XVII^{e} Réunion de l'Association des Sénats d'Europe

20 et 21 octobre 2016

XVII^{e} Réunion
Association des Sénats d'Europe
Berne 2016

Sommaire

Jeudi 20 octobre 2016 4

Séminaire: La lutte contre le terrorisme en Europe.
Extension des compétences du renseignement et droits d'exception
du gouvernement: Quel est le rôle du parlement? 4
Présentation: Surveillance de l'activité du gouvernement par le parlement,
à l'exemple des Commissions des finances et de leur Délégation 6
Présentation: Influence du Conseil des Etats sur la conception
de la loi fédérale sur le renseignement 9
Présentation: L'expérience française: le rôle du Sénat dans la lutte contre le terrorisme 12
Discussion: Rôle des parlements en général et des sénats en particulier
dans la lutte contre le terrorisme en Europe 17

Vendredi 21 octobre 2016 28

XVII[e] Réunion de l'Association des Sénats d'Europe
Thème de la Réunion: Le poids du Sénat dans la prise
de décision parlementaire 28
Premier bloc: Prise de parole de la délégation autrichienne, de la délégation
de la Bosnie-Herzégovine, de la délégation tchèque, de la délégation
allemande et de la délégation espagnole 29
Deuxième bloc: Prise de parole de la délégation française, de la délégation
italienne, de la délégation luxembourgeoise, de la délégation néerlandaise,
de la délégation polonaise et de la délégation russe 38
Troisième bloc: Prise de parole de la délégation roumaine, de la délégation
slovène, de la délégation britannique et de la délégation suisse 51

Liste des orateurs 62

Liste des pays des orateurs 62

Impressum 64

Jeudi 20 octobre 2016

Séminaire:
La lutte contre le terrorisme en Europe.
Extension des compétences du renseignement
et droits d'exception du gouvernement:
Quel est le rôle du parlement?

Raphaël Comte, président du Conseil des Etats de l'Assemblée fédérale suisse, présidence de la XVII^e^ Réunion de l'Assemblée des Sénats d'Europe

Mesdames et Messieurs les présidents et vice-présidents des Sénats de l'Autriche, de la Bosnie-Herzégovine, de la République tchèque, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la République française, de la République italienne, du Grand-Duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas, de la République polonaise, de la Roumanie, de la Fédération de Russie, de la République de Slovénie et du Royaume-Uni, soyez les bienvenus ici à Berne, en Suisse. C'est un grand plaisir et un grand honneur pour notre pays de pouvoir accueillir en 2016 la réunion annuelle de l'Association des Sénats d'Europe. La Suisse est un Etat qui est particulièrement attaché au dialogue international. Elle a la conviction que c'est par le dialogue, notamment parlementaire, qu'il est possible de résoudre les problèmes qui existent entre divers Etats et de parvenir ainsi à une paix durable.

J'ai le plaisir de saluer en particulier les orateurs qui présenteront les thèmes de cet après-midi: M. Gérard Larcher, président du Sénat de la République française, M. Jean-René Fournier, membre de la Commission des finances du Conseil des Etats, ancien président de celle-ci et membre de la Délégation des finances, et Mme Anne Seydoux-Christe, membre de la Commission de gestion du Conseil des Etats et de la Délégation des Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale. Je salue également M. Claude Hêche, qui fut président du Conseil des Etats en 2015 – je précise que la présidence du Conseil des Etats change chaque année: je le remercie d'avoir pris l'initiative de vous inviter, et de me donner ainsi l'occasion de vous recevoir aujourd'hui au nom du Sénat de la Suisse.

Comme vous le savez, notre association se réunira en Slovénie en 2017 et en Roumanie en 2018. Aucun Etat n'a encore proposé sa candidature pour accueillir notre XX^e^ réunion, qui aura lieu en 2019. Toutes les candidatures sont les bienvenues.

Les réunions de notre association nous permettent d'échanger sur des thèmes d'actualité. S'il y a un thème particulièrement d'actualité aujourd'hui, c'est malheureusement celui de la lutte contre le terrorisme en Europe. Nous allons l'aborder dans le cadre du séminaire de cet après-midi sous l'angle des compétences du Parlement et du gouvernement. Une discussion suivra les présentations des trois conférenciers qui s'exprimeront en préambule: chaque délégation aura la possibilité d'intervenir.

Avant de passer la parole aux orateurs, permettez-moi de vous adresser quelques mots au sujet de l'endroit où vous vous trouvez. Le Parlement suisse est composé de deux chambres; il s'agit d'un bicamérisme parfait. Le bâtiment dans lequel nous nous trouvons a été construit pour les accueillir toutes deux. Vous vous situez maintenant dans la salle du Conseil national. Etant donné que le Conseil des Etats compte 46 membres, il n'a pas été possible de placer l'ensemble des délégations dans la salle où il se réunit. Les conseillers aux Etats ont l'occasion de siéger dans la salle du Conseil national et occupent les sièges situés à l'arrière lorsque les deux chambres se réunissent, notamment à l'occasion de l'élection du gouvernement. La salle du Conseil national est donc également celle de l'Assemblée fédérale, lorsque les deux chambres siègent ensemble. Quelques allégories figurent sur la grande fresque située derrière moi, qui représente la prairie mythique du Grütli: les Trois Suisses y ont prêté serment, ce qui est considéré comme l'acte fondateur de notre pays. Le bâtiment a été construit avec des matériaux provenant de l'ensemble du pays afin de symboliser le fédéralisme suisse.

Présentation: Surveillance de l'activité du gouvernement par le parlement, à l'exemple des Commissions des finances et de leur Délégation

Jean-René Fournier, conseiller aux Etats, membre de la Commission des finances du Conseil des Etats de l'Assemblée fédérale suisse, ancien président de cette commission et membre de la Délégation des Commissions des finances de l'Assemblée fédérale suisse

Fonctionnement de l'Etat suisse

On compare souvent la complexité du mécanisme des institutions démocratiques suisses à celle du mécanisme d'une horloge neuchâteloise. La structure de notre Etat est fondamentalement ascendante. Toute tâche devant être assumée par les pouvoirs publics est tout d'abord du ressort des 2300 communes qui se partagent le territoire helvétique, puis des 26 cantons qui composent notre Confédération, puis enfin, selon le principe de subsidiarité, de l'Etat central. Pour pouvoir agir, la Confédération doit être investie d'une compétence prévue par la Constitution fédérale, qui ne peut être modifiée que si la majorité du peuple et la majorité des Etats – c'est-à-dire des cantons – y consentent. Ce principe assure une position forte aux cantons – qu'ils soient grands ou petits.

Le deuxième paramètre majeur du système politique suisse est la démocratie directe, qui est l'élément emblématique du fonctionnement politique de notre Etat. La Suisse est l'Etat qui organise le plus grand nombre de scrutins au monde. La Constitution fédérale, qui constitue la base juridique de toute la législation suisse, ne peut être modifiée qu'au moyen d'un vote requérant la majorité du peuple et la majorité des cantons. Le Parlement ne détient pas le pouvoir de modifier seul la Constitution. D'autre part, le peuple peut être appelé à se prononcer sur toute loi élaborée par le Parlement: il suffit que 50 000 citoyens en fassent la demande. Il s'agit d'un phénomène plutôt unique. Le principe de la démocratie directe exerce une influence considérable sur le processus législatif. Le Parlement doit veiller, lors de ses travaux, à éviter que le référendum ne soit demandé, ou – si celui-ci est demandé – à ce que son projet soit susceptible de recueillir l'aval du peuple et des cantons.

En plus du peuple et des cantons, il y a évidemment un Parlement. La Suisse dispose d'un Parlement bicaméral, constitué du Conseil national et du Conseil des Etats. Les deux chambres ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Il s'agit d'un bicamérisme parfait. Le Conseil national, qui est la Chambre du peuple, compte 200 députés. Le nombre de députés par canton dépend de la densité de la population du canton concerné. Quant au Conseil des Etats – c'est-à-dire le Sénat –, qui est la Chambre des cantons, il compte 46 députés. Chaque canton a droit à un représentant indépendamment de la densité de sa population. Le canton de Zurich, par exemple, qui compte plus d'un million d'habitants, a droit à deux représentants au Conseil des Etats, tout comme le canton d'Uri qui compte 35 000 habitants. Cet exemple illustre bien l'influence que peuvent également exercer les petits cantons sur la politique nationale. La Constitution prévoit à son article 150 que ce sont les cantons qui édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des Etats. Donc chaque canton peut décider de son système d'élection. La plupart des cantons ont choisi un système majoritaire. Quant aux autres, ils ont choisi un système proportionnel. Les cantons exercent donc une énorme influence sur la politique nationale.

Examinons maintenant la position du Parlement par rapport au gouvernement. Le Parlement a pour ainsi dire la maîtrise de l'ordre du jour. Le gouvernement ne peut pas retirer des objets dont il saisit le législatif. Celui-ci dispose d'une administration qui lui est propre et qui lui assure une certaine indépendance, ce qui est très important: il s'agit des Services du Parlement. Le Parlement se charge des tâches qui lui sont traditionnellement attribuées telles que l'élaboration des lois, il élit les sept membres du gouvernement – nos sept conseillers fédéraux ou ministres – pour une période fixe de quatre ans et il établit le budget. Je précise qu'au niveau fédéral le peuple ne peut pas demander le référendum contre les décisions du Parlement en matière de budget, qui sont définitives. Enfin, le Parlement surveille la gestion exercée par le gouvernement et l'administration. Pour ce faire, il dispose d'un droit à l'information extrêmement étendu après du Conseil fédéral et de l'administration. D'après le Constitution, le secret de fonction ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux délégations des commissions chargées de la haute surveillance, soit en ce qui concerne les finances, soit en ce qui concerne la gestion.

Tâches, droits et compétences des Commissions des finances des Chambres fédérales (CdF) ainsi que de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin)

Les CdF du Conseil national (CdF-N) et du Conseil des Etats (CdF-E) sont chargées de l'examen préalable du budget et du compte d'Etat. Elles se chargent du rapport y relatif dans leur conseil respectif. Elles sont également responsables de la planification financière au sein du Parlement. Elles ont en outre la tâche importante de faire en sorte, par le biais de corapports, que les commissions compétentes prennent en considération les points de vue financiers à l'heure d'examiner des lois ou d'approuver des crédits. Les CdF exercent en outre la haute surveillance financière. Elles vérifient si les instruments nécessaires en la matière sont bien prévus dans les lois élaborées. Par contre, le contrôle du gouvernement du point de vue de la gestion incombe aux Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG). La Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (DélCdG) joue un rôle central dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et des activités relevant du renseignement. En tant qu'organe des CdF, la DélFin surveille également le volet financier des services secrets. La DélFin et la DélCdG ont en outre accès aux décisions secrètes prises par le gouvernement.

Tâches spécifiques de la DélFin

La DélFin dernière est composée de six membres: trois de la CdF-N et trois de la CdF-E. Les partis gouvernementaux y sont bien représentés, car les membres des CdF sont choisis en fonction de l'effectif des divers groupes parlementaires. Des sous-délégations peuvent être instituées pour l'examen approfondi de certains points. La DélFin peut octroyer des crédits urgents lorsque le gouvernement a besoin de disposer très rapidement d'argent et qu'il ne peut pas attendre de s'adresser au Parlement dans le cadre de l'examen du budget. La DélFin discute des rapports émanant du Contrôle fédéral des finances (CDF), l'équivalent de ce que l'on appelle la «Cour des comptes» dans de nombreux pays. La DélFin dispose également de la compétence d'approbation en matière de création de postes de cadres supérieurs dans l'administration. Elle peut en outre en limiter le nombre. Dans ce cas, l'effet de frein est assez évident. Enfin, la DélFin choisit ses thèmes en matière de haute surveillance financière de façon tout à fait autonome. Elle déploie une activité d'accompagnement: elle a ainsi étroitement suivi de grands projets tels que le Championnat

d'Europe de football de 2008 durant les phases de planification et de préparation, y compris en menant des entretiens réguliers avec les organisateurs responsables.

Le CDF joue le rôle de partenaire de la DélFin. Aussi son directeur participe-t-il à toutes les séances de la délégation. Il existe donc entre le CDF et la DélFin une symbiose grâce à laquelle les deux parties sont gagnantes. La DélFin apporte son concours et son soutien à la réalisation des demandes du CDF, tandis que les activités de contrôle de ce dernier jouent un rôle crucial pour la DélFin. Le CDF est en quelque sorte le bras musclé de la DélFin dans l'administration.

Deux cas d'octroi de crédits urgents par la DélFin ont eu une résonance particulière au niveau international. Le premier concerne Swissair, une compagnie aérienne sauvée par l'Etat. En 2001, celle-ci est victime d'importantes erreurs de gestion, à tel point que sa flotte doit être immobilisée (*grounding*). L'Etat décide alors d'intervenir rapidement et octroie à Swissair des crédits dépassant le milliard de francs. Etant donné l'urgence de la situation, la DélFin doit approuver des crédits à hauteur de 1,2 milliard de francs. Des cendres de Swissair renaîtra la compagnie Swiss intégrée dans la société Lufthansa. Le Parlement approuvera la décision prise par la DélFin a posteriori. Le second exemple concerne la banque UBS. En 2008, UBS perd pied en raison d'erreurs de gestion et de la crise financière mondiale. C'est alors que le gouvernement, la Banque nationale suisse (BNS) ainsi que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) accourent à son secours: un plan de sauvetage est élaboré. La Confédération et la BNS accordent des prêts considérables se montant à plusieurs dizaines de milliards de francs et derechef la DélFin doit accorder un crédit d'urgence très important. Le Parlement approuve cette décision. A terme, le sauvetage de cette institution financière ne coûtera pas un seul centime au contribuable helvétique; il s'avérera même être une très bonne affaire.

Renseignement, protection de l'Etat et lutte contre le terrorisme

Le budget du Service de renseignement de la Confédération (SRC) est évidemment soumis au Parlement pour approbation. Afin de préserver le secret à ce sujet, la communication y relative avec l'extérieur se fait de manière très rudimentaire. Le budget du SRC est examiné par la CdF-E et la CdF-N. La direction du service présente un budget aux sous-commissions des CdF qui s'occupent plus particulièrement des affaires liées au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le plus souvent, ce budget est approuvé sans grande discussion. Il a été décidé que la DélFin s'occuperait du domaine secret de l'Etat, puisqu'elle seule dispose du droit de regard nécessaire. Le CDF examine quant à lui les comptes du SRC et transmet son rapport à la DélFin et à la DélCdG. Jusqu'à aujourd'hui, ce processus a donné entière satisfaction.

Collaboration entre la DélFin et la DélCdG

Au début des années 2000, une mauvaise planification a abouti à une mise en œuvre déficiente d'un système d'exploration radio nommé «Onyx». Aucun contrôle clair des crédits n'avait été effectué. Le CDF a signalé, dans un rapport, les difficultés rencontrées dans ce projet. L'administration a alors tenté, pour des raisons de maintien du secret, de saucissonner les crédits de manière à ce qu'aucune vue d'ensemble ne soit possible, notamment par le Parlement. La DélFin et la DélCdG ont travaillé main dans la main durant plusieurs années afin de remédier à cette situation. Depuis cette date, une collaboration étroite a été mise sur pied – réglée d'ailleurs par un accord auquel le public a accès. Autre exemple de cette collaboration: la fusion pure et simple des ser-

vices de renseignement intérieur et extérieur devenus le SRC. De nombreux conflits existaient entre les deux services; les chefs de département concernés défendaient parfois des positions divergentes. C'est finalement la qualité de l'accompagnement étroit du projet par les deux délégations qui a permis de trouver la solution en vigueur. D'une manière générale, lorsque les délégations invitent les ministres, ceux-ci se déplacent. Ces derniers respectent les compétences des organes de contrôle, composés principalement de membres de groupes parlementaires importants.

Présentation: Influence du Conseil des Etats sur la conception de la loi fédérale sur le renseignement

Anne Seydoux-Christe, conseillère aux Etats, membre de la Commission de gestion du Conseil des Etats de l'Assemblée fédérale suisse et de la Délégation des Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale suisse

En Suisse, le Parlement a délégué ses tâches de haute surveillance des activités de renseignement à un organe mixte issu de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) et de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E). Il s'agit de la DélCdG, composée de six membres (trois femmes et trois hommes, à l'heure actuelle, issus de chacune des commissions précitées). Afin de garantir le secret, cet organe doit être le plus petit possible. Il doit compter toutefois des membres issus d'un éventail politique le plus large possible – dont au moins un parlementaire d'un parti non gouvernemental. L'accès sans restriction de la DélCdG à des informations secrètes du gouvernement est prévu par l'article 169 de la Constitution fédérale. La DélCdG surveille le SRC, qui est une entité civile, ainsi que le renseignement militaire. Sont par ailleurs soumises à la haute surveillance exercée par la DélCdG toutes les actions de l'Etat qui, dans l'intérêt du pays, doivent rester secrètes.

A la fin de l'année 1989, la commission d'enquête parlementaire du Département fédéral de justice et police (CEP DFJP) a révélé une affaire qui a fait scandale dans le domaine de la protection de l'Etat et qui a ébranlé la confiance de nombreux citoyens envers l'Etat: il s'agit de «l'affaire des fiches». A l'époque, on a découvert que la police fédérale avait fiché, à titre préventif, des centaines de milliers d'individus sur la base d'une conception de la menace qui, selon le jugement de la CEP DFJP, était dépassée. Les séparatistes du canton du Jura – qui est le mien – ont ainsi été fichés; une partie de la population jurassienne est encore sensible à cette question à l'heure actuelle. Dans la foulée, une loi relative à la protection de l'Etat a été adoptée en 1997: la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI). Parallèlement, une base légale relative au renseignement extérieur a été créée en 1995: il s'agit de l'article 99 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM).

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, de nombreux Etats européens ont élargi les compétences des services de renseignement en matière de collecte d'informations. A l'époque, la Suisse n'a pas suivi ce mouvement et le Parlement a rejeté un projet allant dans ce sens au printemps 2009. Cependant, du fait des menaces transnationales de plus en plus importantes, la DélCdG a élaboré en 2007 un projet de loi fédérale sur le renseignement civil, qui a été adopté par le Conseil national et celui des Etats à l'automne 2008. C'est sur cette base que le Conseil fédéral a créé l'actuel SRC en 2010. Et c'est en février 2014 que ce même Conseil fédéral a sou-

mis au Parlement un projet de loi sur le renseignement, présentant d'importants remaniements – projet visant à conférer au SRC des compétences de surveillance étendue, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. En septembre 2015, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle loi, qui a été acceptée le 25 septembre 2016 en votation populaire suite à un référendum.

Grâce à son activité de surveillance, la DélCdG dispose de vastes connaissances du SRC. Elle jouit de droits à l'information qui lui permettent de prendre connaissance de certaines activités de renseignement. Sur la base de ses inspections, elle sait dans quels domaines des lacunes peuvent subsister et des améliorations doivent être apportées.

Au printemps 2014, la DélCdG a soumis à la Commission de la politique de sécurité du Conseil national – qui était le premier conseil compétent en la matière – un corapport concernant le projet de loi sur le renseignement présenté par le Conseil fédéral. Dans ce document, la DélCdG ne se prononçait pas sur l'aspect politique des nouveaux instruments de surveillance dont il fallait doter le SRC. En revanche, elle y proposait des améliorations essentielles du point de vue de la haute surveillance. L'objectif était de régler de manière cohérente et complète la gestion politique, la surveillance et le contrôle dans ce domaine. Le corapport de la DélCdG était très complet et contenait trente propositions de modification portant sur des champs de réglementation concrets, ainsi que plusieurs recommandations visant à clarifier certains points. En sa qualité de conseil prioritaire, le Conseil national a adopté, au printemps 2015, près d'un tiers des propositions de la DélCdG. Cependant, il a explicitement rejeté certaines demandes qui paraissaient essentielles à la DélCdG. Il appartenait dès lors au Conseil des Etats d'examiner les propositions restantes de la DélCdG et d'en décider le sort.

Le Conseil des Etats a notamment suivi l'avis de la DélCdG en ce qui concerne les points suivants:

- maintien de la surveillance par les exécutifs et les législatifs cantonaux, par respect pour les droits cantonaux au sein de notre système fédéraliste;
- non-réduction des devoirs d'information du Conseil fédéral à l'égard de la DélCdG, dont le rôle est extrêmement important dans ce domaine;
- responsabilité incombant directement au Conseil fédéral pour ce qui concerne les activités particulièrement sensibles du SRC, notamment en matière de piratage et d'accords avec les services homologues étrangers;
- élimination des lacunes en matière de protection des données, notamment en ce qui concerne la transmission d'informations à l'étranger et la conservation des données sur le long terme.

Lors de l'élimination des divergences, le Conseil des Etats a pu convaincre le Conseil national de le suivre sur les points précités. Je rappelle qu'une procédure d'élimination des divergences est en règle générale engagée en cas de désaccord entre le Conseil national et le Conseil des Etats; si des divergences subsistent après trois délibérations consécutives, une conférence de conciliation est désignée.

Je reviens ci-après un peu plus en détail sur les modifications obtenues par le Conseil des Etats.

Compétences des cantons

Dans son projet de loi, le Conseil fédéral souhaitait réduire largement les compétences des cantons en matière de surveillance de leurs propres organes de protection de l'Etat, alors même que

douze parlements cantonaux s'étaient prononcés contre une amputation de la haute surveillance cantonale. Sur proposition de la DélCdG, le Conseil des Etats a fait en sorte que les gouvernements cantonaux puissent continuer de surveiller toutes les activités de leurs organes de protection de l'Etat, et que la haute surveillance dans ce domaine reste du ressort des partenaires cantonaux. Le Conseil des Etats a également empêché que la nouvelle loi ne remette en question la souveraineté policière des cantons voulue par le fédéralisme. Les collaborateurs du SRC n'ont ainsi pas le droit d'appréhender ni d'arrêter des suspects contre leur volonté en lieu et place des organes de police cantonaux. Sur proposition du président de la DélCdG, le Conseil des Etats a également laissé aux cantons la compétence de collaborer avec des services étrangers pour ce qui concerne les questions de sécurité dans les régions frontalières.

Responsabilité accrue du Conseil fédéral

Le Conseil des Etats a veillé – suivant ainsi la proposition de la DélCdG – à ce que le Conseil fédéral continue à informer la DélCdG des identités d'emprunt créées et des documents d'identité fictifs, ainsi que des interdictions d'exercer une activité prononcées. Cette obligation avait été biffée du projet de loi. Le Conseil des Etats a également convaincu le Conseil national du fait que tous les accords importants passés par le SRC avec des partenaires étrangers devaient être approuvés par le Conseil fédéral; la responsabilité ultime en ce qui concerne la collaboration en matière de renseignement incombe au Conseil fédéral, comme pour ce qui concerne la prise de contact avec des services étrangers. Enfin, le Conseil des Etats a veillé à ce que le SRC ne puisse s'infiltrer dans des systèmes informatiques étrangers qu'après consultation de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité et à ce qu'il ne puisse mener ni intrusions ni cyberattaques à l'étranger sans l'autorisation du collège gouvernemental. Le Conseil national était, quant à lui, disposé à confier partiellement cette responsabilité au directeur du SRC.

