

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

Discours de Monsieur Christian Poncelet, Président du Sénat français



Monsieur le Président,
Mes chers collègues,
Mesdames, Messieurs,
Chers Amis,

Je voudrais, tout d'abord, dresser un constat qui constitue pour nous, Présidentes et Président de Sénat, un puissant facteur d'optimisme.

En dépit des critiques dont peuvent faire l'objet, çà et là, nos Sénats, le bicamérisme, à l'échelle de notre planète, se porte bien.

Deux chiffres témoignent de cette vitalité du bicamérisme. En **1970**, on dénombrait **45** Sénats ou seconde-chambres dans le monde. Aujourd'hui, leur nombre s'élève à près de **70** et une douzaine de Sénats sont en gestation.

Certes des évolutions peuvent jouer dans les deux sens ; mais une évidence s'impose : **au fur et à mesure** que l'idéal d'une démocratie équilibrée et pacifiée s'impose, **au fur et à mesure** que les idées de Montesquieu prévalent sur celles de Rousseau, **au fur et à mesure** que nos sociétés aspirent à un développement harmonieux, le **bicamérisme** gagne du terrain.

Après avoir été consacré par l'histoire, le bicamérisme est aujourd'hui plébiscité par la géographie.

Dans tous les pays où la démocratie est ancienne, consolidée, et qui ont une population nombreuse – plus de vingt millions d'habitants – il y a un parlement bicaméral. En Europe, seul un pays ayant une population nombreuse continue d'être doté d'un parlement monocaméral : c'est la Turquie, qui n'est toujours pas considérée comme une démocratie tout à fait achevée.

Cependant, le bicamérisme est également très répandu parmi les pays moins peuplés, mais qui regroupent des populations différentes sur le plan culturel, linguistique ou religieux. Dans ces pays, le bicamérisme, souvent associé à une organisation de type fédéral, apparaît comme un des éléments d'un **juste équilibre entre les différentes communautés**.

Ainsi, le bicamérisme apparaît comme un moyen de concilier les principes de la démocratie, en particulier la règle de la majorité, avec le respect de la diversité humaine sur tous les plans.

Dans un monde engagé dans un processus de globalisation, nous n'avons pas seulement à garantir les droits des individus. Nous avons aussi à tenir compte des différentes collectivités dont ils sont membres, et à faire en sorte que chacune soit respectée, de sorte que « mondialisation » ne soit pas synonyme d'uniformisation.

C'est pourquoi le bicamérisme me paraît être une réponse, ou plutôt un des éléments d'une réponse aux nouvelles aspirations démocratiques qui se manifestent dans nos pays.

Je pense d'abord à la **décentralisation** qui constitue l'une des lignes de force ou de fond de l'évolution de nos sociétés européennes.

Parfois, la décentralisation ou la régionalisation trouve son origine dans la volonté d'un Etat de répondre aux revendications de minorités nationales, culturelles ou linguistiques.

L'autonomie locale est alors conçue comme une **assurance** contre le risque d'une **dislocation intérieure** ou d'une **implosion étatique**. Elle est le garant de la préservation d'un **vouloir vivre ensemble**.

D'une manière générale, la décentralisation est considérée, à juste titre, comme un **processus indispensable** en raison de ses **effets bénéfiques**.

En effet, la décentralisation **libère** les initiatives et les énergies locales, **améliore** l'efficacité de l'action publique, grâce aux vertus de la gestion de proximité, et donne corps et âme à la démocratie de proximité, fondement de la démocratie avec un grand « **D** » et antidote de la globalisation.

Dans ce contexte porteur, les secondes chambres apparaissent souvent comme l'institution parlementaire où les pouvoirs locaux peuvent être associés au travail législatif, exprimer leurs aspirations et bénéficier de la garantie que leurs droits seront respectés.

Si l'on prend l'exemple de l'Allemagne ou de l'Autriche, qui sont deux Etats fédéraux, on constate que l'existence d'une seconde Chambre est une garantie fondamentale pour le respect des droits des Länder.