Protection des données

Le Conseil des Etats – suivant ainsi la proposition de la DélCdG – a élaboré une réglementation sur la transmission d'informations du SRC à l'étranger. Cette réglementation est conforme au principe de la protection des données, notamment de la convention du Conseil de l'Europe en la matière. La nouvelle loi prévoit des mesures de protection complètes pour ce qui concerne les cas de communication de données à un Etat qui ne serait pas doté de dispositions relatives à la protection des données comparables à celles que l'on connaît en Suisse. Le Conseil des Etats a également veillé à ce que les données du SRC non soumises à un contrôle de qualité suffisamment efficace soient effacées après dix ans au maximum, afin que le système ne se trouve pas saturé de données peu pertinentes. A noter que le SRC pourra conserver les données importantes aussi longtemps que nécessaire, à condition qu'il les soumette à un contrôle strict.

Le Conseil des Etats a pu convaincre le Conseil national d'élaborer des dispositions légales détaillées se fondant sur ces propositions. Comme le résultat correspondait à ses aspirations, il les a adoptées sans les modifier.

Trois conseillers aux Etats, membres de la DélCdG, ont joué un rôle important dans ce processus. Je les présente:

- Alex Kuprecht, qui présidait à l'époque la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-E), chargée de l'examen préalable du projet. Fort de ses nombreuses années d'expérience au sein de la DélCdG – je précise que les conseillers aux Etats peuvent être

membres de plusieurs commissions parlementaires –, c'est en pleine connaissance de cause qu'il a pu mener les débats de la commission.

- Paul Niederberger (qui n'est plus membre du Conseil des Etats), président à l'époque de la DélCdG et membre de la CPS-E, a pu défendre les propositions de la délégation devant la commission. Il était également tout désigné pour défendre le point de vue de la DélCdG lorsque le Conseil des Etats devait parvenir à un compromis. En tant que membre de la DélCdG, il a pu aussi présenter de nouveaux éléments lors des débats. Il a notamment veillé à ce que les dispositions de la loi soient coordonnées avec celles de la LAAM relatives au service de renseignement militaire.
- Claude Janiak, membre de la DélCdG depuis 2003, a lancé l'idée de créer une autorité de surveillance indépendante, chargée de surveiller le SRC.

En conclusion, on peut à mon avis affirmer que les principales modifications apportées par le Parlement au projet de loi sur le renseignement sont grandement l'œuvre du Conseil des Etats, lequel a aussi mené une discussion en profondeur sur certains aspects de la loi. Il a notamment pris des décisions essentielles concernant la forme que devait revêtir la surveillance. Le travail du Conseil des Etats a ainsi permis de parvenir à une solution plus équilibrée, en contrebalançant les compétences élargies qui étaient conférées au SRC par des contrôles supplémentaires. Ces modifications ont largement contribué, selon moi, à ce que la loi, adoptée par les deux chambres le 25 septembre 2015, soit acceptée en votation populaire après le lancement d'un référendum, et cela malgré l'affaire des fiches ayant marqué l'esprit de la population.

Présentation: L'expérience française: le rôle du Sénat dans la lutte contre le terrorisme

Gérard Larcher, président du Sénat de la République française

Mes premiers mots sont destinés à vous remercier, Monsieur le président, de vos propos de bienvenue et de la qualité de votre accueil. Je remercie également vos deux collègues conseillers aux Etats pour leurs exposés, qui nous ont permis de mieux connaître le fonctionnement de la démocratie dans la Confédération helvétique. C'est pour moi un plaisir de retrouver mes collègues présidents des sénats d'Europe, en particulier ceux qui ont franchi les frontières de l'Union européenne pour être ici présents.

Vous m'avez confié, Monsieur le président, un rapport sur le rôle du Sénat de la République française dans la lutte contre le terrorisme. Dans la période récente, la France a été, avec la Belgique, la cible privilégiée de cette forme de criminalité. A nouveau, je tiens à témoigner à mes collègues présidents ma gratitude pour leurs chaleureux messages transmis lorsque la France a connu ces drames et ces deuils. Je voudrais en outre avoir une pensée pour les victimes de ces attentats. Certaines ont été assassinées dans ma propre circonscription, tout près de chez moi. Nous en connaissions les visages. D'autres faisaient partie de vos compatriotes: Linda Casanova Siccardi, Elizabeth Cristina de Assis Rineiro et sa fille Kayla sont mortes à Nice un 14 juillet, ce qui revêt une signification particulière pour nous.

Réaction du Sénat français et de l'Assemblée nationale face aux récentes attaques terroristes perpétrées en France

Face à la gravité de la situation, le Sénat français et l'Assemblée nationale ont, durant ces vingt derniers mois, joué pleinement leur rôle. Trois jours après le massacre perpétré dans la salle de spectacle du Bataclan, le 16 novembre dernier à Paris, le président de la République française, François Hollande, a réuni députés et sénateurs en Congrès, au château de Versailles, pour annoncer diverses mesures et un projet de révision constitutionnelle.

Le Sénat représente la nation au même titre que l'Assemblée nationale. Nous sommes une assemblée parlementaire de pleine compétence. Face à la menace terroriste, la meilleure réponse d'une démocratie est d'abord constituée par l'unité de la nation et le rassemblement du peuple. L'accord des deux assemblées a symbolisé cette unité et ce rassemblement. Le symbole a été d'autant plus fort que les deux assemblées n'ont pas la même majorité et que l'on pourrait les qualifier d'opposées sur le plan politique.

Par-delà cet accord qui légitimait l'état d'urgence, le Sénat a su jouer son rôle spécifique de chambre de réflexion, qui doit veiller au respect de l'Etat de droit, et à l'équilibre entre sécurité et liberté. Dans un Etat de droit, les citoyens ont droit à la sécurité. La sécurité est avec la liberté le premier de nos droits. C'est pourquoi le Sénat est parvenu à convaincre le gouvernement et l'Assemblée nationale de retenir des mesures renforçant la prévention et la répression du terrorisme, sans pour autant remettre en cause nos valeurs républicaines.

L'apport du Sénat a été d'autant mieux pris en compte que nous représentons les collectivités territoriales. Ce sont les maires qui sont présents dans les instants suivant un attentat pour rassurer et informer la population. Je peux témoigner du nombre de maires ayant téléphoné au Sénat au lendemain du massacre perpétré dans la salle du Bataclan, afin de communiquer que les citoyens se trouvaient autour de la mairie et qu'ils avaient besoin de savoir ce qui s'était passé. Les maires sont aussi ceux qui facilitent l'action des forces de sécurité et assurent, le cas échéant, la coordination avec la police municipale. Selon une étude récente, ils sont les seuls élus en France jouissant de la confiance de la majorité de leurs concitoyens en ces temps de doute concernant la politique.

Pour évoquer avec plus de précision le rôle du Sénat de la République française dans la lutte contre le terrorisme, je voudrais distinguer le volet préventif et le volet répressif de cette lutte.

Rôle du Sénat de la République française dans la lutte contre le terrorisme: volet préventif

La France est en état d'urgence depuis le 13 novembre 2015. Pour l'essentiel, l'état d'urgence, dont le régime date d'une loi du 3 avril 1955 relative aux événements d'Algérie, permet à l'autorité administrative notamment de prescrire des assignations à résidence et des perquisitions nocturnes sans autorisation de l'autorité judiciaire. On se situe ici aux limites des principes de l'Etat de droit.

A quatre reprises, le Sénat a autorisé la prorogation de l'état d'urgence: la première fois à l'unanimité, et à une très forte majorité par la suite. A l'occasion de ces autorisations, nous avons modifié certaines règles applicables durant l'état d'urgence. Tout d'abord, le Sénat a veillé à préserver le rôle central de l'autorité judiciaire dans le cas où une opération de perquisition administrative ferait apparaître une infraction pénale.

Mais parallèlement, afin d'améliorer l'efficacité de la prévention des actes terroristes, le Sénat a souhaité accroître les prérogatives des autorités administratives durant l'état d'urgence. Voici quelques-unes des mesures les plus importantes que nous avons pu obtenir:

- permettre aux préfets d'interdire tout rassemblement dont ils ne pourraient assurer la sécurité;
- faciliter la fermeture des lieux de culte où seraient tenus des propos incitant à la haine ou à la violence;
- permettre aux préfets d'autoriser des contrôles d'identité, des visites de véhicules ainsi que la fouille des bagages, sans avoir à justifier de «circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public» comme cela est exigé en temps normal.

En revanche, nous n'avons pas pu obtenir l'introduction d'un délit de séjour dans des pays où opèrent des groupes terroristes, notamment en Syrie; mais la durée possible de l'assignation à résidence après le retour de ces pays a été portée d'un à trois mois. Il faut savoir que le nombre de personnes de nationalité française combattant dans les rangs de Daech en Syrie a été estimé à 680: il faudra que nous soyons capables de traiter les cas de ces citoyens français se trouvant, à leur retour du combat, dans une situation intellectuelle et «morale» contraire aux valeurs de la République.

On constate que le Sénat a voulu renforcer la sécurité des citoyens par des mesures fortes, tout en les protégeant de l'arbitraire par la préservation du rôle de l'autorité judiciaire. Parallèlement, le Sénat a voulu contrôler l'application quotidienne de l'état d'urgence. La commission compétente, celle des lois, a créé en son sein un comité de suivi de l'état d'urgence, composé de sept sénateurs. Cela correspond à un sénateur par groupe politique, et ce indépendamment de l'importance desdits groupes politiques; ainsi, le plus petit groupe – en l'occurrence le groupe écologiste (EELV), qui compte 10 sénateurs – a droit à un siège au sein de ce comité, au même titre que le groupe Les Républicains qui compte 141 sénateurs. Ce comité suit chaque semaine l'action du gouvernement. Il procède à de nombreuses auditions et contrôle sur place les dispositifs de sécurité. Il a ainsi suivi l'Euro 2016 avec une attention particulière sur place. Cette activité de contrôle a une double finalité: vérifier l'efficacité des mesures d'urgence ainsi que le respect des libertés publiques.

Le Sénat exerce aussi sa mission de contrôle par l'intermédiaire de la délégation parlementaire au renseignement. Il s'agit d'une délégation bicamérale, composée de députés et de sénateurs, dont la présidence change chaque année: elle revient ainsi alternativement à un député et à un sénateur. Créée en 2007, elle a accès à un nombre important de documents classifiés. Elle suit, depuis plusieurs années, la montée en puissance de la menace terroriste et l'évolution parallèle des services de renseignement.

Elle a veillé notamment à l'affectation de moyens supplémentaires dans la lutte antiterroriste non seulement dans le domaine des technologies nouvelles, mais aussi dans celui du renseignement humain. Une loi spécifique a ainsi renforcé le domaine du renseignement. La question des limites de l'Etat de droit s'est posée à cette occasion. C'est la raison pour laquelle j'ai saisi le Conseil constitutionnel – la Constitution m'en donne le droit – afin d'assurer que la loi sur le renseignement adoptée par le Parlement n'outrepasse pas les principes constitutionnels français, dont je rappelle que le socle est la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cette opération n'était pas sans risque. Il s'est agi d'une mission importante pour le Conseil constitutionnel.

Mais la prévention des actes terroristes nécessite avant tout la mobilisation, parfois jusqu'à l'épuisement physique et moral, des forces de sécurité. A l'heure actuelle, les forces de police françaises sont en train d'éprouver cet épuisement après un drame survenu dans une banlieue. Il faut savoir que depuis janvier 2015 tous les horaires ont été bouleversés: gendarmes et policiers sont en permanence engagés pour la sécurité des Français. Par ailleurs, 10 000 soldats appartenant aux trois armées françaises sont présents quotidiennement dans les rues de France. Enfin, nos armées sont aujourd'hui extrêmement engagées dans les théâtres d'opérations extérieurs.

Dans le souci d'épauler les policiers nationaux et les militaires, nous avons obtenu du gouvernement:

- d'assouplir les conditions dans lesquelles le préfet peut autoriser l'armement d'une police municipale;
- d'élargir la réserve civile de la police nationale;
- de prolonger la disponibilité des réservistes des armées, de la gendarmerie et de la police.

C'est notamment à la suite d'une préconisation du Sénat que le président de la République a décidé le principe d'une «Garde nationale» qui sera, d'ici deux ans, composée de 85 000 femmes et hommes. Les Français constituent donc un «peuple en armes»; nous avions peut-être oublié cela. Conjuguer ce fait avec des valeurs constitue une préoccupation pour aujourd'hui et pour demain.

Rôle du Sénat de la République française dans la lutte contre le terrorisme: volet répressif

A la suite du massacre du Bataclan, la législation antiterroriste française a été renforcée, toujours par accord entre les deux assemblées. Le Sénat a été particulièrement actif autour du président de la commission des lois et du rapporteur, Michel Mercier, ancien garde des Sceaux, un homme de grande compétence et de grande humanité.

A l'initiative du Sénat, de nouvelles dispositions ont été introduites telles que:

- l'élargissement des possibilités de recours aux perquisitions nocturnes dans les enquêtes du Parquet – on retrouve ici l'idée de la limite entre sécurité et liberté;
- la création d'un régime de saisie des correspondances électroniques à l'insu de la personne;
- la possibilité d'utiliser des intercepteurs mobiles de téléphones portables dans des enquêtes d'information en matière de criminalité organisée;
- la facilité plus grande, pour les juridictions, de prendre des mesures visant à la déradicalisation des djihadistes ou des candidats au djihad;
- l'augmentation de la période de sûreté incompressible concernant les condamnés à perpétuité pour terrorisme;
- l'augmentation des peines applicables en cas de non-dénonciation d'une infraction terroriste.

Sur tous ces points, le Sénat a joué son rôle de législateur en accompagnant chaque fois ces mesures des garanties nécessaires. C'est l'un des mérites du bicamérisme, dans ce type de circonstances: sans entraver l'action, il évite de voter dans la précipitation – et sous le coup d'une émotion qui n'est pas illégitime – des mesures d'exception contraires aux principes de l'Etat de droit. Je le dis clairement, puisque cette question a été débattue: il ne s'agit pas d'un Patriot Act à la française. Si l'on avait cédé à des pulsions, on aurait donné, il y a peu, des fiches à chaque maire;

le Sénat, représentant les collectivités territoriales, a toutefois considéré, tout comme le gouvernement, qu'il s'agissait d'une mauvaise idée, aussi bien pour ce qui concerne l'efficacité du renseignement que le respect des personnes et de l'Etat de droit. En France, 400 000 personnes font l'objet d'une fiche. A noter que 20 000 fiches sont dites S et que 10 000 fiches ont un lien avec un suivi pour cause de radicalisation ou de terrorisme.

Les deux assemblées sont restées en désaccord sur un seul point: le délicat problème de la déchéance de nationalité. Dans le droit français en vigueur, la déchéance de nationalité est une peine applicable aux seuls Français binationaux qui ont obtenu la nationalité française par acquisition. Le président de la République avait proposé, dans son projet de révision constitutionnelle, d'étendre cette déchéance aux binationaux, même nés Français, en cas de crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation.

Le problème est venu de la majorité à l'Assemblée nationale. Elle a estimé que la mesure concernant la déchéance de nationalité pouvait stigmatiser les binationaux. Dès lors, pour ne pas créer d'inégalité, l'Assemblée nationale a voulu étendre cette mesure à l'ensemble des Français, qu'ils aient ou n'aient pas une autre nationalité. Elle a prévu que la déchéance de nationalité pourrait être prononcée pour une atteinte grave à la vie de la nation non seulement en cas de crime, mais aussi en cas de délit.

Le Sénat a rejeté cette mesure, car il en aurait découlé la création d'un statut d'apatride. Etant donné que, en matière constitutionnelle, les deux chambres sont à égalité, le président de la République a retiré le projet. Notre décision s'inscrivait dans la tradition de sagesse: comme nous le rappelle Montesquieu, on ne touche à la loi, notamment constitutionnelle, que «d'une main tremblante».

Dimension européenne et internationale de la lutte contre le terrorisme

La commission des affaires européennes assure le suivi des initiatives européennes et préconise un renforcement de la coopération entre les Etats face à la menace terroriste par une protection plus efficace des frontières extérieures de l'Europe. Tel était le sens de la déclaration commune sur la lutte contre le terrorisme publiée au Sénat français avec six Etats – les Espagnols étaient présents – ainsi qu'avec le Bundesrat, notre homologue allemand.

Nous prenons la pleine mesure de la dimension internationale tout d'abord en approuvant, en vertu de la loi, l'intervention de nos forces aériennes en Syrie et en Irak, ensuite en développant une diplomatie parlementaire – il ne faut jamais désespérer des voies de la paix, même au pire moment.

Ainsi, dans le cadre récent du forum de coopération parlementaire avec le Conseil de la Nation de la République algérienne, le président Bensalah et moi-même avons marqué la nécessité d'un renforcement de la coopération euro-méditerranéenne en matière de lutte antiterroriste. Avec les Italiens, les Espagnols, les Grecs, les Tunisiens et les Marocains, nous devons apporter notre pierre de manière coordonnée à cet édifice sans nous substituer aux exécutifs.

Perspectives d'avenir

J'ajoute à mon propos une interrogation qui est en chacun de nous: quand la menace terroriste cessera-t-elle? Quand pourrons-nous baisser la garde? Je pense que la lutte contre le terrorisme sera longue. Je l'ai dit aux Algériens, si la réponse sécuritaire est nécessaire ou incontournable, elle est insuffisante. En France – pays où le principe de laïcité est fondamental et reconnu par les lois –,

il s'agit de reconstituer le lien citoyen et de favoriser le dialogue interreligieux: nous plaidons pour qu'il existe un «islam de France» qui s'accorde avec l'idéal républicain.

Que ferons-nous des citoyens français qui reviennent au pays après avoir combattu dans les rangs de Daech en Syrie ou ailleurs? Comment faire face à la radicalisation de certains jeunes hommes ou jeunes femmes? Je rappelle qu'un tiers des 680 combattants de nationalité française enrôlés dans les rangs de Daech en Syrie est composé de femmes. Ce sont là de véritables questions sociétales.

Cela étant, sans faire d'amalgame entre terrorisme et migration, je tiens à relever que nous devrons nous engager dans une politique de codéveloppement. Alors qu'en Afrique 60 millions d'hommes et de femmes sont en train de migrer, d'après M. Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE, nous voyons bien que sans politique de codéveloppement, nous livrons ces personnes à une situation de détresse et de faiblesse, nous détournant ainsi des valeurs auxquelles nous croyons.

Voilà quelques réflexions d'un président du Sénat qui vit, depuis vingt mois, dans la réalité des attentats et qui, en sa qualité de représentant des maires de France, s'interroge. Il a aujourd'hui la responsabilité d'être très attentif au respect de l'Etat de droit, de tempérer les émotions légitimes et respectables, et d'inviter à donner des impulsions plutôt que de céder à la pulsion, tout en visant la stabilité.

Discussion: Rôle des parlements en général et des sénats en particulier dans la lutte contre le terrorisme en Europe

Pietro Grasso, président du Sénat de la République italienne

Permettez-moi de remercier Monsieur le président du Conseil des Etats de la Confédération suisse pour l'accueil très chaleureux qu'il nous a réservé, pour l'organisation de cette XVII^{e} Réunion de l'Association des Sénats d'Europe et pour le séminaire de ce jour consacré à la lutte contre le terrorisme international.

Le continent européen vit actuellement une période de bouleversements due à un enchevêtrement de causes internes et externes. Je pense aux conflits qui sont en cours à nos frontières, à l'instabilité géopolitique causée par la fragmentation d'Etats et de territoires, aux flux migratoires et de réfugiés, à la crise économique, aux disparités qui menacent la cohésion sociale, au déclin démographique et, aussi, au terrorisme international. Je pense ensuite à la crise des alliances politiques et des organisations régionales et internationales. D'une part, je crois que le sentiment d'impuissance et le catastrophisme que veulent instrumentaliser les mouvements nationalistes et populistes sont non seulement infondés mais aussi dangereux. D'autre part, je crois que le multilatéralisme, la coopération politique et la diplomatie sont les moyens devant nous permettre de réagir à ces problématiques et de prévenir un sentiment partagé de marginalisation géopolitique.

Le terrorisme auquel nous sommes exposés est un phénomène nouveau à bien des égards. Il est enraciné dans le territoire du Moyen-Orient et lié à des affrontements géopolitiques, ainsi qu'à des conflits par procuration; il est alimenté par toutes sortes de trafics, ainsi que par des soutiens externes; il se sert d'une rhétorique de communication globale, qui génère un terreau très fertile pour le radicalisme dans les zones d'exclusion des sociétés européennes. Par conséquent, les stra-

tégies de lutte antiterroriste doivent reposer non seulement sur une multitude d'interventions géopolitiques, judiciaires, financières et sociales, mais aussi sur l'information et le renseignement. Cet engagement ne doit pas être uniquement celui des exécutifs: il exige une action des parlements, qui doivent surveiller les politiques gouvernementales et veiller à ce que celles-ci soient conformes aux règles et aux normes de notre ordre juridique.

Le défi qui occupe le Parlement italien est double. Il s'agit non seulement d'assurer un équilibre entre la sécurité et la liberté par le biais de la législation, mais aussi de trouver le point de rencontre entre, d'une part, la confidentialité nécessaire aux politiques de sécurité et, d'autre part, la garantie offerte aux assemblées législatives de pouvoir contrôler l'action du gouvernement et de participer à la définition de lignes directrices au niveau politique dans le but d'assurer une représentation correcte des intérêts des citoyens.

L'année dernière, le Parlement a adopté une loi qui criminalise les actions de préparation d'actes terroristes propres à notre époque, telles que l'enrôlement au sein d'une organisation dans le but de commettre des actes de terrorisme à l'étranger ou la préparation d'actions violentes basée sur la collecte d'informations relatives à l'usage des armes et des explosifs. Cette loi prévoit des outils d'investigation tels que les écoutes téléphoniques à titre préventif, les enquêtes électroniques sur Internet et les entretiens d'investigation en prison avec les détenus qui pourraient fournir des informations utiles à la prévention de délits de terrorisme. Cette loi permet aussi l'expulsion administrative d'étrangers – qui ne sont pas des ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne – coupables de participer à des préparations d'actes terroristes.

Les effets de ce système de prévention et de répression du terrorisme sont complétés par les travaux d'un comité d'analyse stratégique antiterroriste. Il s'agit d'une table ronde permanente réunissant des services d'information et de renseignement ainsi que des forces de police. On y partage et y évalue les informations sur la menace terroriste interne et internationale. Cette table ronde travaille non seulement avec une unité de crise, mais aussi avec le procureur national antimafia et antiterrorisme, qui assume depuis peu des fonctions de coordination des enquêtes sur tout le territoire national.

Nous souhaitons que ces formes de coordination, de coopération et d'échange d'informations puissent s'étendre et s'appliquer à l'Europe et au monde. En effet, les analyses réalisées sur la menace terroriste internationale – informations dont nous disposions déjà au printemps passé – nous ont permis de définir les contours de la loi précitée. C'est précisément parce que la stratégie sur la sécurité doit constituer une action structurelle qu'il faut envisager cette coopération. A l'heure d'édicter des lois, il convient donc d'éviter d'agir sous le coup de l'émotion, après des actions éclatantes.

Pour ce qui concerne le contrôle parlementaire, il faut, d'une part, citer l'information du gouvernement sur les questions de politique étrangère, de défense et de sécurité devant les chambres du Parlement et devant les commissions compétentes. Il faut, d'autre part, citer un outil particulièrement important: le comité parlementaire pour la sécurité. Cet organe bicaméral vérifie, de manière systématique et permanente, que l'activité du système de renseignement pour la sécurité se déroule dans le respect de la Constitution et des lois, et dans l'intérêt de la République et de ses institutions. Il jouit d'importants droits à l'information, qu'il exerce par le biais d'auditions non seulement du président du Conseil des ministres – ou du membre du gouvernement délégué –, mais aussi des ministres faisant partie du comité interministériel pour la sécurité de la République, des responsables des agences de renseignement, et de quiconque est en mesure de fournir des

renseignements utiles. Ce comité a également le droit d'acquérir la copie de documents portant sur des procédures pénales ou sur des enquêtes parlementaires. Il peut en outre accéder à des informations qui relèvent du système de sécurité ou de l'administration publique. Par ailleurs, ce comité peut pénétrer dans les bureaux des systèmes de renseignement liés à la sécurité, et contrôler les justificatifs de dépenses relatives à des opérations achevées. En outre, il peut s'opposer au gouvernement lorsque celui-ci invoque le secret d'Etat pour éviter de lui fournir certaines informations. Le comité présente aux Chambres un rapport annuel ou des rapports urgents, lorsque cela est nécessaire.

Une loi récente prévoit que le comité exprime un avis à titre préventif sur les mesures par lesquelles le chef du gouvernement engage des actions de renseignement à l'étranger avec le concours des forces spéciales de la défense, et ce en situation de crise ou d'urgence mettant en danger la sécurité nationale ou la sécurité des Italiens à l'étranger. Le comité doit ensuite présenter un rapport aux deux chambres, en plénière, sur l'efficacité de ces normes. Lorsque le comité décide à l'unanimité de vérifier si les actions conduites par les services de sécurité sont conformes aux devoirs institutionnels, on ne peut lui opposer ni la confidentialité ni le secret d'Etat. Si le comité constate des actions illégales, il en fait rapport au chef du gouvernement ou aux présidents des chambres. Le comité est lié par le secret et travaille donc dans un cadre de confidentialité.

La coopération interparlementaire recèle à mon avis énormément de potentiel: l'analyse commune et l'échange d'expériences sur ces sujets transnationaux est extrêmement fertile, comme le démontre le séminaire qui nous réunit aujourd'hui. Lorsque j'exerçais la fonction de procureur national antimafia, j'ai travaillé dans le cadre d'enquêtes internationales. Cette expérience m'a permis de comprendre que la coopération entre les organes judiciaires, de police et de renseignement en matière de criminalité doit être soutenue par les gouvernements et par les législateurs. Enfin, le contrôle des activités des services de sécurité et des politiques de lutte antiterroriste est essentiel. Il s'agit en effet du cœur de notre travail, qui consiste à garantir les droits des citoyens par le biais d'un bon équilibre entre la sécurité, la liberté et la démocratie.

Valentina Matvienko, présidente du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

Excellences, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, permettez-moi, pour commencer, de remercier la Suisse pour son invitation à participer à cette XVII^{e} Réunion de l'Association des Sénats d'Europe. La Suisse est un pays magnifique et, Monsieur le président, je vous remercie de la qualité de votre accueil. Nous allons pouvoir travailler dans des conditions parfaites. Merci à la Suisse pour son hospitalité proverbiale. Enfin, chers collègues, j'aimerais remercier toutes celles et tous ceux d'entre vous qui soutiennent l'ASE et ses travaux depuis des années. C'est une plateforme excellente pour échanger.

Je suis heureuse de vous retrouver et de pouvoir dialoguer avec vous sur les problèmes d'actualité et qui interpellent notre électorat, c'est-à-dire de ceux du terrorisme. Nous devons échanger pour pouvoir tirer parti de l'expérience de chacun pour nous écouter, et ce dialogue est particulièrement important dans le contexte de la situation internationale dans lequel nous nous trouvons. Le dialogue parlementaire est donc d'une importance particulière.

Concernant le point qui nous intéresse cet après-midi, je tiens à dire que le terrorisme international n'est pas qu'un défi, ce n'est pas qu'une menace. Le terrorisme international, c'est LE danger, le plus grand danger qui menace l'humanité depuis la fin de la Deuxième Guerre mon-

diale. Le terrorisme a déclaré la guerre à nos valeurs et aux idéaux du monde civilisé. Pour le réprimer et le vaincre, nous devons bien comprendre quels sont ses buts, quels sont les moyens de le combattre et quels sont les mérites de la coopération, cette coopération qui a assuré la victoire des alliés de la Deuxième Guerre mondiale dans la lutte contre le nazisme.

Ceci étant posé, je voudrais poser une question: sommes-nous prêts à nous engager dans cette guerre contre le terrorisme, car guerre il y a, bel et bien? Sommes-nous bien d'accord pour dire qu'il est impossible de s'entendre, de négocier avec les terrorismes? Nous devons les éliminer en tant que forces militaires et politiques. Pour combattre et vaincre les terrorismes, nous devons mettre de côté tout ce qui nous sépare. Malheureusement, la réponse à cette question, pour l'instant, est non. Il y a un an, Vladimir Poutine, président de la Fédération de Russie, face aux participants de la 70e Session de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, avait lancé un appel en faveur de la création d'une véritable coalition antiterroriste internationale qui serait à même de s'opposer avec fermeté à ceux qui aujourd'hui haïssent l'humanité.

Au mois d'octobre de l'année passée, le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, que je représente ici, a lancé un appel en direction des parlements étrangers et des organisations parlementaires internationales demandant que l'on écarte toutes nos dissensions politiques et que l'on s'entende pour mettre en place une véritable coopération interparlementaire et internationale en vue de réprimer le terrorisme. Or cette position est le reflet d'un consensus fort et de l'unité nationale de la Russie, car nous savons pertinemment que le terrorisme est sans pitié. Je me souviens, comme des milliers de Russes, que la France a été touchée par le terrorisme. Moi-même, je me suis rendue, comme des milliers de Russes, devant l'ambassade de France à Moscou pour exprimer ma solidarité en direction des Français en général et des Parisiens en particulier. Je me rappelle également que nos pilotes militaires sont à l'œuvre sur le terrain en Syrie pour combattre le terrorisme. Après les actes de terrorisme qui ont frappé Paris, les pilotes marquaient sur les bombes russes: «Prenez ça, terroristes!»

Sans vouloir trop politiser la question, il faut se demander comment les organisations terroristes – Daech, par exemple – ont pu voir le jour, qui les suscite, qui les finance, qui les organise. Ces organisations ne sont en effet pas arrivées de la planète Mars; elles ont été créées. La réponse est bien simple: la préparation des terroristes, leur formation, la mise en œuvre de moyens terroristes pour faire tomber des régimes en place relèvent de l'intervention d'un certain nombre de mouvements et d'Etats. Les Printemps arabes ont suscité l'émergence d'organisations comme Daech, des organisations terroristes qui ont pris depuis une dimension internationale. En Syrie, en Irak, en Libye, ces organisations se réclament même maintenant de la souveraineté nationale. Bien entendu, ces Etats qui étaient des Etats en bonne et due forme n'étaient pas des démocraties parfaites. Il était peut-être nécessaire d'encourager la réforme dans ces pays mais par des moyens politiques, diplomatiques.

Or l'ingérence violente dans les affaires intérieures de ces Etats et dans celles d'autres Etats, la tentative d'imposer la démocratie sans tenir compte des traditions religieuses, historiques, politiques nationales ont, nous l'avons tous constaté, débouché sur la situation actuelle. La Libye n'est plus un Etat en bonne et due forme; l'Irak est un Etat en proie aux terroristes et au terrorisme. Chaque jour, des civils innocents meurent, des milliers de personnes sont blessées, tuées; des enfants, des femmes sont tués chaque jour. Cela produit des millions de réfugiés; cela détruit des villes, des régions, des pays entiers. Pourquoi? Et où est cette démocratie que nous appelions

tellement de nos vœux pour ces Etats, pour ces régions? Aujourd'hui, nous ne pouvons que constater les résultats de tout ce qui s'est passé dans cette région du monde.

La Libye et l'Irak n'étaient pas des Etats terroristes. Ils ne constituaient pas une menace terroriste pour le monde. Nous n'avions aucun droit de tolérer ce qui s'est passé dans un pays comme la Syrie. L'exigence des Etats occidentaux qui demandent la démission de Bachar el-Assad est inadmissible, car seul le peuple syrien a qualité pour décider de l'avenir de son pays au travers de procédures démocratiques, donc d'élections. C'est le peuple syrien qui doit désigner son président, et nous devons nous efforcer de créer les conditions pour que des élections aient lieu. Il est tout à fait évident que si le président Assad démissionne, cela suscitera le chaos, le désordre dans le pays, cela fera le lit du terrorisme et renforcera encore les mouvements terroristes. A la demande des autorités syriennes, la Russie a décidé d'intervenir afin d'aider l'armée syrienne et de l'assister dans sa lutte contre le terrorisme pour que cette tumeur, ce cancer ne puisse pas proliférer et s'étendre à d'autres pays et ne gagne pas nos villes, nos villages, nos pays.

L'intervention des forces aériennes russes, contrairement à ce que l'on peut dire de la coalition internationale, sont légales et conformes à la Charte des Nations Unies et au droit des gens. Malgré des accusations dénuées de fondement qui accusent la Russie de faire des frappes contre des objectifs civils, l'intervention des forces aériennes russes a eu un impact significatif contre le terrorisme. Daech a perdu une bonne partie des territoires qu'il occupait jusqu'à présent. Toute une série de cibles militaires, d'infrastructures qui servaient aux terroristes et qui permettaient le financement d'organisations terroristes du type de Daech ont été détruites. Surtout, l'intervention de nos forces aériennes a permis au régime en place d'avancer dans la cessation des hostilités dans toute une portion du territoire syrien, et ceci au travers d'accords négociés. La Russie a également envoyé des tonnes d'aide humanitaire afin de soulager les populations. Le monde entier a vu le concert de l'orchestre symphonique du Théâtre Marinskiï de Saint-Pétersbourg dirigé par Valériï Guerguiev dans l'amphithéâtre de la ville antique syrienne de Palmyre en ruines. C'était un geste fort et cela s'est passé lors des premières interventions des forces aériennes russes. La Russie a essayé de mettre en place des mesures conjointes avec tous les partenaires, y compris avec les Etats-Unis d'Amérique, dans la lutte contre le terrorisme. La Russie pensait que l'objectif visé était le même pour tous et elle s'est toujours efforcée de dégager une entente et de parvenir à des décisions communes. Elle a fait des concessions; elle a négocié pied à pied; elle était déjà et elle est toujours de l'avis que l'essentiel est de réunir toutes les parties de bonne volonté et de mettre en place un processus politique. Il n'y a pas de solution militaire au conflit intrasyrien. Tout le monde le comprend pertinemment. A ses partenaires occidentaux, la Russie a proposé de faire une délimitation entre l'opposition modérée et l'opposition de caractère terroriste et, ceci étant posé, de coordonner les frappes aériennes de toutes les parties contre les troupes terroristes du type Daech. Malheureusement, un accord n'a pas pu être trouvé, car il n'y a pas eu de retour positif de la part des partenaires occidentaux de la Russie.

Pour ce qui est de la ville d'Alep, qui défraye l'actualité, l'organisation Front Al-Nosra, qui relève des organisations terroristes selon les Nations Unies, est présente à Alep. La Russie ne saurait tolérer que des organisations de ce type continuent d'occuper le terrain et d'utiliser la population comme boucliers humains. Pour éviter la mort de civils, le 18 octobre dernier, la Russie a annoncé un arrêt temporaire des frappes aériennes russes et des interventions des forces armées syriennes pour permettre une trêve à des fins humanitaires. Cette trêve a commencé aujourd'hui même, ceci pour garantir la mise en place de couloirs humanitaires et la sécurité de ces couloirs. Elle a

aussi pour but de permettre l'évacuation des blessés de la partie ouest d'Alep. La Russie a également proposé de permettre aux combattants – Front Al-Nosra et autres –, en passant par deux couloirs humanitaires, de quitter la ville. La Russie demande par conséquent à ses partenaires occidentaux qui ont barre sur ces structures terroristes de les inciter à faire usage de cette possibilité et de quitter Alep.

Si la question vous intéresse, aujourd'hui même, sur le site Internet du ministère de la Défense russe, on peut voir une diffusion en direct de ce qui se passe dans les couloirs humanitaires.

Les groupes de terroristes qui souhaitent quitter Alep ne peuvent pas le faire à cause du Front Al-Nosra qui les empêche de partir. En d'autres termes, il y a eu des affrontements entre terroristes qui ont fait des morts et des blessés. En outre, les terroristes empêchent également la population de quitter Alep. Malgré cela, le Front Al-Nosra n'a toujours pas évacué la ville. Alors, la Russie se tourne vers les Occidentaux pour leur demander: avons-nous vraiment la volonté de lutter contre le terrorisme ou sommes-nous en train de combattre le président Assad pour le contraindre à démissionner? Et qui va gagner dans cette affaire? Il faut commencer par vaincre le terrorisme pour ensuite créer les conditions d'un processus politique qui débouchera sur des élections. Malheureusement, on ne voit pas de résultat pour l'instant. Cependant, Vladimir Poutine, président de la Fédération de Russie, a accepté de prolonger la trêve humanitaire pour la durée qui sera nécessaire, mais il faudra en échange que les terroristes cessent leur résistance militaire. On constate à l'heure actuelle que, grâce à l'aide humanitaire, les terroristes essayent de regrouper leurs forces, qu'ils vont profiter des couloirs humanitaires pour se réarmer. Or on ne peut pas tolérer une telle éventualité. On doit obliger les terroristes à évacuer Alep, cela dispenserait la Russie d'utiliser les frappes aériennes. L'opération à Alep est comparable à celle que la coalition envisage à Mossoul en Irak. C'est la même approche, c'est le même but. Les Occidentaux demandent la même chose à Mossoul, à savoir que les terroristes évacuent la ville.

Croyez-moi, la Russie a la volonté sincère de persévérer dans ses efforts pour faire appliquer la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies et pour mettre en œuvre les accords russo-américains. Compte tenu de la guerre qui a lieu sur le plan de l'information et qui cible la Russie, je tiens à réaffirmer que ses objectifs en Syrie n'ont pas varié et qu'elle continuera à lutter contre le terrorisme international et à s'efforcer de permettre la mise en place de conditions favorables à la résolution politique du conflit intrasyrien.

La Russie est disponible pour toute coopération avec tous les Etats du monde qui le voudront bien et qui partagent ces objectifs. La Russie pense que la coopération antiterroriste internationale doit se fonder sur le droit international en vigueur, y compris sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et sur la stratégie des Nations Unies en matière de lutte contre le terrorisme. Nous devons aussi intensifier nos efforts au niveau parlementaire pour faire aboutir la Convention des Nations Unies contre le terrorisme mondial. Au niveau interparlementaire, nous pourrions prendre encore d'autres initiatives qui vont dans la même direction. Je ne parle même pas des autres mécanismes internationaux et de la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

Rappelons toutefois que les institutions internationales doivent jouer un rôle clé dans le plein respect de la souveraineté nationale au niveau de la participation à des opérations antiterroristes, indépendamment du la question de savoir si ces opérations antiterroristes se déroulent sur le territoire national ou sur le territoire d'un Etat étranger.

La politique antiterroriste de la Fédération de Russie est adossée à ces principes. Nous pouvons dire que nous avons un bilan favorable à présenter et que nous avons beaucoup avancé. La législation russe sanctionne la participation à des activités terroristes, à des actes préparatoires, notamment à la formation. Nous avons également levé un certain nombre de restrictions, inscrites dans la législation russe, en matière de répression du terrorisme. Nous sommes par exemple en mesure de réprimer de façon plus efficace au pénal la diffusion de matériel terroriste. Au début de l'année, nous avons introduit une législation qui réprime la prise d'otages et la justification sur l'Internet, donc publique, d'actes de terrorisme. La mise en place de cet arsenal législatif antiterroriste ne nous amène toutefois pas à franchir la ligne au-delà de laquelle on porterait atteinte aux libertés fondamentales et aux droits de l'homme. Si cela se produisait, ce serait sanctionné en vertu de notre Constitution, de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux. Nous coopérons avec le Conseil de l'Europe et nous sommes en train de nous inspirer des bonnes pratiques d'autres Etats européens.

La plate-forme de l'Association des Sénats d'Europe est un excellent lieu d'échange d'expériences pour la mise en œuvre d'une législation antiterroriste efficace. Nous voyons déjà les résultats de ces travaux. Pour vous en convaincre, regardez ce qui s'est passé dans le Caucase du Nord, en Tchétchénie plus précisément qui, dans les années 1990, était une zone de guerre et où la destruction était généralisée. La Tchétchénie était l'un des lieux où prospérait le terrorisme international. Peut-être que c'est nous les Russes qui avons été les premiers à sentir le poids du terrorisme international. Aujourd'hui, la république de Tchétchénie est l'une des régions parmi les plus florissantes de la Fédération de Russie. Elle est dotée de toutes les conditions nécessaires pour que la vie des citoyens puisse s'y dérouler en toute sécurité. Evidemment, il subsiste dans le Caucase du Nord quelques projets d'infiltrations de personnes venues d'ailleurs, mais nous réprimons ces infiltrations dans la région.

Excellences, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, nous autres parlementaires avons des ressources, des moyens et sommes écoutés. Nous avons donc la possibilité d'intervenir de façon utile pour apporter notre contribution à la lutte internationale contre le terrorisme. Il est grand temps de mettre à profit ces ressources dont nous les élus sommes investis. Rien ne justifierait que nous cautionnions le terrorisme par inaction ou par absence d'efforts de coordination. Je le répète, nous tenons à lancer un appel à tous nos collègues pour qu'ils unissent leurs efforts aux nôtres pour combattre la plaie du terrorisme.

Pio Garcia-Escudero, président du Sénat du Royaume d'Espagne

Monsieur le président du Conseil des Etats de la Confédération helvétique, je tiens à vous remercier d'accueillir cette réunion.

Après les attaques terroristes qui ont frappé Paris, Nice et Bruxelles, ainsi que des villes situées dans d'autres Etats européens, dont l'Espagne, nous sommes alarmés par l'arrivée d'un nouveau type de terrorisme, qui frappe sans discrimination les populations et qui vient recruter ses propres agents dans les pays européens. Le terrorisme est une menace pour tous les Etats et tous les peuples. D'après la Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, il représente une menace grave pour notre sécurité, pour les valeurs des sociétés démocratiques et pour les libertés de leurs citoyens, surtout parce qu'il cible de façon indiscriminée des personnes innocentes. Nous pensons que cette analyse vaut pour tous les pays qui nous entourent. Dans une région comme l'Europe, de plus en plus ouverte, où la sécurité intérieure et la sécurité extérieure

se trouvent indissolublement liées, il est nécessaire d'entreprendre une action concertée et collective pour réprimer le terrorisme.

La proximité des pays de l'UE pose des défis particuliers. Elle exige que nous nous parlions et que nous nous concertions pour mettre en place les contrôles des frontières et les échanges d'informations policières. Dans ce contexte, à la lumière de la Déclaration de Bratislava du 16 septembre 2016, l'Espagne milite pour que des progrès soient entrepris, au niveau de l'Europe communautaire, en matière de coopération judiciaire et policière, d'échange d'informations, de contrôle renforcé des frontières de l'UE et de prévention de la radicalisation. En outre, nous entendons appuyer, entre autres actions, la lutte contre le trafic d'armes et le renforcement des mesures de lutte contre le terrorisme. Nous pensons que celle-ci doit se déployer non seulement sur les terrains judiciaire et policier, mais aussi sur le terrain politique.

Est-il possible de combattre le terrorisme de façon efficace? La réponse est oui. L'Espagne a elle-même connu une expérience qui prouve que la lutte contre le terrorisme est possible. Par exemple, les activités terroristes de l'ETA ont pris fin après que cette organisation a tué plus de 1000 Espagnols en l'espace d'une quarantaine d'années. Comment sommes-nous parvenus à un tel résultat? Nous avons mis la pression sur l'ETA sur tous les fronts, notamment au moyen d'une coopération internationale. Cela dit, je tiens une fois encore, puisque nous sommes ici en présence du président du Sénat français, à adresser mes plus cordiaux remerciements à l'Etat français: grâce à la coopération entre les autorités françaises et espagnoles et entre les justices française et espagnole, grâce à la collaboration entre les forces de sécurité et de police de la France et de l'Espagne, grâce à la condamnation unanime par ces deux pays des activités terroristes de l'ETA, et grâce à la coopération politique entre les deux Etats et leurs gouvernements respectifs, nous sommes parvenus à mettre un terme à la menace terroriste de cette organisation. Cette dernière a en effet disparu et cessé de tuer, il y a cinq ans. Si cette coopération a porté ses fruits, c'est parce qu'elle s'est déployée non seulement au niveau régional, mais aussi, par le biais d'Interpol, au niveau de l'Europe entière, et même au-delà des frontières de celle-ci. Le succès repose aussi sur une décision essentielle prise par l'Union européenne pour réprimer l'ETA: l'institution du mandat d'arrêt européen. Cet exemple montre que les mesures évoquées dans le cadre de ce séminaire ne doivent pas se développer uniquement sur le terrain de la prévention, mais aussi sur celui de la répression pure et dure du terrorisme.

Je voudrais également rappeler l'importance du contrôle parlementaire sur les activités de l'Etat en matière de renseignement et de sécurité. Ce contrôle s'avère indispensable malgré toutes les précautions qui s'imposent au sujet de ce qui relève du secret d'Etat. Cela étant, il est nécessaire de créer, en parallèle, des organes parlementaires destinés au contrôle de l'activité de l'exécutif. Il existe en Espagne une commission du secret d'Etat, qui peut informer les groupes politiques sur les activités des services de renseignement espagnols, tout en respectant la confidentialité requise.

Permettez-moi enfin d'évoquer un certain nombre d'initiatives prises en Espagne dans ce dossier:

- la réforme du code pénal entreprise en 2010 dans le but de mieux faire face au terrorisme, de même qu'en 2015 dans le but d'y intégrer les exigences de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU relative aux combattants terroristes étrangers;
- la coopération qui se poursuit et se renforce avec les Etats voisins de l'Espagne, en particulier la France et le Maroc – coopération qui s'est avérée indispensable pour ce qui concerne la

répression du terrorisme ainsi que la gestion des problèmes liés à la frontière séparant l'Espagne du Maroc;
- l'encouragement du dialogue entre les cultures au travers de l'alliance des civilisations;
- l'encouragement du soutien au plan d'action destiné à prévenir l'extrémisme violent, déployé par le secrétaire général de l'ONU.

En outre, l'Espagne propose la création d'un tribunal antiterroriste international. Il s'agit d'une initiative prise conjointement avec la Roumanie. Elle sera soutenue par les ministres des Affaires étrangères des deux Etats pour mettre fin à l'impunité des crimes terroristes. A l'ONU, il s'agirait de mettre en place un standard international visant à protéger les droits des victimes du terrorisme. Cette protection est, à nos yeux, essentielle, car nous avons nous-mêmes une longue expérience en la matière.

Nous pensons que nous devons nous entraider pour combattre le phénomène du terrorisme de façon coordonnée, car l'union fait la force. Nous l'avons déjà dit, ici et ailleurs: le terrorisme est une menace qui nous concerne tous. Alors soyons optimistes, nous pouvons venir à bout d'un certain type de terrorisme. Si nous coopérons, nous serons plus forts. Si nous collaborons, nous y parviendrons.

Ankie Broekers-Knol, présidente de la Première Chambre des Etats généraux du Royaume des Pays-Bas

C'est un honneur d'être une nouvelle fois parmi vous. Le Sénat des Pays-Bas garde un excellent souvenir de la réunion de l'Association des Sénats d'Europe de mai 2015. Je tiens à remercier notre hôte, le Conseil des Etats, qui nous reçoit ici magnifiquement. Nous savons fort bien que l'organisation d'une telle conférence représente un effort considérable.

Au cours des dix dernières années, l'Europe a dû faire face à divers actes de terrorisme. Certaines villes s'étaient à peine remises d'attentats terroristes qu'elles en étaient de nouveau la cible. Il nous reste à identifier ceux qui sont à l'origine de ces actes de terrorisme et qui diffusent la peur. Il n'y a qu'un outil que les auteurs de ces actes semblent être en mesure d'utiliser: la violence. Les terroristes espèrent affaiblir et démanteler nos sociétés libres et démocratiques.

Il nous incombe aujourd'hui de discuter du rôle des sénats dans la lutte antiterroriste en Europe. A mon avis, la tâche des sénats la plus importante en la matière consiste à veiller au respect de la législation et des droits humains. Il serait pourtant plus simple d'adopter des lois qui seraient contraires à certains de ces droits. Ces dernières années, plusieurs lois antiterroristes ont fait apparaître un tel risque: la crainte du terrorisme a en effet conduit des Etats à adopter des dispositions qui portent atteinte à certains droits, tels que le droit à la non-discrimination ou à la protection de la sphère privée. En outre, certains principes essentiels du droit ont été parfois ignorés, tels que la non-rétroactivité ou la présomption d'innocence.

Bien que l'on puisse comprendre ce type de réaction face à l'urgence, il convient de souligner qu'il est dans notre intérêt à tous de respecter la législation et les droits humains, afin d'éviter de perdre ce que nous tentons aujourd'hui de protéger. Le président du Sénat français a évoqué ce fait en présentant les initiatives prises par la France en ce qui concerne la déchéance de la nationalité pour les binationaux. Une proposition de ce genre est débattue actuellement aux Pays-Bas. Ce type de loi introduit une discrimination entre les personnes binationales et celles qui n'ont qu'une nationalité. On ne peut priver de sa nationalité une personne qui n'en a qu'une et la

rendre par là même apatride. Sur ce type de sujet, j'estime qu'une coopération et qu'un échange d'informations entre les pays sont essentiels.

Les séminaires tels que celui qui nous réunit aujourd'hui sont indispensables pour que les sénats – qui peuvent jouer un rôle dans les décisions visant à déployer des forces armées – puissent débattre des lois antiterroristes. Le Sénat des Pays-Bas a institué une nouvelle tradition qui consiste à mener annuellement un débat politique sur la sécurité nationale. Sont abordés à cette occasion des sujets tels que l'instabilité, les conflits au Moyen-Orient et en Afrique ou l'afflux de réfugiés.

Puisque nous partageons la responsabilité du maintien de la paix et de la stabilité, nous avons le devoir de nous demander ce que nous pouvons entreprendre, en tant que parlementaires, pour y contribuer. Dans cette perspective, l'amélioration et l'intensification de notre coopération constituent un outil fondamental. Aussi devrions-nous mettre tout en œuvre pour coopérer de plus en plus étroitement au niveau parlementaire – comme cela se fait déjà au niveau des affaires étrangères et des exécutifs. Ce n'est qu'ainsi que nous pourrons protéger nos sociétés libres et démocratiques.

Vendredi 21 octobre 2016

XVII[e] Réunion de l'Association
des Sénats d'Europe

Thème de la Réunion:
Le poids du Sénat dans la prise
de décision parlementaire

Raphaël Comte, président du Conseil des Etats de l'Assemblée fédérale suisse, présidence de la XVII^e Réunion de l'Assemblée des Sénats d'Europe

Chers collègues, je vous souhaite la bienvenue à cette seconde journée de l'assemblée annuelle de notre association et j'espère que votre séjour en Suisse se passe bien. Le thème du jour est le poids du Sénat dans la prise de décision parlementaire. Chacun est libre d'aborder ce sujet sous l'angle qu'il souhaite, l'un des intérêts de la réunion annuelle étant de porter à la connaissance des participants les évolutions politiques récentes concernant les divers sénats et toute question d'actualité pertinente.

Premier bloc: Prise de parole de la délégation autrichienne, de la délégation de la Bosnie-Herzégovine, de la délégation tchèque, de la délégation allemande et de la délégation espagnole

Mario Lindner, président du Conseil fédéral de la République d'Autriche

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les présidentes et les présidents, chers collègues, je tiens tout d'abord à remercier nos hôtes suisses qui, après 2006, accueillent nos travaux annuels pour la deuxième fois.

Treize des vingt-huit Etats membres de l'Union européenne connaissent aujourd'hui un système bicaméral. En dehors de l'UE, il existe un système bicaméral en Bosnie-Herzégovine, en Russie et dans notre pays hôte, la Suisse. Ce n'est donc pas que de la théorie. La pratique montre bien que le système bicaméral est incontournable en Europe et on ne peut que s'en féliciter.

Les sénats assurent la représentation des collectivités régionales, et ce n'est pas un hasard. Dans de nombreux Etats de l'UE, les Chambres hautes sont une structure indispensable au système de démocratie représentative. En effet, à l'ère du numérique, à une époque de défiance croissante à l'égard du système politique et des institutions, leur ancrage régional garantit la valeur du système bicaméral.

Députés des régions au service des régions, c'est nous qui faisons vivre le fédéralisme. Nous garantissons qu'un éventail aussi large que possible d'opinions soient prises en compte dans la législation de nos pays respectifs. Nous sommes garants de la séparation des pouvoirs et d'un système moderne de «checks and balances», donc de poids et contrepoids. Nous sauvegardons les intérêts des régions vis-à-vis d'une majorité collective souvent abstraite. Ainsi, dans de nombreux Etats qui ne sont pas des Etats fédéraux au sens classique du terme, comme la France, l'Italie et l'Espagne, la deuxième chambre endosse un rôle régional fort.

Cela ne va pas sans susciter des critiques. Dans de nombreux Etats européens, un débat très médiatisé est en cours sur le rôle et l'utilité de la deuxième chambre et l'Autriche ne fait pas exception. De plus en plus, nous devons justifier l'activité de nos sénats, dans une démocratie médiatisée où les cadences s'accélèrent de plus en plus. Ce débat sur la raison d'être de la deuxième chambre a lieu dans presque chaque Etat européen qui connaît un système bicaméral, et je suis convaincu que nous ne devons pas éluder le débat.

Nous vivons à une époque où, dans de trop nombreux Etats, on constate une défiance à l'égard du système politique et des institutions; nous vivons dans des temps où les médias sont

souvent trop peu sensibles aux arcanes des processus parlementaires. Or, les sénats offrent une plate-forme qui permet de lutter contre le désengagement de pans entiers de la société ou de la population vis-à-vis du système démocratique. Je crois que nous avons l'obligation d'exploiter cette possibilité qui nous est donnée par le système bicaméral.

La République d'Autriche fonctionnerait parfaitement s'il n'y avait pas de Bundesrat. C'est un constitutionnaliste autrichien qui le dit, montrant ainsi le peu de cas qu'il fait de la deuxième chambre. Mais ce n'est pas une exception. En Autriche, rien n'est plus faux que dire que le Bundesrat, la chambre des Länder, n'a pas sa raison d'être. Au contraire, il confère une perspective régionale au processus législatif. Notre deuxième chambre a également une compétence clé, à savoir le développement du droit européen. En tant que chambre de l'Europe et des Länder, donc des régions, le Bundesrat est un trait d'union entre les différents échelons législatifs et fait exister le fédéralisme.

Ces dernières années, un certain nombre de mécanismes se sont mis en place, des mécanismes qui sont aujourd'hui bien rodés et qui assurent un échange continu entre les parlements régionaux et l'échelon européen. Nous donnons aux Landtage, donc aux législatifs des Länder autrichiens, la possibilité de s'exprimer à titre subsidiaire et de faire valoir leur opinion dans le processus politique, notamment en ce qui concerne la législation européenne. Le Bundesrat autrichien peut également, en phase de négociation au Conseil européen, donner des mandats voire des mots d'ordre aux membres de l'exécutif qui négocient pour le compte de la République d'Autriche. Le Bundesrat se veut donc la chambre de l'Europe au sens le plus noble du terme.

La Chambre haute du Parlement autrichien, comme de nombreux autres sénats en Europe, est engagée dans un processus de réflexion permanente sur sa propre mission. Tous partis politiques confondus, nous nous posons la question de savoir comment être efficaces et utiles au XXIe siècle. Quelles sont les priorités que la deuxième chambre peut intégrer dans l'agenda politique à long terme? Quels sont les objectifs qu'elle peut atteindre? Que peut-elle mettre en œuvre en plus du processus législatif classique? Le Bundesrat autrichien a trouvé des réponses concrètes à ces questions.

Notre chambre est par exemple devenue un acteur incontournable du débat politique sur le numérique. Avec la «Zukunftsausschuss» (commission de l'avenir), nous avons créé une institution unique en son genre en Europe qui, bien au-delà des horizons législatifs courants, pose la question des objectifs à long terme en relation avec la société du numérique. Le Bundesrat est également devenu la chambre des droits de l'enfant et il est en train de mettre en place un réseau de lutte contre la haine sur les réseaux sociaux et de résistance numérique. Bref, de nombreuses initiatives prises par le Bundesrat ces dernières années n'ont été possibles que parce que les sénateurs ont su exploiter les possibilités que leur confère le système institutionnel et politique autrichien. Je sais que de nombreux sénats, dans toute l'Europe, sont engagés dans des processus analogues au nôtre.

Les sénats sont plus que de simples organes de contrôle ou de simples relais des collectivités locales. Mais, très souvent, ils n'ont pas droit aux feux de l'actualité. Leurs travaux ne sont pas toujours perçus comme assez «sexy» pour une démocratie de plus en plus médiatique et ils ne fournissent pas forcément de la matière pour faire de gros titres accrocheurs. Pour autant, il serait faux de songer à supprimer les sénats ou à les priver de leurs pouvoirs. Malheureusement, ce débat n'est que trop courant. Nous devons donc nous engager dans une réflexion à plus long terme, pour orienter le débat vers les enjeux du futur, pour voir au-delà de l'actualité politique

immédiate. C'est précisément en cela que les sénats européens ne sont pas du tout surannés. Au contraire, dans une Europe qui est en train de s'unir, ils sont plus importants que jamais non seulement en tant que relais entre les différents échelons politiques ou en tant que garants de la proximité avec l'électorat, mais également en tant que créateurs, que lieux de débat, que lieux d'élaboration de la législation de demain. Les sénats sont un gage à la fois de stabilité et de vision prospective. C'est comme cela qu'ils doivent concevoir leur mission.

Barisa Colak, vice-président de la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine

Monsieur le président, Messieurs les présidents des sénats, permettez-moi tout d'abord de remercier les organisateurs de la Réunion 2016 de l'Association des Sénats d'Europe pour leur accueil.

Se fondant sur un principe général de la démocratie, à savoir que l'autorité et le pouvoir de l'Etat émanent du peuple et appartiennent au peuple, la Constitution de la Bosnie-Herzégovine déclare dans son préambule que les Bosniens, les Serbes et les Croates sont les peuples constituants et forment des communautés de citoyens qui exercent leur pouvoir de façon égalitaire par le truchement de leurs représentants. Partant, le constituant a défini les peuples constituants comme des entités spécifiques, dotées de statuts distincts et de droits égaux.

L'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine est l'organe représentatif qui détient le pouvoir constitutionnel et législatif. Son statut constitutionnel, sa structure et ses compétences reflètent le caractère complexe de la communauté sociale et étatique de la Bosnie-Herzégovine, une communauté dont les arrangements constitutionnels respectent les standards démocratiques, mais qui se caractérisent aussi par un certain nombre de solutions spécifiques qui sont le résultat de compromis politiques obtenus pendant les négociations de l'Accord général de paix, également connu sous le nom d'Accords de Dayton.

Les Accords de Dayton comportent onze annexes, dont l'Annexe IV est la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, laquelle fait encore partie intégrante d'un accord international parce qu'elle n'a pas été examinée par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. De ce fait, certaines solutions de notre Constitution ne sont pas entièrement conformes aux standards démocratiques internationaux, ce que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà confirmé par deux fois.

La Bosnie-Herzégovine est l'un des dix-sept Etats qui pratiquent le bicamérisme. L'Assemblée parlementaire se compose de la Chambre des représentants et de la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine. Du point de vue de sa structure et de son processus décisionnel, l'Assemblée parlementaire exprime les principes de la souveraineté nationale et de l'égalité des trois peuples constituants, ainsi que la structure complexe de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, qui est constitué de deux entités: la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la République serbe de Bosnie (Republika Srpska).

Le processus décisionnel au sein de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine entend assurer l'égalité entre les peuples constituants et les citoyens, ainsi que la protection des intérêts nationaux des trois peuples constituants. Il s'agit de l'une des architectures parlementaires les plus complexes qui soit. La Constitution institue une égalité parfaite entre les deux chambres: les lois et les autres décisions importantes sont adoptées uniquement si elles sont acceptées dans un libellé identique par chacune des chambres.

En plus des sessions des chambres, des activités parlementaires importantes se déroulent dans les commissions permanentes et temporaires des chambres, les Collèges ainsi que le Collège

conjoint des deux chambres. Citons aussi les activités des présidents et des vice-présidents des deux chambres, qui sont également des relais politiques importants.

La Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine se compose de quinze délégués: cinq délégués serbes élus par l'Assemblée de la République serbe de Bosnie, ainsi que cinq délégués croates et cinq délégués bosniens élus par les délégués de la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Le Collège de la Chambre des peuples est présidé selon un système de rotation. Le quorum est atteint à partir de neuf délégués, sur quinze, avec au minimum trois délégués de chacun des peuples constituants. Dans les deux chambres, toutes les décisions sont prises à la majorité des membres présents et votants, pour autant que la majorité comprenne au moins un tiers des voix de chaque peuple constituant. Si la majorité ne comprend pas un tiers de voix de délégués de chacune des entités nationales, le président et le vice-président, en tant que commission, essayent de dégager un accord dans un délai de trois jours. S'ils n'y parviennent pas, la décision est prise à la majorité des délégués présents et votants, pour autant que cette majorité n'inclue pas deux tiers des délégués ou plus d'une entité.

Comme dans d'autres Etats complexes et fédéralistes tels que la Belgique ou la Suisse, où les unités fédérées sont représentées de façon égalitaire, la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine a une fonction législative. Mais elle est aussi dotée d'un rôle spécifique: la protection des intérêts nationaux vitaux. Dans le processus de décision parlementaire de la Chambre des peuples, chacun des trois clubs – celui du peuple bosnien, celui du peuple croate et celui du peuple serbe – peut, par le truchement du mécanisme de la protection des intérêts nationaux vitaux, agir à titre préventif afin d'empêcher l'adoption d'un projet de loi. Il faut pour cela que la majorité du groupe parlementaire concerné estime que le projet en question porte atteinte à l'égalité entre les peuples constituants et aux intérêts nationaux vitaux du peuple qu'il représente. Ni la Constitution ni le règlement du Parlement ne définissent clairement ce que l'on entend par «intérêt national vital». Ainsi, chaque groupe de la Chambre des peuples peut déterminer si tel ou tel projet porte atteinte aux intérêts nationaux vitaux du peuple représenté.

Les décisions relatives aux intérêts nationaux vitaux ne peuvent se prendre qu'à la majorité des délégués de chacun des trois clubs. Si l'un des clubs conteste qu'un intérêt national vital soit en jeu, une procédure de conciliation est ouverte: le président de la chambre convoque la Commission, qui est composée d'un représentant de chacune des communautés nationales. Celle-ci doit parvenir à un accord dans un délai de cinq jours. Sinon, la Cour constitutionnelle est saisie et joue le rôle de médiateur. Si elle estime qu'il y a atteinte aux intérêts nationaux vitaux de l'un des trois peuples constituants, les trois groupes parlementaires doivent confirmer leur décision. Si la décision de la Cour est négative, la décision est prise à la majorité.

Pour l'instant, les intérêts nationaux vitaux n'ont été invoqués que onze fois: neuf fois par le groupe bosnien, deux fois par le groupe croate et jamais par le groupe serbe. Cependant, le groupe serbe dispose d'un double droit de veto: à la Chambre des peuples et à la Chambre de représentants. Il faut souligner que la Constitution n'institue pas un statut égalitaire pour les trois peuples constituants en matière de droit de veto. Cette solution, qui dote les peuples constituants de droits inégaux au détriment du peuple croate, le plus petit des peuples constituants de la Bosnie-Herzégovine, fait débat. En effet, alors que le droit de veto du groupe serbe peut être exercé dans les deux chambres, le peuple croate ne dispose d'aucun droit de veto institutionnel.

Cela nous conduit très souvent à multiplier les travaux de commission, ce qui ne contribue pas à l'efficacité des travaux de la chambre. Il faut qu'une entente importante existe entre les acteurs

politiques pour que les travaux parlementaires puissent avancer. La réforme constitutionnelle, et notamment la réforme de l'élection présidentielle, permettrait peut-être de gérer la question de l'efficacité des travaux parlementaires. De cette façon, nous pourrions assurer une meilleure qualité de nos travaux, en tenant compte de l'importance de la législation au niveau national, dans la voie qui, je l'espère, nous mènera vers l'Union européenne.

Milan Stech, président du Sénat de la République tchèque

Monsieur le président, chers collègues, Mesdames et Messieurs, permettez-moi tout d'abord de remercier la Suisse et les Suisses d'accueillir l'Association des Sénats d'Europe.

La position des sénats dans les différents Etats européens est variable, mais il y a des points communs. En République tchèque, nous avons un système bicaméral asymétrique, ou imparfait, qui est une forme assez standard du bicamérisme en Europe. Ce système est adossé à une longue tradition qui trouve ses origines au XIX^{e} siècle, dans l'Empire austro-hongrois dont les Tchèques ont fait partie jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale.

Après le démantèlement de la République fédérale tchèque et slovaque, le constituant qui a rédigé la Constitution entrée en vigueur le 1er janvier 1993 a jugé utile d'inscrire un système bicaméral dans la loi fondamentale, revenant ainsi à la tradition de la Première République tchécoslovaque (1919-1938). L'initiateur de ce retour au bicamérisme est Vaclav Havel, notre premier président de la République. Je me souviens qu'entre 1994 et 1995, il m'avait annoncé le premier la restauration du Sénat. Son vœu le plus cher était que ce Sénat ne soit pas une simple copie de la Chambre basse, la Chambre des députés de la République tchèque. Il a insisté pour que le Sénat soit composé de représentants recrutés dans la société civile au sens le plus large. Ainsi, les premières élections sénatoriales de la nouvelle ère de notre pays, qui se sont tenues à l'automne 1996, ont vraiment porté sur le choix de personnalités.

Le Sénat de la République tchèque est une assemblée extrêmement chatoyante de personnalités de très haut niveau. Toutefois, il ne représente pas les régions. Le Sénat tchèque se compose de représentants élus dans des circonscriptions, selon un système majoritaire à deux tours, et un tiers de son effectif est renouvelé tous les deux ans. Ce système électoral a progressivement modelé le Sénat dont la composition a beaucoup changé – et cela se confirme à chaque élection sénatoriale – par rapport aux années 1990. Au fil du temps, le Sénat a accueilli des personnalités ayant un profil de plus en plus régional, qui bénéficient donc d'une large assise locale et jouent véritablement un rôle de relais régionaux. Les sénateurs ne sont ni désignés par l'Etat ni délégués par les assemblées parlementaires régionales. Ils ne sont pas non plus perçus comme une émanation des collectivités locales ou des municipalités. Autrement dit, ce sont des personnes qui obtiennent leur mandat grâce au respect très large dont ils jouissent dans leur région.

L'élection à deux tours pose toutefois un problème. Au premier tour, la participation est comprise entre 30 et 40 pour cent, parce que les élections sont couplées à d'autres scrutins. Mais le deuxième tour des sénatoriales, qui a lieu une semaine après le premier tour, affiche un taux de participation beaucoup plus faible. C'est fâcheux et cela donne des munitions à celles et ceux qui affirment – comme l'a déjà signalé notre collègue autrichien – que la Chambre basse est amplement suffisante et que le Sénat, puisqu'il n'a pas la confiance des citoyens et de l'électorat et qu'il ne suscite pas un grand intérêt, pourrait parfaitement être supprimé.

Le Sénat de la République tchèque jouit de pouvoirs étendus, qui ne sont certes pas comparables à ceux de la Chambre des députés, mais qui lui permettent d'intervenir dans tous les projets

de loi, à l'exception du budget de l'Etat. Il élit également les juges de la Cour constitutionnelle, et débat et approuve les traités internationaux. La République tchèque ne peut donc pas adopter un traité international sans l'accord de la Chambre haute. Le Sénat a encore d'autres pouvoirs, notamment en matière de nomination auprès d'un certain nombre d'institutions importantes de la République. Surtout, lors de la crise gouvernementale de 2013, le Sénat tchèque a joué à bien des égards un rôle de pilier institutionnel et a donc amplement justifié son existence. Cette année, nous fêtons le vingtième anniversaire de sa restauration, ce qui prouve bien son importance au sein du système.

Le Sénat tchèque amende à peu près un tiers des projets de loi qui lui sont soumis par la Chambre des députés, et 60 pour cent des amendements qu'il propose sont adoptés tel quel. Cela montre bien que son travail est apprécié. Des économistes ont d'ailleurs chiffré à plusieurs dizaines de millions de couronnes tchèques l'argent qui a pu être économisé ou être dépensé à meilleur escient grâce aux interventions très sagaces du Sénat grâce au fait que les projets font la navette entre les deux chambres.

Mais, comme dans d'autre pays, le Sénat de la République tchèque est en butte à des critiques au sujet de sa mission dans le cadre de l'organisation bicamérale. Son rôle suscite souvent des réserves et des interrogations de la part de formations politiques qui veulent un pouvoir absolu et qui, sous couvert d'efficacité législative, veulent en fait affaiblir les institutions et avoir un Parlement à leur botte, ce qui serait beaucoup plus simple avec une seule chambre.

Le système électoral, qui vise à renouveler le Sénat par tiers tous les deux ans, est un dispositif de sécurité essentiel pour protéger les institutions des appétits populistes et des errements de l'opinion publique qui pourraient avoir un effet préjudiciable sur le bon fonctionnement des institutions. Nous avons d'ailleurs eu des élections sénatoriales partielles pas plus tard que la semaine passée et certaines personnalités que l'opinion publique connaît bien, et qui souhaitent se rapprocher du pouvoir, ont dû prendre acte que les élections sénatoriales n'ont pas toujours été à la hauteur de leurs attentes.

Je pense que des réunions comme celle d'aujourd'hui sont essentielles pour échanger et améliorer la qualité de nos travaux. Nous essayons par exemple d'améliorer le taux de participation aux élections sénatoriales et d'attirer davantage d'électrices et d'électeurs aux urnes. Nous aimerions également convaincre ceux qui doutent de l'opportunité d'un Sénat de la nécessité de cet organe dans notre organisation institutionnelle.

Je conclus ici en formulant le vœu que toutes les Chambres hautes puissent s'acquitter de leur mission, qui est d'assurer la sécurité et la pérennité de la démocratie parlementaire dans nos Etats respectifs.

Stanislaw Tillich, président du Conseil fédéral de la République fédérale d'Allemagne

Monsieur le président, chers collègues, permettez-moi de remercier Monsieur Raphaël Comte, président du Conseil des Etats, pour son très aimable accueil.

Le Conseil des Etats suisse a une longue histoire de 170 ans. Le Bundesrat n'a lui que 67 ans. Il ne vit pas au rythme des législatures, puisqu'il se renouvelle en permanence en fonction des résultats électoraux des Länder, ce qui lui permet d'assurer une très grande continuité dans l'interaction des organes constitutionnels de la République fédérale d'Allemagne; une continuité qui se retrouve également au niveau des compétences.

D'autres sénats traversent des périodes de bouleversements profonds, notamment ceux de Belgique et d'Italie. Le Bundesrat n'a pas connu de tels changements. Depuis 1949, il intervient à différents stades du processus législatif, lance ses propres projets et prend position sur les projets de loi du gouvernement fédéral et sur les décisions de la Chambre basse, le Bundestag. Ce qui a changé au fil des ans, c'est la proportion de lois soumise à son approbation expresse. S'il était de 50 à 60 pour cent au début, il est aujourd'hui de 40 pour cent, à la suite d'une réforme du fédéralisme qui visait précisément à réduire le nombre d'objets nécessitant l'approbation de la Chambre haute. D'aucun craignaient à l'époque une marginalisation du Bundesrat, mais il n'en a rien été. Au contraire, son importance est restée intacte.

Je voudrais aborder deux phénomènes qui, même si rien n'a changé dans la structure institutionnelle du Parlement, ont un effet sur le travail parlementaire du Bundesrat: le nouveau paysage politique allemand et l'accélération de la procédure législative.

Paysage politique allemand

Comme dans de nombreux pays d'Europe, le paysage politique allemand a beaucoup changé et l'on en ressent les effets également au sein du Bundesrat. Il y a quelques années, on pouvait encore distinguer les Länder en fonction du parti de leur ministre-président. Aujourd'hui, cela n'est plus possible parce que les coalitions ne sont plus rattachées aux grands partis. Nous avons ainsi un ministre-président vert et un autre qui appartient à Die Linke. La composition des gouvernements fédéraux est également devenue plus variée. Le FDP, qui était le partenaire traditionnel de la CDU, n'est plus représenté dans tous les Landtage. Cela a ouvert la porte à de nouveaux types de coalitions entre la CDU et les Verts, mais a également généré de larges coalitions. A cela s'ajoute le fait que, en Allemagne aussi, nous avons des partis populistes, comme l'Alternative für Deutschland (AfD), qui ont progressé lors des dernières élections dans les Länder. Or l'AfD se considère fondamentalement comme un parti d'opposition, ce qui rend difficile la formation d'un gouvernement, car personne ne souhaite former de coalition avec eux. Personnellement, j'estime aussi que cela est exclu.

En outre, les coalitions à deux partis ne suffisent plus toujours pour former des majorités. Dans quatre Länder, des coalitions à trois partis existent déjà, et il y en aura bientôt un cinquième. Sur un total de seize Länder, onze coalitions gouvernementales différentes se sont formées: noire, verte-noire, noire-verte, rouge-verte, rouge-rouge, rouge-rouge-verte. Dans cette gamme de couleurs apparaissent deux nouvelles arrivées: noire-rouge-verte, qui est la coalition dite «jamaïcaine», et enfin la coalition rouge-jaune-verte dite «feux de signalisation». La conséquence, qui est aussi un défi, est un Bundesrat très bariolé.

La grande coalition du gouvernement fédéral ne dispose donc plus, au Bundesrat, de la majorité politique. On ne peut plus compter sur une majorité dans les gouvernements des Länder et le Bundesrat ne peut pas être sûr des soutiens dont il disposera dans le processus législatif. Cela ne veut pas dire qu'il est paralysé dans son action mais que ses décisions sont plus difficilement prévisibles. Comme c'est dans le Land que l'on définit ce que la coalition votera au Bundesrat, les dissensions doivent s'exprimer avant, au niveau des gouvernements des Länder: les membres de la coalition du Land doivent se mettre d'accord sur leur vote au sein du Bundesrat. Cela peut donner lieu à des situations dans lesquelles un parti soutient un projet dans un Land, mais pas dans un autre.

Le paysage politique est donc en train de changer complètement, mais une chose reste: on recherche des compromis par-delà les frontières des partis et des Länder. Certains s'en inquiètent, comme le ministre des Finances qui a évoqué la semaine dernière l'idée que le Bundesrat prenne ses décisions uniquement à la majorité simple.

Accélération de la procédure législative

Le deuxième phénomène que je souhaite aborder est celui de l'accélération de la procédure législative. Habituellement, en Allemagne, les délibérations parlementaires durent en moyenne six mois pour une loi. Mais, récemment, nous avons parfois dû achever nos travaux beaucoup plus vite. Ce fut notamment le cas pour le dossier de la crise des marchés financiers, celui de l'euro et celui des réfugiés, ainsi que, dernièrement, pour la ratification de l'Accord de Paris sur le climat, dont le projet a été présenté au Bundestag le 20 septembre dernier, débattu les 21 et 22 et adopté le 23 septembre en séance conclusive du Bundesrat. La même procédure accélérée nous a été imposée pour les délibérations sur le deuxième train de mesures sur l'asile, en février de cette année, où il était également question de la répartition des charges financières.

On attend donc de plus en plus souvent du Bundesrat qu'il adopte des lois très rapidement, en lui demandant pour cela de renoncer aux trois semaines dont il devrait disposer pour ses délibérations. Jusqu'ici, le Bundesrat a toujours accepté de réduire à un minimum la durée de ses délibérations et à renoncer parfois à un examen en commission. Ce procédé est admis et il est possible de le mettre en œuvre parce que toutes les procédures sont suivies de très près, dès le début de l'examen, par les commissions spécialisées des Länder. Dans certains cas, cela est d'ailleurs absolument indispensable. Mais la conception que nous avons de notre propre rôle devrait nous amener à nous interroger de manière plus critique sur la question de l'urgence et à insister pour pouvoir mener des délibérations suffisamment longues.

Pour l'avenir, le Bundesrat et ses compétences participatives sont solidement ancrés dans le système politique de la République fédérale d'Allemagne, et les développements que je viens de décrire n'y changeront pas grand-chose. C'est plutôt sur le plan international et européen que le Bundesrat pourra s'engager davantage, notamment en revalorisant les parlements nationaux au sein de l'Union européenne ou en participant à des organismes internationaux comme la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), le Contrôle parlementaire d'Europol ou encore notre organisation, l'Association des Sénats d'Europe.

C'est dans cet esprit que j'attire votre attention sur un programme d'étude d'une semaine qui a été développé par le secrétariat du Bundesrat pour favoriser l'échange entre les collaborateurs des administrations parlementaires. Nous vous informerons plus en détail très prochainement. Sachez en tous cas que les sénats qui ont envoyé des délégués à notre présente réunion auront la possibilité d'envoyer un de leurs collaborateurs tous les deux ans à ce programme d'étude. Ceci devrait favoriser la compréhension mutuelle du fonctionnement de nos lois et de nos processus législatifs. La politique est faite par des hommes, et s'ils se comprennent et se connaissent mieux, nous aurons également de meilleurs résultats politiques.

Pio Garcia-Escudero, président du Sénat du Royaume d'Espagne

Monsieur le président, chers collègues, nous sommes aujourd'hui réunis pour débattre du rôle du Sénat dans la prise des décisions parlementaires. Il s'agit d'un débat pertinent, qui renvoie nécessairement à la question de l'opportunité du système bicaméral. En vertu de la Constitution espa-

gnole de 1978, le Sénat représente – ou doit représenter – l'intérêt territorial, complétant ainsi la fonction du Congrès des députés.

Il me paraît intéressant de relever que, en Espagne, dans leur immense majorité, les projets de loi sont amendés par le Sénat et que bon nombre de ces amendements sont ensuite adoptés par le Congrès des députés. Par conséquent, le rôle du Sénat espagnol est indiscutablement celui de chambre de seconde lecture perfectionnant la loi. Cela bien qu'il doive s'accommoder, pour mener à bien ses travaux, d'un délai beaucoup plus court que celui dont dispose le Congrès des députés: deux mois en cas de procédure ordinaire et vingt jours en cas d'urgence. Cela étant, le Sénat espagnol a la capacité d'opposer son veto, par le biais de la majorité absolue, à la totalité d'un projet de loi approuvé par le Congrès des députés. Nonobstant, le Congrès peut immédiatement lever ce veto par le biais de la majorité absolue ou simplement deux mois plus tard.

La Constitution espagnole prévoit donc un système bicaméral imparfait ou asymétrique, avec un Congrès des députés qui prévaut sur le Sénat. Cette asymétrie est nécessaire pour éviter des situations d'impasse institutionnelle, mais elle ne doit pas être excessive, car l'on risquerait de réduire le Sénat à un rôle purement symbolique.

La possibilité de donner plus de poids à la seconde chambre du Parlement espagnol a été très débattue durant la dernière législature, notamment à la suite des travaux menés par la Commission pour le renforcement des fonctions du Sénat à laquelle ont participé toutes les forces politiques.

Les principaux axes de la réforme sont:

- la durée des délibérations sur les projets de loi au sein du Sénat;
- la définition de critères plus stricts pour que le Congrès des députés puisse rejeter des propositions du Sénat dans le cadre de la procédure législative ordinaire avec, dans certains cas, la formation d'une commission paritaire chargée d'éliminer les divergences;
- la possibilité que le Sénat devienne une chambre de première lecture des projets de loi non gouvernementaux concernant les communautés autonomes.

Ce dernier aspect est un point essentiel du débat sur la réforme du Sénat: il s'agit en effet de renforcer cet organe dans l'accomplissement de son mandat constitutionnel de représentation territoriale.

La Constitution de 1978 concrétise le retour à part entière de l'Espagne à la démocratie et elle jette les bases d'un processus de décentralisation du pouvoir politique. Ce processus de construction d'un Etat formé de communautés autonomes s'est développé au cours des dernières décennies et il est aujourd'hui arrivé à un point de maturité qui fait de notre pays l'un des Etats les plus décentralisées d'Europe. Notre système politique souffre certes encore d'un certain déficit dans l'articulation de la coopération interterritoriale entre l'Etat et les communautés autonomes, mais nous avons des mécanismes qui facilitent la résolution des conflits et qui permettent de trouver des solutions intégrant les points de vue territoriaux dans le processus de formation de la volonté politique.

Par-delà les différences qui sont typiques du pluralisme démocratique, il y a en Espagne un consensus général sur la nécessité de réformer le Sénat. Le but de cette réforme devrait être de stimuler le dialogue interterritorial en offrant aux communautés autonomes une plate-forme de participation auprès du gouvernement central, y compris pour les affaires européennes. Bref, une réforme qui renforce la reconnaissance sociale du Sénat et la compréhension de son rôle dans le système institutionnel.

Les chambres territoriales se situent à l'intersection de deux vecteurs fondamentaux de notre modèle constitutionnel: la démocratie parlementaire et la décentralisation politique. C'est la légitimité démocratique des parlementaires qui confère leur poids aux décisions des parlements, que cette légitimité découle d'une élection directe ou indirecte. Or, au Sénat espagnol, deux systèmes se superposent, avec des représentants élus au suffrage direct et indirect.

Nos chambres parlementaires territoriales doivent donc relever un grand défi: rechercher un équilibre tout en renforçant leur rôle. C'est ainsi que nous pourrons lutter contre le discrédit dont souffrent aujourd'hui les politiciens au sein de la société, combattre ceux qui tentent de déstabiliser la démocratie en exploitant ses faiblesses et faire face à ceux qui remettent en cause la démocratie sans fondement.

Deuxième bloc: Prise de parole de la délégation française, de la délégation italienne, de la délégation luxembourgeoise, de la délégation néerlandaise, de la délégation polonaise et de la délégation russe

Gérard Larcher, président du Sénat de la République française

Monsieur le président du Conseil des Etats, chers collègues, Mesdames et Messieurs, le bicamérisme est une caractéristique essentielle de la Ve République voulue par le général de Gaulle en 1958. Il contribue à l'équilibre du système institutionnel que le général avait imaginé dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale dans un célèbre discours tenu en Normandie, une année après 1945: «Il est clair et entendu que le vote définitif des lois et des budgets revient à une assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entière. Il faut donc attribuer à une deuxième assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets.» Par-delà les alternances politiques, par-delà le rythme désormais quinquennal de la majorité présidentielle auquel il n'est pas soumis, le Sénat joue ce rôle essentiel de poids et de contrepoids dans la prise de décision parlementaire.

Son rôle est aussi étroitement lié à sa composition, qui est différente de celle de l'Assemblée nationale. Nous sommes «les élus des élus», des élus essentiellement territoriaux au nombre de 550 000. Nous sommes donc élus au suffrage universel indirect. Le Sénat, en France, représente les collectivités territoriales de la République (art. 24 de la Constitution). Car même la France n'est pas fédéraliste, notre République est, en vertu de la Constitution, une république décentralisée.

Plusieurs éléments confirment la réalité du poids du Sénat. Même si notre bicamérisme est asymétrique, le Sénat possède les mêmes attributions que l'Assemblée nationale, tant en matière de législation que de contrôle de l'action du gouvernement. Son influence en matière d'élaboration de la législation est d'ailleurs assez déterminante, quelle que soit la situation politique. Par exemple, depuis ma réélection en 2014, les deux assemblées n'ont pas les mêmes sensibilités politiques. L'Assemblée nationale est naturellement dans la majorité du président de la République, tandis que le Sénat est dans l'opposition. Pour autant, nous avons souhaité aller vers une

opposition constructive, sans rompre les fils du dialogue avec le gouvernement et le président de la République.

Lors de la dernière session (2015/16), les trois quarts des textes ont été adoptés définitivement dans les mêmes termes par les deux assemblées, soit au fil de la navette, soit après accord d'une commission mixte paritaire – sept députés et sept sénateurs s'enferment ensemble et tentent de trouver une solution –, soit par la procédure du «dernier mot», qui permet au gouvernement, en cas de blocage, de demander à l'Assemblée nationale de trancher un différend entre les deux chambres. Depuis 1958, cette procédure n'a concerné que 10 pour cent des textes et, au plus fort des oppositions entre les deux assemblées, 20 pour cent des textes. Les amendements adoptés par le Sénat sont très majoritairement repris, y compris en cas de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Au cours de la session qui s'est achevée, nous avons été à l'origine d'un nombre identique de textes: 20 pour cent pour le Sénat, 21 pour cent pour l'Assemblée nationale, et 59 pour cent pour le gouvernement. Voilà quelques données qui illustrent ce que j'appelle «la moisson du bicamérisme».

Cet aspect purement quantitatif mis à part, le Sénat pèse par l'adoption de dispositions législatives novatrices. Deux exemples très récents:

- la loi sur la biodiversité – c'est le Sénat qui est à l'origine de l'introduction dans le code civil du régime de responsabilité du fait des atteintes à l'environnement;
- je ne reviendrai pas sur ce que j'ai dit hier au sujet de la lutte contre le terrorisme et me contenterai de rappeler que le Sénat, garant traditionnel des libertés fondamentales, a tempéré les aspérités des projets examinés par l'Assemblée nationale.

La voix du Sénat porte également dans le cadre de la diplomatie parlementaire. Nous devons examiner, comme l'Assemblée nationale, le dossier de la prolongation ou de l'arrêt des interventions de nos forces armées à l'étranger. Ce fut tout récemment le cas pour nos forces aériennes en Syrie ou en Irak. Mais ce rôle de diplomatie parlementaire ne se limite pas à ce rôle institutionnel. Par exemple, en accord avec le président de la République, nous avons devancé les relations avec la République islamique d'Iran et c'est moi-même qui me suis rendu le premier, à ce niveau-là, en Iran, avant la visite du président Rohani à Paris.

Nous collaborons aussi avec des pays qui sont traversés par des crises, comme la Côte d'Ivoire ou le Mali, pour y créer une deuxième chambre qui représente les diversités territoriales, ainsi que d'autres diversités qui s'opposent dans les affrontements. Ce pourrait aussi être le cas, demain, en Syrie. Lorsqu'il n'existe pas de seconde chambre, notre expérience de la décentralisation peut être mise à contribution pour mieux conjuguer la diversité territoriale et l'unité de la nation. C'est ainsi que nous avons entrepris, avec nos collègues allemands, un travail aux côtés de la Rada ukrainienne (chambre unique du Parlement ukrainien) pour la soutenir dans ses travaux sur la décentralisation, des travaux nécessaires pour atteindre la réalisation pleine et entière des accords de Minsk II, qui doivent être appliqués dans l'esprit où ils ont été conclus.

Les évolutions récentes du Sénat de la République française sont liées soit à des révisions constitutionnelles soit à de nouvelles pratiques.

En 1995, l'ensemble du Parlement français est sorti de ce que l'on pourrait appeler le «Parlement à éclipses» et depuis, nous siégeons toute l'année. Officiellement, il s'agit de neuf mois, mais la pratique du gouvernement est de nous faire travailler tout le temps, à l'exception du mois d'août.

En 2000, le mandat de la présidence de la République est passé de sept à cinq ans et, depuis lors, l'élection législative a lieu dans le mois qui suit l'élection présidentielle. De ce fait, le président de la République dispose toujours d'une majorité. Il n'y a plus de cohabitation. La seule assemblée qui ne dépend pas de l'onde sismique de l'élection présidentielle, et qui assure la continuité, c'est le Sénat. C'est lui qui peut tempérer les crispations entre l'opinion publique et la majorité, comme en 2014.

En 2003, le Sénat a obtenu la priorité d'examen des textes sur les collectivités territoriales. Selon la Constitution, le gouvernement peut déposer les textes en première lecture soit à l'Assemblée nationale soit au Sénat. Mais s'il s'agit d'un texte sur les collectivités territoriales, il doit le déposer au Sénat. Et, comme vous le savez, c'est la première chambre qui donne le ton de ce que sera le texte final.

Depuis 2008, à la suite d'une révision constitutionnelle très importante, nous délibérons en séance plénière du texte de notre propre commission et non plus de celui du gouvernement. Autrement dit, le gouvernement envoie un projet, la commission le modifie et la séance plénière en délibère sans examiner le texte du gouvernement. Si ce dernier veut revenir à son texte initial, il doit déposer des amendements et en débattre devant le Parlement, ligne à ligne, article par article.

La révision de 2008 a également partagé l'ordre du jour avec, chaque mois, deux semaines pour le gouvernement et deux semaines pour le Parlement, dont une semaine pour le contrôle.

Par ailleurs, les commissions confirment ou non les principales nominations du président de la République, et le vote du Sénat n'est pas consultatif mais décisif, comme celui de l'Assemblée nationale.

Enfin, en 2014/15, nous avons réformé les méthodes de travail internes du Sénat afin de siéger moins longtemps. A cette fin, nous avons revalorisé la fonction législative des commissions, avec une nouvelle procédure d'examen.

Nous avons aussi dû renforcer et diversifier le contrôle du gouvernement. On nous demande sans cesse de légiférer plus vite, et nous voulons répondre à cette demande. Mais il faut faire attention à ne pas légiférer trop. En vingt ans, le volume du Journal officiel de la République, dans lequel sont publiés les décrets et les lois, a été multiplié par deux et demi. Je ne suis pas certain que l'on vive beaucoup mieux qu'à l'époque du président Pompidou parce qu'on fait deux fois et demie plus de lois…

Par ailleurs, nous avons obtenu chaque semaine une question d'actualité, donc de contrôle du gouvernement, devant la télévision publique et les chaînes parlementaires, ce qui nous donne de la visibilité.

En conclusion, nous sommes peut-être moins «sexy» que l'Assemblée nationale, mais plus sages. Sur une longue période, le côté sexy passe et le côté sage demeure. Dans ces temps de crise et de désarroi, nous devons justifier le rôle des deuxièmes chambres – mais un peu moins depuis quelque temps, il faut l'avouer. Voilà pourquoi nous allons mettre en place, dans les semaines à venir, une plate-forme de participation avec les citoyens. C'est aussi une réponse démocratique aux dérives du populisme.

Je crois que le bicamérisme est utile à des démocraties apaisées ou à la reconstruction de pays ou de nations qui, parfois, se sont divisés. Il permet de gérer la diversité, et nous en faisons l'expérience avec nos collectivités territoriales d'outre-mer, avec lesquelles la relation est aujourd'hui apaisée, positive et ouverte.

Pietro Grasso, président du Sénat de la République italienne

Chers collègues, permettez-moi de remercier le Conseil des Etats et son président pour la qualité de leur accueil.

Nous débattons ici de l'avenir de nos démocraties à l'heure où notre continent traverse une longue période de turbulences politiques et géopolitiques qui menacent la stabilité, la croissance économique et sociale, la sécurité et les droits individuels dans nos pays. La coopération interparlementaire, qui se tient dans un cadre plus informel, nous donne la possibilité d'aborder des sujets de controverse entre nos pays, de mieux comprendre les points de vue des uns et des autres et de nous rapprocher en vue d'un dialogue intergouvernemental. La richesse des réflexions qui ont animé le séminaire sur le contrôle parlementaire des politiques de sécurité démontre combien ces échanges d'expériences et d'opinions sont utiles pour renforcer la capacité de nos assemblées à analyser différents phénomènes et à contrôler l'action des gouvernements. J'espère que d'autres initiatives de ce type, portant sur des politiques publiques spécifiques, pourront devenir pratique courante pour les prochaines assemblées de notre Association des Sénats d'Europe.

Le Parlement italien a adopté au mois d'avril 2016 une loi constitutionnelle qui modifie la composition et les fonctions du Sénat de la République italienne. Cette modification transforme le Sénat en chambre des autonomies territoriales, ce qui permet de dépasser le système actuel de bicamérisme paritaire. Cette réforme réserve à la Chambre des députés le droit de voter la confiance ou la censure du gouvernement. Elle prévoit des lois examinées selon le système du bicamérisme, mais pour toutes les autres lois, elle cantonne le Sénat dans un rôle consultatif. Le nouveau Sénat sera composé de 100 membres élus par les conseils régionaux et il aura pour fonction d'assurer le lien entre l'Etat et les autonomies territoriales ainsi qu'entre l'Etat et l'Union européenne. Le Sénat sera également chargé d'évaluer les politiques publiques ainsi que les conséquences des actes normatifs de l'UE.

Pour entrer en vigueur, la loi constitutionnelle devra toutefois être approuvée à la majorité des voix – sans quorum – lors d'un référendum de confirmation qui se tiendra le 4 décembre 2016. Telle est la règle établie par notre Constitution lorsqu'une loi la modifiant n'est pas approuvée à la majorité des deux tiers par chacune des chambres, en deuxième lecture. Le peuple italien s'est déjà prononcé dans le passé sur des réformes constitutionnelles de portée semblable: positivement en 2001, négativement en 2006.

Quelle que soit l'issue de ce vote, le Parlement aura bien à faire d'ici la fin de la législature, en mars 2018. Si la réforme est rejetée, il faudra réviser la loi électorale du Sénat. En effet, la précédente loi électorale a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, et les partis politiques n'ont remédié à cette situation que pour la Chambre des députés, en attendant l'issue du référendum. Si cette réforme passe, le Parlement devra mettre en œuvre plusieurs dispositions essentielles, notamment celles traitant des modalités d'élection indirecte des sénateurs. Il faudra aussi réviser des règlements parlementaires.

Indépendamment de cette réforme, l'administration du Sénat travaille au renforcement des compétences du personnel qui exerce des fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, ainsi que des affaires régionales et européennes. Déjà avant l'ouverture du débat sur la réforme du Sénat, les deux chambres avaient lancé des travaux visant à instituer un statut unique du personnel et à unifier un certain nombre de services, notamment les centres d'études, les ressources humaines, la bibliothèque, la centrale des achats, la logistique, etc. Le but de cette

démarche était de faire des économies et de rendre le fonctionnement des administrations parlementaires plus rationnel.

Aujourd'hui, un certain nombre de transformations politiques et institutionnelles caractérisent le rôle du Sénat dans les processus parlementaires. Je veux en relever deux.

Premièrement, notre chambre se caractérise par une grande mobilité des sénateurs entre les groupes politiques. Cela est dû à la loi électorale de 2005 qui ne permet pas la formation de majorités solides et qui encourage un fractionnement des partis. On observe ainsi la création de groupes parlementaires indépendamment de l'appartenance partisane de leurs membres. Cette mobilité des groupes et un contexte politique très différent de celui de la Chambre des députés sont à l'origine d'orientations difficilement prévisibles, ce qui confère au président du Sénat un rôle d'autant plus important en tant qu'organe de conciliation entre la majorité et l'opposition. Au cours de cette législature, j'ai été appelé à plusieurs reprises à prendre des décisions de procédure très délicates sur des sujets politiques particulièrement controversés. Cela a notamment été le cas lors de la réforme constitutionnelle dont j'ai parlé, où j'ai dû assurer un équilibre entre le droit de la majorité à avancer et celui de l'opposition à disposer de délais suffisamment longs pour mener une réflexion solide.

Deuxièmement, au cours de cette législature le gouvernement a recouru plus fréquemment à l'instrument du décret-loi et au vote de confiance, afin d'éviter de devoir débattre et voter les très nombreux amendements déposés – jusqu'à près d'un million pour un projet de loi.

Je souhaite encore aborder deux aspects importants des activités du Sénat: les affaires européennes et le contrôle de l'action du gouvernement.

Dans le domaine des affaires européennes, on constate aujourd'hui une attitude positive. En 2015, le Sénat italien a été parmi les plus actifs, au sein de l'UE, en matière de contrôle de la subsidiarité des actes adoptés par la Commission européenne. Cela étant, le gouvernement présente régulièrement des comptes rendus aux chambres sur les positions qu'il défendra dans les organes européens.

S'agissant du contrôle de l'action du gouvernement, je relève que le principe de l'équilibre du bilan a été inscrit dans la Constitution. Cela s'est traduit par l'institution de l'Ufficio parlamentare di bilancio (Bureau parlementaire du bilan). C'est un collège de trois membres, qui sont nommés par les présidents des chambres et dont la fonction consiste à surveiller les finances publiques.

Les précédentes interventions m'ont permis de mieux comprendre et d'apprécier à quel point l'histoire de chaque pays a influencé la formation des Chambres hautes et en a déterminé les spécificités, ainsi que de constater que le dénominateur commun de tous nos Sénats est l'effet pondérateur qu'ils ont et le rôle qu'ils jouent sur le plan du contrôle des exécutifs. Je suis convaincu qu'il faut poursuivre nos travaux communs au sein de l'Association des Sénats d'Europe, afin que nos assemblées demeurent un lieu où l'on renforce la démocratie et où l'on débat des questions supranationales dont dépend l'avenir de nos pays et de nos communautés.

Georges Wivenes, président du Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg

Monsieur le président, je me joins aux intervenants précédents pour vous remercier de l'accueil cordial que le Conseil des Etats et vous-même nous avez réservé.

Mesdames et Messieurs les présidents et vice-présidents, Mesdames et Messieurs, le Conseil d'Etat que je préside a été institué par la Constitution luxembourgeoise de 1856 – il a donc

160 ans – en tant qu'organe «appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient être proposés». Il était encore censé, dès l'origine, constituer un contrepoids à la Chambre des députés, seule assemblée parlementaire dans le système monocaméral du Grand-Duché. Les auteurs de la révision constitutionnelle de 1856 ont argumenté que «le Conseil d'Etat tiendra lieu d'une deuxième chambre; son action deviendra une garantie pour la maturité des lois». La Constitution de 1868, toujours en vigueur, a maintenu le Conseil d'Etat qui constitue de nos jours un organe constitutionnel indépendant, équidistant du gouvernement et de la Chambre des députés, et qui a pour principale mission de conseiller ces deux institutions dans le cadre du processus non seulement législatif, mais aussi réglementaire.

Le Conseil d'Etat dispose d'abord d'un pouvoir consultatif. Il est saisi, pour avis, de chaque projet ou proposition de loi ainsi que de tout amendement. Sauf procédure particulière – qui n'a jamais été appliquée –, la Chambre des députés ne peut procéder au vote définitif d'un texte de loi qu'après avis du Conseil d'Etat. Ce dernier ne dispose pas d'un droit d'initiative en matière législative, mais il peut attirer l'attention du gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois.

Dans ses avis, le Conseil d'Etat peut procéder à un examen d'opportunité et d'adéquation du projet ou de la proposition de loi par rapport au but recherché. Plus important, il soumet les textes à une analyse juridique qui porte en particulier sur leur conformité avec la Constitution, le droit de l'Union européenne, les normes du droit international et les principes généraux du droit. En pratique, chaque avis se divise en trois parties: la première porte sur des considérations générales de nature juridique voire politique; la deuxième contient un examen détaillé de chaque article; la troisième énonce les observations concernant la technique législative.

Le Conseil d'Etat fait régulièrement des propositions de texte afin de répondre aux observations qu'il émet. Il peut joindre à son avis une nouvelle version du projet ou de la proposition de loi. Ainsi, son rôle ne se cantonne pas à émettre des observations critiques, mais à proposer au gouvernement et à la Chambre des députés des solutions juridiques et pragmatiques conformes aux règles juridiques. En pratique, les représentants du ministère qui est à l'origine du projet de loi, de même que la commission compétente de la Chambre des députés, peuvent rencontrer le Conseil d'Etat pour obtenir des précisions sur l'avis en vue de préparer des amendements gouvernementaux ou parlementaires. Point très important: une négociation sur le texte est impossible, étant donné que le Conseil d'Etat n'est pas une seconde chambre. Il n'y a donc pas de véritable navette comme dans le système bicaméral.

Pour parer à l'absence d'une seconde chambre, le Constituant de 1868 a prescrit que toutes les lois soient soumises à un second vote, avec un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. Ce délai doit permettre à la Chambre des députés de réexaminer sa position et d'amender le texte ayant fait l'objet d'un premier vote. Ce second vote est obligatoire «à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement». En d'autres termes, l'initiative en matière de dispense du second vote constitutionnel appartient à la seule Chambre des députés. Mais si elle décide qu'il n'y a pas lieu de procéder au second vote, le texte est transmis au Conseil d'Etat en vue d'obtenir son accord. La Constitution confère ainsi au Conseil d'Etat un pouvoir de codécision, non sur le fond, mais sur la dispense du second vote constitutionnel. Par cette compétence, le Conseil d'Etat exerce dans le système monocaméral luxembourgeois l'influence modératrice d'une seconde chambre.

Si le Conseil d'Etat se rallie à la décision de la Chambre des députés, le projet est définitivement adopté et soumis à la promulgation du Grand-Duc. Si, par contre, le Conseil d'Etat refuse la

dispense, la Chambre des députés doit procéder à un second vote à l'issue du délai de trois mois. Le refus de la dispense du second vote ne doit pas être motivé. Dans la pratique constitutionnelle, le refus de la dispense intervient seulement si deux conditions sont réunies: d'une part, le Conseil d'Etat met en évidence des incompatibilités entre le projet ou la proposition de loi et des normes supérieures, en formulant ce qui est communément appelé une «opposition formelle»; d'autre part, le législateur – députés en cas de proposition de loi, gouvernement en cas de projet de loi – n'a pas fourni une argumentation solide pour lever cette opposition ou n'a pas adopté les amendements requis. Le Conseil d'Etat fait ainsi jouer son droit de veto suspensif et oblige la Chambre des députés à procéder à un deuxième vote.

D'après la Constitution, le double vote est la norme. Mais, en pratique, la dispense est devenue la règle. Toutefois, pour éviter le risque d'un second vote, la Chambre des députés tient régulièrement compte des oppositions formelles émises par le Conseil d'Etat. La position de ce dernier a d'ailleurs été renforcée par la création, en 1996, d'une Cour constitutionnelle. Si le Conseil d'Etat assure le contrôle a priori de la constitutionnalité des lois, la Cour constitutionnelle est appelée à assurer ce rôle a posteriori et elle peut censurer des lois qui ont été votées malgré des critiques émises par le Conseil d'Etat.

Les délibérations du Conseil d'Etat ne sont pas publiques, mais ses avis sur les projets ou propositions de loi sont publiés et les séances dans lesquelles il statue sur les dispenses du second vote sont publiques.

En conclusion, le Conseil d'Etat, sans constituer une seconde chambre au sens propre du terme, exerce une influence directe sur les travaux de la Chambre des députés en matière législative en améliorant les textes non seulement sur le plan juridique, mais aussi au niveau de la technique législative. Une proposition de révision constitutionnelle est en cours. Elle consacre le rôle consultatif du Conseil d'Etat en tant qu'institution indépendante, clarifie sa mission de contrôle de la légalité au sens large et maintient son pouvoir d'accorder la dispense du second vote.

Ankie Broekers-Knol, présidente de la Première Chambre des Etats généraux du Royaume des Pays-Bas

Monsieur le président, je vous remercie pour votre chaleureuse réception.

Chers collègues, Mesdames et Messieurs, dans le système parlementaire néerlandais, le Sénat a une fonction de chambre de réflexion. Il examine tous les actes législatifs adoptés par la Chambre des représentants et il est le seul organe qui révise le texte final avec ses amendements et qui vérifie si le texte est conforme au droit national et international. Le Sénat des Pays-Bas vérifie l'opportunité, la légalité et l'applicabilité des lois.

Contrairement à d'autres sénats d'Europe, il n'a pas le droit d'amender les projets de loi. En compensation, il dispose d'un droit de veto à part entière, ce qui est rare, voire unique, dans les sénats européens. Nous n'avons donc pas de système de navette. Toutefois, nous faisons rarement usage de notre droit de veto parce que cela anéantirait des années de travail législatif et qu'il faudrait tout reprendre à zéro.

Mais la véritable influence du Sénat des Pays-Bas est beaucoup plus fine. Notre principale valeur ajoutée réside dans les questions que les sénateurs peuvent poser au Cabinet à propos de la congruence d'un texte de loi avec d'autres lois et à propos de la mise en œuvre du texte. Ces questions sont souvent utilisées par le pouvoir judiciaire pour interpréter un texte de loi une fois qu'il est entré en vigueur. Cela peut aussi amener certains ministres à préciser comment une loi sera appliquée.

A la conférence de l'Association des Sénats d'Europe de l'année dernière, il avait été question du «hard power», le pouvoir de contraindre, par rapport au pouvoir de convaincre, le «soft power». Notre Sénat recourt beaucoup plus à son pouvoir de convaincre qu'à son pouvoir de contraindre. Son droit de veto a cependant un effet dissuasif pour le gouvernement et la Chambre des représentants, car ces deux organes anticipent la réaction du Sénat. Mais, depuis quelques années, l'équilibre entre le pouvoir de contraindre et celui de convaincre se présente sous un jour différent, car c'est la première fois depuis des décennies que la coalition au pouvoir ne détient pas la majorité au Sénat. Certains estiment que, en politisant plus les parties en présence, cela porte atteinte à la position du Sénat. Mais, d'un autre côté, cette situation lui permet de mieux remplir son rôle de chambre de réflexion. En effet, on ne peut jamais partir du principe que la majorité des sénateurs sera favorable à un texte de loi et le gouvernement doit donc se battre afin d'obtenir des majorités au Parlement.

Lorsque le Cabinet Rutte II a pris ses fonctions, en 2012, une grande incertitude régnait sur la possibilité que ses propositions législatives passent le cap des deux chambres. Aujourd'hui, on peut affirmer que cela a bien fonctionné. Sur les centaines de textes de loi qui ont été soumis par ce Cabinet, seuls six ont été rejetés. Cinq ont été renvoyés pour réexamen et modification. Cela a été possible parce que, au cours des quatre dernières années, les deux partis de la coalition au gouvernement ont travaillé avec l'opposition pour trouver des compromis politiques. C'est une bonne chose en soi, mais ces accords ont été trouvés à huis clos et non dans le cadre d'un débat parlementaire. Or, je pense qu'une proposition de loi devrait toujours être le résultat d'un débat où l'on écoute tous les arguments. Sinon la démocratie n'est plus qu'une coquille vide. Cicéron disait qu'il faut peser les arguments et pas les compter, il avait donc foi dans la force de l'argumentation. Ce n'est que lorsque tous les arguments pour et contre sont avancés que l'on peut mener un débat enrichissant, acquérir un plus grand respect à l'égard de l'opinion des uns et des autres et mieux comprendre les sujets.

En mars 2017, il y aura des élections à la Chambre des représentants des Pays-Bas et il sera nécessaire de former une coalition pour détenir une majorité. Des discussions sont déjà en cours pour savoir si cette coalition devra s'assurer une majorité également au Sénat. Certains politiciens estiment qu'une majorité au Sénat est absolument indispensable, d'autres que c'est préférable mais pas nécessaire. A mon sens, cela est souhaitable, mais il faut relever qu'il y aura de nouvelles élections au Sénat dans deux ans et que sa composition pourra s'en trouver modifiée.

Dans le sillage des incertitudes qui s'étaient manifestées lors de l'entrée en fonction du Cabinet Rutte II, il y a eu un vaste débat sur le fonctionnement de la démocratie représentative aux Pays-Bas. A la suite de ce débat, au mois de juillet 2016, les deux chambres du Parlement ont demandé au Premier ministre de constituer une commission chargée d'analyser le fonctionnement du système parlementaire néerlandais. Cette commission devra examiner si le système actuel peut être maintenu. Elle devra aussi se pencher sur la participation citoyenne au processus politique et sur l'effet des décisions européennes sur notre Parlement national. Par ailleurs, le Sénat a institué une commission chargée d'étudier comment son propre fonctionnement pourrait être amélioré. Cette commission examinera, entre autres points, la manière dont le Sénat traite les propositions de loi urgentes et obtient des informations du gouvernement. Elle devra présenter ses conclusions dans le courant de 2017, des conclusions que je me ferai un plaisir de partager avec vous.

Pour conclure, je tiens à relever à quel point j'apprécie notre plate-forme d'échange. Dans le monde entier, les Sénats ont une fonction essentielle dans le jeu de poids et contrepoids. La manière d'assumer cette fonction varie d'un Etat à l'autre et si nous nous réunissons chaque année pour un échange d'expérience, c'est précisément pour tirer des enseignements de nos différences. Je suis convaincue qu'un système bicaméral est bénéfique au fonctionnement de la démocratie, précisément en raison du système de poids et contrepoids. Nous, politiciens, devrions mettre l'accent sur cet aspect dans tous les débats relatifs à la position des sénats. Poids, contrepoids, «checks and balances», voilà ce qui importe ici.

Stanislaw Karczewski, président du Sénat de la République de Pologne

Monsieur le président du Conseil des Etats, Mesdames et Messieurs, chers collègues et présidents des Sénats d'Europe, permettez-moi de vous remercier pour la qualité du débat et de vos interventions ainsi que pour votre diversité de vues. Je pense que nous pouvons tomber d'accord pour dire que, en dépit de la grande variété de dispositions d'ordre constitutionnel ou institutionnel qui définissent la position des sénats, un point nous relie tous: un sénat est un gage de stabilité et joue un rôle modérateur dans le débat politique.

Le Sénat de Pologne, aussi appelé «chambre de réflexion», trouve son origine à la fin du Moyen-Âge, lorsque furent créés le Conseil royal et la Chambre des députés, où les députés représentaient la noblesse. Les trois états, au sens du tiers état de la France dans la période prérévolutionnaire, étaient donc le Conseil royal – ancêtre du Sénat –, les députés et le roi. Les premières délibérations de ces trois états remontent à 1493, et ce modèle de démocratie a survécu jusqu'à la disparition de l'Etat polonais, à la fin du XVIII^{e} siècle. Après la Première Guerre mondiale, la Pologne a recouvré son indépendance, et la Constitution de 1921 a créé un Parlement bicaméral qui se compose du Sejm – la Diète – et du Sénat. En 1946, le Parti communiste a aboli le Sénat après un référendum truqué puis, à la chute de la dictature communiste, les autorités sont convenues de la nécessité de le restaurer en qualité de deuxième chambre démocratiquement élue. Lors des élections de 1989, l'opposition démocratique a remporté 99 pour cent des sièges du Sénat.

Le Sénat de Pologne participe de plein droit au processus législatif, mais il n'est sur un pied d'égalité avec la Diète que pour les amendements constitutionnels et l'approbation des traités internationaux qui prévoient un transfert de pouvoir de l'Etat polonais vers des organisations internationales comme l'Union européenne. Ces lois et ces instruments internationaux ne peuvent donc être mis en œuvre s'ils ne sont pas approuvés par les deux chambres.

Pour les autres types d'actes législatifs, le Sénat dispose uniquement d'un droit de veto suspensif et du droit de proposer des amendements. Le veto suspensif est rarement mis en œuvre, une fois par an en moyenne. En revanche, le Sénat dépose un grand nombre d'amendements et la Diète accepte environ 80 pour cent d'entre eux. Il peut également proposer des amendements au budget de l'Etat, soit à la loi de finances, mais il ne peut pas y opposer son veto. Le Sénat a un droit d'initiative législative, à l'instar de la Diète, du gouvernement, du président et de n'importe quel groupe de 100 000 citoyens et citoyennes polonais. En l'espèce, le Sénat s'est spécialisé dans l'initiative de projets de loi qui visent à mettre en œuvre les arrêts du Tribunal constitutionnel de Pologne.

Pendant la législature 2007-2011, le Sénat a présenté 124 projets de loi à la Diète, dont 77 visant à faire appliquer des arrêts du Tribunal constitutionnel. La Diète a adopté 78 de ces projets, dont 56 relatifs à des arrêts du Tribunal constitutionnel. Pendant la législature 2011-2015, il a

présenté 103 projets de loi, dont 62 visant à faire appliquer des arrêts du Tribunal constitutionnel, et la Diète en a adopté 74, dont 56 relatifs à des arrêts du Tribunal constitutionnel. Sur les deux dernières législatures, le Sénat a présenté environ 8 pour cent des projets de loi examinés par la Diète et cette dernière a approuvé environ 70 pour cent d'entre eux. A peu près deux tiers des projets de loi présentés par le Sénat visaient à mettre en œuvre des arrêts du Tribunal constitutionnel.

Le Sénat a aussi un pouvoir de nomination et de révocation. Il désigne ainsi un certain nombre de membres du Conseil de politique monétaire et du Conseil national de la radio et de la télévision. Par ailleurs, conjointement avec la Diète, il nomme le commissaire aux droits de l'homme, le commissaire aux droits de l'enfant et le président de la Cour des comptes. Le président de la République est élu au suffrage universel, mais les sénateurs et les députés réunis au sein de l'Assemblée nationale ont le pouvoir de le traduire devant le Tribunal d'Etat.

Selon la Constitution, le Sénat n'a pas autorité pour désigner les juges du Tribunal constitutionnel, car ceux-ci sont nommés exclusivement par la Diète. En outre, la Constitution ne donne au Sénat aucun pouvoir de censure du gouvernement, ce droit étant réservé à la Diète.

Le droit polonais reconnaît au Sénat le droit d'entendre un certain nombre d'organes de l'Etat au sujet de la marche des affaires publiques. Le Sénat n'a toutefois aucun rôle souverain dans ce domaine et son rôle se limite à prendre connaissance des informations qui lui sont soumises par divers organes de l'Etat.

Le Sénat accorde également beaucoup d'importance au soutien aux Polonais de l'étranger. De fait, 38 millions de Polonais habitent la Pologne, mais 28 millions vivent à l'étranger, y compris en Suisse. Cette communauté d'une importance certaine représente une contribution à la vie de tous les Etats dans lesquels ils vivent.

Le rôle du Sénat dans le processus parlementaire est fortement influencé par le fait que les deux chambres du Parlement sont toujours élues au même moment et par le même corps électoral, au suffrage universel. Les députés sont élus à la proportionnelle et les sénateurs, selon le système majoritaire, dans des circonscriptions uninominales. Mais ce sont les mêmes partis ou coalitions qui ont systématiquement la majorité dans les deux chambres du Parlement. Par exemple, de 2007 à 2015, la majorité était détenue dans les deux chambres par une coalition appelée «Plate-forme civique Parti des paysans polonais (PSL)». Depuis 2015, c'est le parti Droit et Justice qui détient la majorité dans les deux chambres. De ce fait, les positions politiques du Sénat ne s'écartent guère de celles de la Diète. Il y a certes de petites différences de sensibilité, mais elles sont de portée mineure.

Parfois, des politiciens ou des universitaires discutent de l'opportunité de modifier ou de restreindre les pouvoirs du Sénat, ou de modifier le système électoral. Mais, pour l'instant, aucune majorité parlementaire ne s'est dégagée en faveur d'une réforme allant dans ce sens. En effet, il faudrait pour cela obtenir la majorité des deux tiers à la Diète et la majorité absolue au Sénat.

Valentina Matvienko, présidente du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

Monsieur le président, je vous remercie de me donner la parole. Merci à vous, personnellement, et au Conseil des Etats de l'Assemblée fédérale, pour les très bonnes conditions de travail que vous nous offrez. Je prends acte des gages de bonne volonté et de dialogue constructif qui ont été formulés. Je m'inscris dans le droit fil de mes homologues d'autres sénats: à les écouter, j'ai

beaucoup appris. Cet échange est très fécond, extrêmement opportun, et il ne manquera pas de faire fructifier nos propres travaux. Pour ma part, je voudrais vous relater l'expérience russe.

Chaque Etat procède d'une histoire, d'une tradition, d'une façon de se concevoir en tant qu'Etat, et le Parlement fait partie intégrante de cette façon d'envisager le rôle de l'Etat. Comme dans de nombreux Etats européens, la Fédération de Russie est dotée d'un système bicaméral; celui-ci fête cette année son 110e anniversaire. En 1906, on a vu la première réunion conjointe des deux chambres du Parlement russe. Celui-ci était formé par la Douma, qui venait d'être élue, et par le Conseil d'Etat de l'Empire russe. Plus d'un siècle plus tard, le rôle de la Chambre haute du Parlement russe a été renforcé. En effet, après 1993, la Constitution a conféré au Conseil de la Fédération une place particulière dans l'agencement institutionnel russe: la composition du Conseil de la Fédération repose sur un système de représentation régionale. Cette dimension régionale est primordiale compte tenu du fait que la Fédération de Russie compte 85 régions au sein des 85 sujets de la Fédération de Russie. Plus de 190 peuples et nationalités vivent dans la Fédération de Russie, ce qui fait que la Chambre des régions, c'est-à-dire le Conseil de la Fédération, est non seulement utile mais indispensable. C'est un impératif catégorique, en quelque sorte. Chaque sujet de la Fédération est représenté à la Chambre haute par un conseiller élu par l'organe législatif du territoire et par un conseiller nommé par l'exécutif de ce territoire.

Les sénateurs doivent s'astreindre à des élections régionales et, après les élections du 18 septembre dernier, la composition de notre chambre a été modifiée. Contrairement à ce qui se passe à la Douma, où les grands partis politiques s'expriment et s'affrontent, on constate au Conseil de la Fédération que la coordination des volontés et des intérêts des régions de la Russie l'emporte. Une autre particularité de notre chambre est qu'elle transcende les idéologies. Si, à la Chambre basse, les idées et les opinions politiques s'affrontent, au Conseil de la Fédération, la communication et l'échange entre des gens venus du terrain priment. Par gens du terrain, j'entends les pragmatiques qui représentent les Parlements régionaux, les administrations régionales, les intérêts commerciaux, la société civile, les institutions régionales. Voilà pourquoi la coordination des volontés, des opinions et des intérêts entre les régions russes n'est une opération ni simple au premier abord ni formalisée. Je pense d'ailleurs que l'expérience helvétique confirme cette analyse.

La Constitution confère au Conseil de la Fédération le rôle de garant de la stabilité de l'Etat. Contrairement au rôle dévolu à la Douma, le Conseil de la Fédération ne peut pas être dissous. D'autre part, aucun autre organe à part le Conseil de la Fédération ne peut adopter des décisions sur des questions vitales pour le pays, comme la confirmation des frontières des régions de la Fédération, la participation à l'élection du président de la Fédération et l'adoption des décrets présidentiels sur l'introduction de l'état d'urgence et de la loi martiale.

Notre chambre est également investie du rôle de nommer les juges à la Cour constitutionnelle, à la Cour suprême, de nommer le procureur général, les membres de la Cour des comptes, la moitié des membres de la Chambre des comptes, et un tiers de la Commission électorale centrale.

Notre chambre participe également à la désignation et à la révocation de représentants diplomatiques de la Fédération de Russie dans les Etats étrangers et dans les organisations internationales. Au Conseil de la Fédération, nous avons également le droit d'initiative législative, dont nous faisons abondamment usage. Les sénateurs présentent des projets de lois qui deviennent ensuite partie intégrante du droit ordinaire.

L'une des particularités de notre activité en tant que membres du Conseil de la Fédération tient au fait qu'elle complète l'activité législative classique par un rôle de surveillance et de contrôle

de l'exécutif. Le Conseil de la Fédération participe de plein droit au processus d'adoption et d'amendement de la Constitution et des lois constitutionnelles en Russie. C'est une particularité de notre organe, et une bonne pratique qu'on observe également dans d'autres Etats: tous les projets de loi sont d'abord examinés par la Douma et ils sont ensuite soumis à l'examen et aux délibérations du Conseil de la Fédération. Voilà pourquoi notre chambre, comme le disait Jeremy Bentham, est une espèce de cour d'appel qui intervient après la première instance. Elle a le droit de rejeter les projets de loi de la Chambre basse, et c'est ce qu'elle fait, parfois. Les projets de lois doivent toujours être avalisés par la Chambre haute, et ses commissions délibèrent également sur leur amélioration.

Nous collaborons en bonne entente avec les membres de la Chambre basse du Parlement, en tout cas pour ce qui concerne la majorité des projets de loi. Nos commissions interviennent très en amont dans le processus législatif, en coopération avec les commissions de la Douma pour affiner les projets de loi. Nous organisons des auditions parlementaires, des tables rondes; nous prenons aussi l'avis d'un certain nombre d'organes consultatif et le Conseil de la Fédération même fait partie de ce certain nombre d'organes consultatifs. Au XIX^{e} siècle, un Premier ministre britannique disait que le rôle du Parlement n'était pas d'administrer l'Etat, mais de demander des comptes à ceux qui gouvernent. Voilà pourquoi le Conseil de la Fédération a un rôle de contrôle particulier. Nous avons une loi sur le contrôle parlementaire. A chaque séance du Conseil de la Fédération, dans le cadre de l'«Heure du gouvernement», nous entendons les ministres, les membres du gouvernement, le vice-Premier ministre, les chefs des agences de l'Etat, et nous adoptons des décrets y relatifs. Nous nous exprimons sur les activités de l'exécutif. Nous pouvons également demander des correctifs à l'action de l'exécutif. Dans des auditions, nous prenons connaissance des rapports du procureur général, du président de la Banque de Russie, de la Commission électorale centrale et de la Cour des comptes.

J'attire tout particulièrement votre attention sur l'activité de la Cour des comptes de la Fédération de Russie. Il s'agit d'un organe permanent, indépendant, qui assure l'audit des comptes de l'Etat et qui est responsable devant les deux chambres du Parlement. C'est un élément clé du fonctionnement institutionnel pour le contrôle des élus et des membres du Conseil de la Fédération sur la dépense publique. Le Conseil de la Fédération est particulièrement attentif à l'élaboration du budget de la Fédération. Chaque printemps, il se penche sur le projet de budget, l'amende et fait des propositions au gouvernement. Il participe donc activement à l'élaboration du budget fédéral pour l'exercice suivant et insiste tout particulièrement sur la prise en compte des intérêts des régions de la Russie. Nous avons également la haute main sur l'information et la préparation des statuts et règlements d'un certain nombre d'organes de l'Etat. Lorsque les projets de loi sont adoptés, un certain nombre de règlements, d'ordonnances ou de décrets d'application permettent ensuite à l'exécutif d'amender, de changer ou de modifier leur orientation. Nous sommes très attentifs et vigilants à ce rôle de l'exécutif, et nous suivons de près l'application et l'exécution des lois. Nous sommes également particulièrement attentifs à la cohérence du dispositif législatif entre lois, ordonnances et décrets d'application, pour en relever les incohérences, si incohérences il y a.

Je relève un aspect qui n'a pas encore été abordé jusqu'à présent: la publicité des travaux du Conseil de la Fédération. Nous essayons d'être transparents vis-à-vis de l'électorat et des citoyens. Nous avons créé une chaîne de télévision parlementaire spéciale, qui peut être regardée depuis la plus grande partie du territoire de la Fédération de Russie. Sur cette chaîne de télévision, on peut

voir les députés et les membres du Conseil de la Fédération au travail. Toutes nos séances plénières sont télévisées et nos grands événements le sont également. Ainsi, les auditions parlementaires et d'autres événements parlementaires sont diffusés à la fois sur Internet et par voie hertzienne. Ceci nous permet d'avoir un retour de la part de la société civile. Sur notre site Internet, les citoyens sont invités à s'impliquer dans le débat parlementaire et à donner leur avis. Nous pouvons aussi solliciter de la part des citoyens de l'Etat toute une série d'autres formes de réaction.

Un de nos grands pouvoirs de contrôle, c'est le droit de mettre en œuvre une enquête parlementaire sur des faits ou des circonstances qui pourraient avoir un impact néfaste sur l'Etat et la société russes.

La mission de la Chambre haute du Parlement de Russie ne se limite pas à des fonctions purement internes, puisque la diplomatie parlementaire constitue elle aussi une activité de plein droit, indépendante, dévolue au Conseil de la Fédération. Celui-ci voue un soin particulier à cette activité, surtout en situation de crise au niveau international et dans les cas où la diplomatie officielle se heurte à des difficultés ou est en train de s'enliser. Ces dernières années, le rôle de la Chambre haute a été revalorisé, notamment au niveau du dialogue interparlementaire, pour la sauvegarde de la paix et de la confiance mutuelle. Nous pensons que les relations internationales se trouvent actuellement dans une phase de transition. On assiste en effet à l'émergence d'un nouvel ordre mondial plus équilibré et plus démocratique. Ce processus est loin d'être simple, car des difficultés et des menaces subsistent. Ces menaces ne disparaissent pas et, au contraire, montent même en puissance. De ce fait, on constate que des problèmes de la société moderne ne pourront être résolus que si nous unissons nos efforts et que nous tirons pleinement parti du potentiel des Etats de bonne volonté, de même que de tous ceux qui sont disposés à exercer une influence positive sur le développement de la situation mondiale. Un des lieux de ce processus, c'est le parlement. Celui-ci est une institution démocratique qui reflète et exprime la volonté populaire. La capacité des parlements à arbitrer les intérêts et à dégager des compromis peut s'avérer particulièrement utile. Du fait de leur durabilité et de leur prévisibilité, les parlements jouent déjà un rôle modérateur et civilisateur sur les affaires nationales. Il faut également qu'ils interviennent à l'international, dans l'émergence du nouvel ordre mondial.

Dans ce contexte, nous pensons que le fait d'imposer des sanctions à des parlementaires est particulièrement néfaste et est en contradiction avec l'essence et la nature même de la démocratie et du parlementarisme. Ces sanctions violent le droit international et celui des millions de citoyens qui ont élu ces parlementaires, électeurs qui les chargent de faire pour leur compte un travail au sein des organes représentatifs de leur pays. Sanctionner les parlementaires, c'est sanctionner un électorat, c'est sanctionner le peuple. Voilà pourquoi nous sommes de l'avis que ces sanctions doivent être levées une fois pour toutes et qu'elles devraient être bannies des usages internationaux. Je remercie Gérard Larcher, président du Sénat de la République française, et nos homologues des autres parlements, qui se sont ralliés à cette position et qui plaident en faveur de l'irrecevabilité de toute entrave ou de toute sanction imposée aux déplacements des parlementaires, ce qui limite la possibilité de créer un dialogue interparlementaire.

Dans le monde moderne, nombreuses sont les menaces et les difficultés, et je suis convaincue que ce n'est pas l'affrontement, mais bien la volonté de conciliation qui permettra de parvenir aux résultats constructifs que nous appelons de nos vœux.

Troisième bloc:
Prise de parole de la délégation roumaine, de la délégation slovène, de la délégation britannique et de la délégation suisse

Raphaël Comte, président du Conseil des Etats de l'Assemblée fédérale suisse, présidence de la XVII^e Réunion de l'Assemblée des Sénats d'Europe

J'invite M. Ioan Chelaru, vice-président du Sénat de Roumanie, à prendre la parole. J'en profite pour vous rappeler que l'ASE se retrouvera en Roumanie en 2018. Je ne pourrai personnellement pas y participer puisque je remets mon mandat de président dans quelques semaines, mais je suis sûr que plusieurs d'entre vous aurons le plaisir de s'y retrouver.

Ioan Chelaru, vice-président du Sénat de Roumanie

Permettez-moi, Monsieur le président Raphaël Comte, de vous adresser nos plus chaleureux remerciements et de vous témoigner notre gratitude pour votre hospitalité et pour le programme très intéressant que vous nous proposez à cette réunion de l'Association des Sénats d'Europe.

Chers collègues, l'histoire du Sénat de la Roumanie se confond avec l'histoire démocratique de la société roumaine. Tout au long de son existence, le Sénat a démontré sa vocation démocratique. Il s'est affirmé comme une institution fondamentale de la Roumanie moderne et, en tant que forum de débat parlementaire, il s'est révélé être un instrument puissant qui a contribué à maintenir l'équilibre entre les structures Etatiques, à protéger les droits et les libertés fondamentales et à promouvoir les idéaux nationaux.

Les 152 années que le Sénat roumain a traversé, avec certaines discontinuités, depuis sa création jusqu'à présent, ont souvent été très difficiles, marquées maintes fois par une histoire tumultueuse, par des choix politiques et géopolitiques majeurs, par des débats et des bouleversements internes et internationaux. Pendant cette période, il n'y pas eu d'institution plus disputée et discutée dans les milieux politiques, plus soumise à des tentatives d'appropriation, plus mise en question, que le Sénat roumain. Mais le Sénat a survécu, et c'est peut-être le meilleur exemple historique de personnification de la démocratie, de résistance face aux vicissitudes des temps et des personnes ainsi que de rattachement constant aux systèmes démocratiques européens. Considérées de cette façon, les perspectives d'une telle institution politique s'avèrent favorables, aussi longtemps que le dôme du Sénat accueille toutes celles et tous ceux qui lui adressent des critiques ou le couvrent de louanges, toutes celles et tous ceux qui sont pour ou contre ses décisions. L'existence de cette diversité garantit l'impossibilité de retourner au régime où la liberté d'expression et le Sénat n'existaient pas.

Après la révolution de décembre 1989 qui a rouvert à la Roumanie la voie vers une démocratie authentique – fondée sur des élections libres et pluralisme politique, sur le respect des droits de l'homme, la séparation des pouvoirs et la responsabilité des dirigeants devant les instances représentatives –, le Sénat a été rétabli, ce qui a marqué le retour au parlement bicaméral, véritablement représentatif, dans le respect de l'Etat de droit.

Dans les années suivantes, le bicamérisme roumain a subi deux modifications successives, dont la dernière en 2003, quand la Constitution a été révisée afin de concilier ses dispositions avec les nouvelles réalités sociales et politiques et les impératifs du processus d'intégration européenne. Les principaux objectifs de la révision étaient le réajustement du système politique et la

rationalisation des rapports fonctionnels entre les institutions fondamentales de l'Etat pour les rendre plus efficaces, tout en renforçant leur nature démocratique. Ainsi, l'on a créé un nouveau mécanisme de fonctionnement du système bicaméral, qui prévoit une séparation entre les compétences législatives du Sénat et celles de la Chambre des députés en assurant l'assouplissement de l'activité législative et l'élimination des étapes de médiation.

Au cours des dernières années, un large courant d'opinion favorable à la nécessité d'améliorer le système parlementaire et de repenser les relations entre les deux chambres en distinguant mieux leurs attributions législatives s'est cristallisé en Roumanie. Aussi, dans la perspective du rôle toujours plus important des régions dans l'Union européenne actuelle – principe auquel la Roumanie se rallie –, nous estimons nécessaire de redéfinir la mission du Sénat pour qu'il puisse, dans le forum législatif suprême, non seulement exprimer les points de vue des futures régions, mais aussi faciliter la coopération entre celles-ci.

Compte tenu de ces préoccupations et de ces objectifs, le Parlement roumain a mis en place une Commission mixte, composée de membres de la Chambre des députés et du Sénat, chargée d'élaborer un projet de révision de la Constitution. Cette commission a déjà à son ordre du jour un projet largement débattu par les partis représentés au Parlement.

Voici quelques propositions concrètes que j'ai formulées en tant que président de la Commission mixte et qui visent une reconfiguration des compétences au niveau du Parlement par le partage du pouvoir législatif entre les deux chambres, par la transformation du Sénat en une chambre avec une compétence étendue en matière de contrôle parlementaire, par la limitation des compétences des deux chambres réunies en séance commune. En outre, sur le plan législatif, j'ai proposé que le Sénat devienne une chambre décisionnelle pour les initiatives législatives qui portent sur le système électoral, l'organisation de l'administration publique locale et du territoire, et le régime général de l'autonomie locale.

A la suite de la transformation du Sénat en une véritable chambre de contrôle, nous prévoyons des changements importants dans la structure et le fonctionnement du Sénat et du Parlement dans son ensemble. Il s'agira en effet de réduire le nombre des commissions permanentes en augmentant en parallèle le nombre des commissions spéciales et/ou d'enquête; de diminuer le nombre des séances communes des deux chambres; d'instituer un contrôle parlementaire plus efficace pour ce qui concerne l'analyse de l'activité des institutions publiques qui sont tenues par la loi de soumettre au Parlement des rapports, des comptes rendus et des documents informatifs.

Chers collègues, je vous ai présenté quelques repères de la «biographie» du Sénat de la Roumanie et je suis honoré et heureux d'avoir eu l'occasion de m'exprimer à ce sujet, à la lumière de mon expertise juridique et de l'expérience parlementaire acquise durant douze ans de pratique. J'ai choisi d'employer le mot «biographie» et non pas «monographie» comme il l'aurait fallu justement parce que je veux souligner que cette institution fait partie intégrante non seulement de l'histoire, mais de l'être même de la nation roumaine.

Puisque nous nous préparons à élire un nouveau législatif en Roumanie, je veux vous faire part de ma conviction que les membres du Parlement roumain, quels que soient leurs partis et leurs couleurs politiques, continueront à travailler pour adapter les fonctions et les attributions du Sénat au rythme du développement socioéconomique de la Roumanie dans le contexte européen et international, pour perfectionner les relations avec les autres institutions de l'Etat et de la société civile, pour renforcer la cohésion sociale et la démocratie participative.

Raphaël Comte, président du Conseil des Etats de l'Assemblée fédérale suisse, présidence de la XVII^e Réunion de l'Assemblée des Sénats d'Europe

La parole est maintenant à la délégation slovène. J'invite M. Mitja Bervar, président du Conseil national de la République de Slovénie, à venir s'exprimer. L'année prochaine, notre association aura le plaisir de tenir sa réunion en Slovénie. Nous nous réjouissons d'ores et déjà de l'organisation de cette manifestation. Nous sommes persuadés que nous trouverons un excellent accueil dans votre pays.

Mitja Bervar, président du Conseil national de la République de Slovénie

Monsieur le président, chers collègues, Mesdames et Messieurs, chers amis, permettez-moi, au nom du Conseil national de la République de Slovénie, de vous remercier, de remercier Raphaël Comte, président du Conseil des Etats de la Confédération helvétique, pour la très grande qualité de l'organisation de cette conférence et pour son hospitalité généreuse. C'est un grand honneur pour moi que de pouvoir m'adresser à vous ici, au nom du Conseil national de la République de Slovénie, et de pouvoir surtout vous annoncer que notre prochaine réunion aura lieu en Slovénie les 1er et 2 juin 2017.

Mon exposé s'articule en deux parties: tout d'abord je vous parlerai de notre Conseil national, donc de notre Sénat, puis je vous livrerai quelques réflexions à propos d'une deuxième Chambre au Parlement européen.

Le Conseil national de la République de Slovénie a pour mission de représenter des organisations territoriales et professionnelles. Contrairement à l'Assemblée nationale, la Chambre basse, qui représente des partis ou groupes politiques, le Conseil national représente les intérêts de tous les secteurs de la société. On y trouve des représentants des employeurs, des employés, des agriculteurs, des artisans, des professions indépendantes, des commerçants, des indépendants tels que les avocats, et des représentants d'activités non économiques comme celles du domaine de la santé, de la science, de l'éducation, de la culture et du sport. Nous avons également un groupe de députés qui représente des unités territoriales. Ainsi, notre Conseil national, notre Sénat, est différent de celui d'autres pays: ses membres sont issus de divers domaines qu'ils connaissent fort bien.

Les pouvoirs de la Chambre haute sont différents de ceux de la Chambre basse et ils sont définis dans la Constitution. Au Conseil national, nous exprimons notre opinion sur les lois proposées, nous examinons si elles sont conformes à la Constitution et au droit, et nous avons la possibilité par veto suspensif de reporter des décisions de l'Assemblée nationale. Notre droit de veto consiste dans la possibilité d'amender des projets de loi de l'autre chambre. Par conséquent, nous ne pouvons que revoir les dispositions d'un projet de loi auquel s'oppose notre chambre. Nous ne nous prononçons pas contre un projet dans son ensemble, mais uniquement sur les dispositions contestées adoptées par la Chambre basse. Les députés sont devant placés devant une alternative qui comporte le mauvais choix suivant: soit adopter une loi avec certains défauts ou certaines lacunes, ou alors la rejeter dans son intégralité. Nous proposons de changer cela, c'est-à-dire de faire en sorte que les points contestés puissent être modifiés et amendés avant l'adoption de l'ensemble d'une loi. Au sein du Conseil national, nous pensons que cette mesure permettrait d'accroître la qualité d'une loi tout en réduisant le temps nécessaire pour adopter certaines modifications législatives.

Le Conseil national est également une passerelle entre le monde politique et la société civile. En ce sens, le système bicaméral est un moyen pour garantir une démocratie plus forte. Les citoyennes et les citoyens sont assez critiques à l'égard des politiques préconisées par les membres du Conseil national et envers les institutions politiques.

Il était question aujourd'hui de la visibilité des sénats dans les médias: nous disposons en Slovénie d'une chaîne télévisée parlementaire. Nous coopérons avec les diffuseurs de radio et de télévision au niveau local, ce qui nous permet de communiquer, d'informer la population, de la sensibiliser à notre travail. Le Conseil national présente ses positions sur des questions politiques, sociales, qui intéressent la population. Nous présentons des positions qui s'écartent de celles des partis politiques. Les deux chambres ont le même objectif qui est d'arriver à une législation de qualité, et ce en dépit de leurs grandes différences. C'est donc un travail parlementaire conjoint qui se développe.

Durant les 25 ans de développement de la démocratie slovène, nous avons pu constater l'importance pour nos structures parlementaires d'être ouvertes aux initiatives de la société civile et aux suggestions qui nous viennent de la population. Le président du Sénat tchèque a également évoqué cet aspect et a rappelé les apports de Vaclav Havel. Lorsqu'il est question du rôle du Parlement national, il est important d'évoquer cette expérience très spécifique du Conseil national de la République de Slovénie au sein de laquelle siègent des représentants des groupes d'intérêts professionnels.

Permettez-moi à présent d'exposer une réflexion visant à provoquer une discussion sur l'avenir des sénats: l'expérience slovène révèle que la question du déficit démocratique est une question brûlante. On constate un éloignement de plus en plus grand de la population à l'égard des institutions. On pourrait y remédier en associant d'avantage les communautés locales au processus législatif. C'est la raison pour laquelle il vaudrait peut-être la peine de réfléchir à la possibilité d'instaurer un Parlement bicaméral au niveau de l'Union européenne. Certains politiciens tels que Vaclav Havel, Joschka Fischer, Gerhard Schröder, Tony Blair, ont réfléchi à cette possibilité. Un système bicaméral, par définition, comble un déficit démocratique et peut contribuer à une plus grande transparence du processus législatif et à la qualité des textes de loi. Cet apport peut être tout à fait intéressant au moment même où l'on s'efforce d'instaurer une communication de meilleure qualité entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

A Bruxelles, on a déjà le Comité des régions et le Comité économique et social européen. Ces organes pourraient servir de base pour la constitution d'une Chambre haute du Parlement européen. Ces institutions se prononcent souvent sur des questions qui intéressent particulièrement les populations européennes, comme le sujet que nous avons abordé lors de cette conférence, à savoir le terrorisme, ou alors celui de la migration. Plusieurs intervenants ont mentionné le principe de «poids et contrepoids» au sein des différentes institutions: on en revient à cet élément clé. Au cours de travaux qui ont pour but de réfléchir aux moyens d'améliorer l'efficacité de l'Union européenne, il faut aussi envisager la possibilité d'instaurer un système parlementaire bicaméral afin de conférer une plus grande légitimité aux décisions et accroître la solidité du processus de décision sur le plan démocratique.

L'Union européenne ne verra sa légitimité renforcée que si chaque citoyen européen peut s'identifier aux décisions qu'elle prend. C'est la raison pour laquelle il faut réfléchir à ce type de changement, cela pour que l'Union européenne se rapproche davantage des citoyens. Ainsi, nous irons dans le sens de plus d'Europe, de plus d'Union européenne avec pour corollaire plus de paix,

de stabilité et de sécurité. L'Union européenne serait de cette façon plus forte, plus démocratique et apporterait une véritable plus-value à ses Etats membres, aux citoyens et citoyennes, de même qu'à toute la communauté internationale.

Pour terminer, je me permets de vous inviter en Slovénie les 1er et 2 juin 2017 à participer à la réunion de notre association. Durant l'après-midi du 1er juin aura lieu un premier séminaire dans lequel des thématiques aussi importantes que celles que nous avons pu aborder hier seront traitées.

Simon Haskel, vice-président de la Chambre des lords du Royaume-Uni

Je vous remercie pour votre hospitalité très généreuse, pour l'organisation de notre réunion et pour la mise à disposition ce lieu magnifique pour tenir nos discussions.

Chers collègues, c'est un plaisir et un privilège d'assister à cette conférence en qualité de délégué. Le débat d'hier sur le rôle du Parlement dans la lutte contre le terrorisme nous a permis d'aborder plusieurs points importants, dont le Royaume-Uni prendra bonne note, l'accent étant à mettre tout particulièrement, de notre point de vue, sur la coopération.

Au Royaume-Uni, nous sommes fermement convaincus de la nécessité d'un système bicaméral dans notre démocratie parlementaire. Toutes les lois doivent passer dans les deux chambres, mais notre système est inhabituel dans le sens où la Chambre haute est essentiellement composée de membres nommés. Ils le sont à vie, du fait de leur compétence, de leur bagage, de leur expertise, dont peut profiter le processus législatif. Ces compétences tiennent beaucoup au fait que nous ne sommes pas des parlementaires à temps complet. La Chambre des lords compte, de plus, des archevêques et des évêques de l'Eglise d'Angleterre et un petit nombre de pairs héréditaires qui subsistent après la suppression des pairs héréditaires en 1999.

Notre système est inhabituel pour une autre raison: un quart des membres, les «crossbenchers», sont sans parti, ce qui signifie qu'ils n'ont pas d'appartenance politique. En outre, ceux qui sont membres d'une formation politique sont relativement indépendants de celle-ci du fait qu'ils ne sont pas élus mais nommés à vie. Par conséquent, le parti au pouvoir ne dispose pas d'une majorité à la Chambre des lords, ce qui permet à ses membres d'adopter un point de vue moins partisan et d'inscrire leur action dans le long terme. A bien des égards, cela leur permet d'être plus efficaces lorsqu'il s'agit à la fois de demander des comptes au gouvernement et de contester des projets de loi faibles ou mal conçus.

Nous estimons que notre mission est de faire rendre des comptes au gouvernement tout en admettant que, en fin de compte, c'est la chambre élue qui prendra le pas sur la nôtre. La relation entre les deux chambres est gouvernée par des usages, qui sont sanctionnés par des siècles de pratique. Au fil des siècles, les usages ont permis de garantir que nos demandes et nos propositions soient prises en considération et, en règle générale, retenues. Nos rapports avec la Chambre des communes sont marqués par la volonté de coopérer plutôt que par celle d'entrer en confrontation. L'un des usages veut que la Chambre des lords n'ait pas le pouvoir d'amender le projet de budget, ce qui évite qu'un conflit n'oppose les deux chambres et permet à l'exécutif de gouverner, alors que le parlement contrôle l'action du gouvernement. Cela permet également d'éviter un cas de figure, celui dans lequel un exécutif trop fort prendrait le pas sur le parlement.

Aujourd'hui, les lois que nous examinons sont de plus en plus longues et de plus en plus complexes, ce qui constitue un véritable défi pour la Chambre des lords puisque c'est elle qui examine les lois ligne par ligne, mot à mot. A la Chambre des communes – la Chambre élue –,

seuls les articles les plus importants ou les plus controversés font l'objet d'un véritable débat. Nous estimons que notre action en tant que Chambre des lords est complémentaire de celle de la Chambre des communes. Je le répète, c'est au gouvernement que nous demandons de rendre des comptes, pas à l'autre chambre.

Autre point qui a retenu toute notre attention: une partie de la législation prend aujourd'hui la forme de ce qu'on appelle au Royaume-Uni la «législation secondaire». Ce sont donc des règlements d'application, des décrets, etc. Cela relève en règle générale de changements plus techniques ou de portée mineure, et, en règle générale, cette législation secondaire est examinée de façon plus sommaire et fait très rarement l'objet d'amendements. De ce fait, ce genre de texte législatif passe comme une lettre à la poste. Or, nous avons constaté ces dernières années que plusieurs sujets importants ont été réglés de cette façon. Cela permet d'aller vite, également au niveau de la phase parlementaire. La Chambre des lords a donc accordé une attention particulière à cette législation secondaire.

Depuis plus d'un siècle, le débat fait rage au sujet de la nécessité de réformer la Chambre des lords. En 1910 déjà, Lord Harden disait pendant un débat: «La réforme de la Chambre des lords ne souffre aucun retard.» Evidemment, l'élection de la Chambre des lords a constitué une part importante de ce débat sur la réforme de cette institution, mais la mission même de la Chambre des lords fait également débat. Depuis que la plupart des pairs héréditaires ont quitté la Chambre des lords en 1999, une Commission royale s'est penchée sur la nécessité de la réformer et de la faire élire; quatre livres blancs ont été publiés; deux projets de loi ont été élaborés – et je ne compte pas les rapports rédigés par des universitaires, des commissions permanentes et des cellules de réflexion.

Nous-mêmes avons également présenté des propositions de réforme. En dépit de la somme de travail accompli, aucun véritable consensus ne s'est dégagé quant à la possibilité de les mettre en œuvre. D'abord parce que les nominations à la Chambre des lords sont de la compétence du Premier ministre et des chefs des partis, et que ces personnages répugnent à abandonner leurs prérogatives. D'autre part parce que la Chambre des communes n'est pas non plus très enthousiaste à l'idée de voir son autorité concurrencée par une deuxième chambre élue.

Néanmoins, un certain nombre de pistes pour réformer la Chambre des lords sont à l'étude, notamment celle concernant une modification de l'effectif de la chambre. Nous suivons très attentivement le débat qui a lieu en Italie portant sur la possibilité de réduire l'effectif du Sénat à 100 sénateurs et nous attendons le résultat du référendum mentionné par M. Pietro Grasso. A la Chambre des lords, nous sommes plus de 800. Mais je vous rassure, moins de la moitié de cet effectif assiste régulièrement aux séances. Néanmoins, nous envisageons la possibilité de réduire cet effectif, et cela non pas par voie de référendum comme en Italie – nous avons constaté récemment que les référendums pouvaient déboucher sur des résultats surprenants –, mais en prévoyant par exemple que les mandats ont une durée fixe ou que l'effectif de la Chambre des lords ne dépasse pas celui de la Chambre des communes et que ses membres sont obligés d'assister aux séances. Pour garantir que le gouvernement du moment ne dispose pas de la majorité absolue à la Chambre des lords, nous proposons – et c'est un point auquel nous sommes très attentifs – que 20 à 25 pour cent au moins de l'effectif soit constitué de lords sans parti, sans appartenance politique. La méthode de nomination qui prévoit de limiter le pouvoir du Premier ministre de nommer les lords à sa guise fait également débat. Un autre sujet controversé est celui qui a pour objet le fait d'accorder à la Commission de nomination indépendante – qui désigne les pairs «cross-

bench», c'est-à-dire sans appartenance politique – la compétence de procéder à plus de nominations. De ce fait, il y aurait moins de nominations dévolues aux chefs des partis et aux chefs des formations politiques.

Parce que nous sommes une chambre nommée, nous pensons qu'il est important d'être ouverts et de dialoguer avec le public. Nous devons expliquer qui nous sommes, quelle est notre mission, et pourquoi nous fonctionnons comme nous le faisons. Pour ce faire, nous faisons de grands efforts en matière de communication: nous passons à la télévision; nous avons un site Internet, mis à jour régulièrement; nous sommes présents sur tous les réseaux sociaux. Notre service de presse est extrêmement efficace: il traite les demandes du public et fournit des informations à la presse et aux autres médias dans un souci constant d'ouverture et de coopération. Nous organisons aussi une semaine du Parlement (Parliament week), qui permet d'accueillir le public, et nous intervenons beaucoup dans des écoles, des universités, lors de réunions tenues par des organisations de la société civile. Ainsi, je me suis entretenu au Women's Institute et suis allé à des réunions du Rotary Club, toujours dans le souci d'expliquer qui nous sommes, ce que nous faisons et pour quoi.

La Chambre des lords compte plusieurs commissions techniques et l'une d'entre elles est la Commission de l'Union européenne. Depuis l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne, c'est à la Chambre des lords, et plus particulièrement dans sa commission technique, que la législation européenne est examinée en détail. Cette commission est subdivisée en six sous-commissions, dont de nombreux membres ont des connaissances spécialisées dans les domaines qui y sont passés en revue: le social, l'économie, les droits de l'homme, la finance, le commerce, la technologie et l'agriculture. En comptant notre personnel spécialisé, une bonne centaine de personnes se penchent sur les projets issus de la législation européenne. D'ailleurs, ce travail ne se fait pas à sens unique. Beaucoup de propositions d'amendements ou d'améliorations sont envoyées par les sous-commissions de la Chambre des lords à Bruxelles, et certaines d'entre elles ont été inscrites dans le droit européen.

Mais maintenant, après le Brexit, le Parlement devra décider de quelle façon la législation européenne sera reprise dans le droit britannique, dès lors que le Royaume-Uni ne sera plus membre de l'Union européenne! On s'attend à un travail de titan, puisque cela fait 40 ans que le Royaume-Uni est membre de l'Union européenne, et il se peut que ce soient précisément les sous-commissions de la Chambre des lords, spécialisées dans les affaires européennes, qui seront chargées de l'essentiel de ce travail d'incorporation du droit communautaire au droit britannique. Elles seront appelées par conséquent à faire des arbitrages décisifs quant à la façon de faire évoluer le droit britannique.

Au Royaume-Uni, rares sont ceux qui réclament une élection au suffrage universel de la Chambre des lords. Cela tient peut-être au désenchantement qui se fait jour dans l'opinion à propos du mandat électif en particulier et du monde politique en général, mais nous devons également être réactifs face aux changements et nous avons prouvé que nous en étions capables. Ainsi, vivre sous le régime d'un gouvernement de coalition était très inhabituel pour nous, mais la Chambre des lords a su évoluer et s'adapter.

J'ai été tout à fait intéressé par les points soulevés par les autres intervenants en matière de réforme des Chambres hautes : le principe de «poids et contrepoids», le «soft power» et le «hard power», etc. Nous sommes heureux d'avoir pu prendre bonne note de toutes ces suggestions et de toutes ces idées. Merci.

Raphaël Comte, président du Conseil des Etats de l'Assemblée fédérale suisse, présidence de la XVII^e Réunion de l'Assemblée des Sénats d'Europe

La dernière délégation à s'exprimer est celle de la Suisse et, si vous le permettez, elle s'exprimera par ma voix: on n'est jamais mieux servi que par soi-même!

Hier, mes deux collègues sénateurs, M. Fournier et Mme Seydoux, ont eu l'occasion de vous exposer une partie du fonctionnement du sénat suisse, le Conseil des Etats; je ne reprendrai donc pas les éléments déjà évoqués. Vous me permettrez plutôt de prendre une perspective historique, car les institutions ne tombent pas du ciel. Elles sont la conséquence de l'histoire d'un pays et, si chaque Etat a ses propres institutions, elles sont le résultat d'une histoire elle aussi très différente pour chacun.

La Suisse est un des rares Etats à être doté d'un bicamérisme parfait: les deux Chambres ont rigoureusement les mêmes pouvoirs, aucune chambre n'a de pouvoir supplémentaire par rapport à l'autre. On peut y voir le fruit de l'évolution historique du pays.

Entre 1291 et 1848, la Suisse est une Confédération d'Etats. Les cantons sont totalement indépendants; ils se réunissent régulièrement dans une assemblée appelée la «Diète fédérale», où les décisions ne peuvent être prises qu'à l'unanimité des délégués des cantons. Chaque canton a le même poids et chaque canton doit apporter son soutien à une décision, sinon aucune décision n'est prise.

Cette histoire a cependant connu une parenthèse: entre 1798 et 1803 a été instaurée la République helvétique. Napoléon a eu l'idée saugrenue d'envahir la Suisse et il lui a imposé un système d'Etat unitaire. Les cantons ont été supprimés et remplacés par des départements. Ce système s'est très rapidement révélé être un échec, et Napoléon a écrit une lettre aux Suisse dans laquelle il disait la chose suivante: «La Suisse ne ressemble à aucun autre Etat. La nature a fait votre Etat fédératif, vouloir vaincre cette nature n'est pas d'un homme sage.» En effet, le fédéralisme est profondément ancré dans notre système politique. Les cantons existent en premier, et ensuite vient la Confédération.

En 1847, la Suisse a connu une guerre civile. Les cantons catholiques avaient fondé à partir de 1845 une «alliance séparée» (Sonderbund), contre laquelle les cantons protestants ont réagi. Une guerre a opposé les deux camps; les cantons protestants l'ont emporté. Ils ont décidé que la période de la Sainte Confédération d'Etats devait faire place à un Etat fédéral beaucoup plus fort. C'est donc en 1848 que l'Etat fédéral suisse a été créé, avec ses institutions, qui n'ont pas changé depuis.

Un grand débat a eu lieu cette année-là. Les progressistes, vainqueurs de la guerre, souhaitaient une Chambre du peuple, où les sièges seraient répartis en fonction de la population. De l'autre côté, les conservateurs, qui avaient perdu la guerre, souhaitaient plutôt maintenir l'ancienne Diète fédérale, où les cantons avaient tous le même poids. Il a fallu trouver un compromis: on a adopté à la fois la proposition des progressistes et celle des conservateurs, en choisissant de constituer un parlement de deux chambres inspiré du système américain. Ces deux chambres sont:

- le Conseil national, doté de deux cents sièges. Les sièges sont répartis en fonction de la population des cantons: le plus petit canton a un siège, le plus grand en a une trentaine;
- le Conseil des Etats, où chaque canton dispose de deux sièges.

Si un Parlement est naturellement indispensable, un gouvernement est aussi utile. Un gouvernement a donc été institué. On s'est inspiré du système du Directoire français, en créant un gouver-

nement de sept ministres, appelé le Conseil fédéral. Depuis 1848, la Suisse a donc sept ministres. Ce nombre n'a pas changé depuis – à la dernières session parlementaires, le Parlement a refusé de porter à neuf le nombre des ministres, gardant le chiffre «magique» de sept dans notre Constitution. Le chef de l'Etat, en Suisse, c'est le collège dans son ensemble. Le président de la Confédération n'est qu'un «primus inter pares», élu pour une année.

L'élection du gouvernement est faite par l'ensemble du Parlement. Ses deux chambres se réunissent dans la salle où vous vous trouvez, et c'est une élection qui se fait nominativement, siège par siège. Autrement dit, le gouvernement n'est pas élu sur la base d'un programme.

Après les élections, les partis réfléchissent à la meilleure répartition des sièges au sein du gouvernement, mais tous les partis qui souhaitent participer au gouvernement ont en principe la possibilité de le faire. Cela signifie qu'il n'y a ni majorité, ni opposition au sein du Parlement: les quatre plus grands partis sont représentés au gouvernement et peuvent être dans la majorité ou dans l'opposition selon les sujets. Selon les lois présentées, les partis peuvent soutenir ou non le gouvernement.

Le gouvernement fonctionne de façon collégiale. Les ministres, une fois élus, n'expriment pas leur opinion personnelle même s'ils sont en désaccord avec la majorité. Une frustration peut bien sûr parfois s'exprimer parmi les ministres, mais ceux-ci doivent accepter de ne pas toujours l'emporter au sein du gouvernement. Nous n'avons pas de système de motion de censure. Une fois que le gouvernement est élu au début de la législature, il l'est pour une durée de quatre ans, et il n'y a pas la possibilité de procéder à un vote de défiance envers le gouvernement, dans la mesure où le Parlement n'a, pour ainsi dire, jamais accordé sa confiance au gouvernement. Donc le Parlement ne saurait lui retirer ce qu'il ne lui a jamais donné. Dans l'autre sens, le gouvernement ne peut pas dissoudre le Parlement. Ainsi, ces deux autorités élues sont «condamnées» à s'accorder le mieux possible. Le gouvernement n'engage jamais sa responsabilité sur les lois ou le budget; le Parlement est parfaitement libre de rejeter des projets de loi ou le budget. Cela ne remet absolument pas en cause les institutions. Nous connaissons donc une séparation des pouvoirs très stricte.

Lorsqu'un parlementaire est élu ministre, il quitte le Parlement. Mais s'il quitte son poste de ministre, il ne peut pas revenir au Parlement sauf, bien sûr, par le biais d'une nouvelle élection. Il perd donc son siège de parlementaire et il ne peut pas le récupérer en cours de législature. Nos ministres ont pour habitude de ne pas se présenter aux élections parlementaires. S'ils se présentent, c'est uniquement devant le Parlement pour être réélu à leur poste de ministre.

Le Parlement dispose de grandes libertés par rapport au gouvernement. Ainsi, lorsque le gouvernement saisit le Parlement d'un objet, celui-ci devient seul maître de cet objet. Il a une maîtrise totale du calendrier et de l'ordre du jour et il lui est possible d'amender les projets de manière illimitée, que ce soit au Conseil national ou au Conseil des Etats. Le gouvernement ne peut plus retirer son projet une fois qu'il l'a déposé auprès du Parlement.

Cette stricte séparation des pouvoirs est aussi visible dans cette salle, puisque les places du gouvernement se trouvent sur les bords, près de la tribune. On voit bien que le Parlement prend toute la place au milieu, et que les rapporteurs de commission sont mieux placés que le gouvernement. Vous remarquerez qu'il y a six sièges pour le gouvernement, alors qu'il compte sept membres. Ceci montre bien que le Parlement ne souhaite pas que le gouvernement soit présent de manière trop importante dans cette salle.

Vous me permettrez, en conclusion des différentes interventions faites ces deux derniers jours, de résumer en trois points ce qui a été dit au sujet de l'importance du bicamérisme.

- Le bicamérisme est essentiel pour la qualité du processus législatif. Un Parlement n'est pas là pour faire un maximum de lois, mais pour faire des lois de bonne qualité. En Suisse, on peut constater que ces lois sont plutôt de bonne qualité: en effet, en tenant compte des statistiques sur seize ans (entre 1999 et 2015), le Parlement a adopté 1039 objets sujets au référendum. En effet, toutes les lois votées par le Parlement sont sujettes au référendum: il suffit que 50 000 citoyens ou huit cantons demandent que la population s'exprime sur la loi votée. Sur ces 1039 objets, 56 demandes de référendum ont été déposées. Les autorités ont obtenu gain de cause 46 fois; à 10 reprises une loi adoptée par le Parlement a été rejetée en votation populaire. Cela signifie que moins de 1 % des lois adoptées par le Parlement, au final, ont été considérées par la population comme insuffisamment bonnes. Cette qualité du travail législatif est essentielle.
- La qualité du travail législatif est liée à un deuxième point: le temps. Légiférer dans la précipitation n'est pas sage. Cela conduit souvent à prendre des décisions très émotionnelles, en fonction de l'actualité ou de la pression exercée par les médias. Souvent la population souhaite que le Parlement intervienne le plus vite possible. Mais je crois que nous devons aussi avoir la responsabilité de dire que non, légiférer, faire de bonnes lois, cela prend du temps. Il faut réfléchir, consulter, et ensuite prendre les décisions justes. Ce n'est qu'ainsi qu'on arrive à élaborer de bonnes législations et à répondre aux besoins de nos concitoyennes et concitoyens.
- Le bicamérisme peut être un excellent système dans des pays qui connaissent une grande diversité, qu'elle soit ethnique, religieuse, ou linguistique. C'est aussi notre responsabilité, en tant que sénateurs, de défendre ce système bicaméral. Non parce que nous sommes sénateurs et que nous voulons nous accrocher à notre siège, mais parce que ce bicamérisme peut être dans de nombreux pays une excellente solution pour apaiser la société, pour tenir compte de sa diversité et faire en sorte que l'Etat puisse en définitive fonctionner correctement. La Suisse en est un exemple: la fondation de ses institutions et de son système bicaméral résulte d'une guerre qui a eu lieu entre cantons de confessions différentes. A la suite de cette guerre, nous avons institué un système politique où il n'y a plus les mêmes tensions, que ce soit entre les communautés linguistiques ou entre les orientations religieuses. Je crois que ce système peut s'exporter dans d'autres Etats et représenter un modèle pour un certain nombre de pays.

Je vous remercie encore toutes et tous d'avoir participé à ce séminaire.

Gérard Larcher, président du Sénat de la République française

Au nom de toutes les présidentes et de tous les présidents des sénats d'Europe, je voudrais vous remercier. A la fois parce que vous incarnez une forme de jeunesse et de dynamisme et qu'en même temps, vous avez résumé les trois points qui fondent le bicamérisme. Nous repartons encore plus décidés à le défendre.

Merci!

Raphaël Comte, président du Conseil des Etats de l'Assemblée fédérale suisse, présidence de la XVII^e^ Réunion de l'Assemblée des Sénats d'Europe

Je tiens à vous remercier d'avoir participé à cette session de l'Assemblée des sénats d'Europe. C'était un grand plaisir et un honneur pour la Suisse de vous recevoir. J'espère que vous repartez dans vos pays avec de bons souvenirs et des idées que vous pourrez utiliser dans vos sénats. Vous recevrez un procès-verbal en français et en anglais du séminaire d'hier et d'aujourd'hui, en principe dans un mois.

Je vous souhaite un excellent retour dans vos pays respectifs.

Liste des orateurs

Bervar, Mitja	53
Broekers-Knol, Ankie	25, 44
Chelaru, Ioan	51
Colak, Barisa	31
Comte, Raphaël	58
Fournier, Jean-René	6
Garcia-Escudero, Pio	23, 36
Grasso, Pietro	17, 41
Haskel, Simon	55
Karczewski, Stanislaw	46
Larcher, Gérard	12, 38, 60
Lindner, Mario	29
Matvienko, Valentina	19, 47
Seydoux-Christe, Anne	9
Stech, Milan	33
Tillich, Stanislaw	34
Wivenes, Georges	42

Liste des pays des orateurs

AT	29
BA	31
CH	6, 9, 58
CZ	33
DE	34
ES	23, 36
FR	12, 38, 60
IT	17, 41
LU	42
NL	25, 44
PL	46
RO	51
RU	19, 47
SI	53
UK	55

Impressum

Textes: Services du Parlement, Berne, Suisse
Photos: Béatrice Devènes, Berne, Suisse
Mise en page: Mirjam T. Jenny, Bâle, Suisse