Le Sénat français, qui est pourtant l'émanation des collectivités territoriales dans lesquelles il baigne comme un *poisson dans l'eau*, dispose de moins de pouvoirs contraignants dans ce domaine ; mais je crois, pour ma part, qu'avec l'approfondissement de notre décentralisation, nous serons un jour ou l'autre amenés à prévoir un mécanisme de garantie, par le Sénat, des droits et des libertés des collectivités locales, qui serait une protection contre les risques de recentralisation, car les administrations centrales n'abandonnent pas si facilement leurs habitudes.

* * *

Mais la diversité, ce n'est pas seulement la diversité locale. C'est également la **diversité des opinions** et des **familles politiques**.

Or, que se passe-t-il quand un parlement n'a qu'une seule chambre ? On peut estimer qu'il est important d'avoir une majorité de gouvernement et choisir un scrutin majoritaire, ou du moins un scrutin avec une composante majoritaire. Mais on court alors le risque d'avoir une majorité toute-puissante, avec une sous-représentation de certains courants.

Face à ce risque, les pays monocaméraux optent généralement pour un scrutin essentiellement proportionnel. À ce moment-là, le risque est celui d'un **émiettement** du corps électoral ; il devient difficile de constituer des majorités de gouvernement qui soient stables et cohérentes, et quelquefois il devient inévitable de faire entrer les extrêmes dans les coalitions.

Dans tous les cas, le système monocaméral est donc moins équilibré et moins protecteur qu'un système bicaméral. Car dans un système bicaméral, on peut adopter des modes de scrutin – ou des modes de désignation – différents pour les deux chambres, de manière à pouvoir *à la fois* représenter la diversité et permettre l'émergence d'une majorité suffisamment solide.

* * *

Finalement, le bicamérisme est un instrument pour arriver à un **équilibre**. Or, ce qui caractérise nos démocraties aujourd'hui, c'est précisément la recherche d'un équilibre : un **équilibre** entre les libertés locales et la cohésion nationale, un **équilibre** entre les droits des citoyens et le devoir de faire appliquer les règles communes, un **équilibre** entre le respect de la diversité politique et la nécessité d'avoir des majorités capables de décider, un **équilibre** des pouvoirs, enfin, au sein des institutions de chaque pays.

Je vais m'attarder un instant sur ce point, car il s'agit d'un aspect tout à fait essentiel du rôle du Sénat français. Comme vous le savez, nous venons de connaître en France un processus électoral, d'où sont issues une majorité présidentielle et une majorité de l'Assemblée nationale qui sont très larges et cohérentes. Il s'agit, fort heureusement, de majorités modérées. Mais que se passerait-il si elles ne l'étaient pas ?

S'il n'existait pas ces facteurs d'équilibre que sont le Sénat et le Conseil Constitutionnel, notre Constitution serait à la merci de la majorité du moment. La loi fondamentale, qui est le bien commun de tous les citoyens, deviendrait un texte fragile. Bien des dérives seraient possibles. Au contraire, grâce à l'existence d'une seconde Chambre, nous sommes protégés contre le risque de voir une majorité abuser de son pouvoir.

Dans le même esprit, je crois que les secondes Chambres ont un rôle tout à fait particulier en matière de contrôle de l'Exécutif et d'évaluation des politiques publiques. Dans la première Chambre, il y a toujours un lien entre le Gouvernement et sa majorité, qui doit faire bloc autour de lui. Les secondes Chambres ont généralement plus d'indépendance et de latitude.

Elles peuvent davantage, j'allais dire elles doivent, s'efforcer d'évaluer les résultats des décisions prises, relever leurs effets inattendus, mettre en balance leurs coûts et leurs avantages, bref mener un travail d'enquête avec l'autonomie nécessaire.

* * *

Enfin, je voudrais dire quelques mots sur les secondes Chambres **et l'Europe**. Là également, elles peuvent avoir un rôle spécifique à jouer.

Elles peuvent tout d'abord être un **lien** entre les pouvoirs locaux et l'Europe. Ce rôle peut être très poussé pour certaines de nos assemblées, puisque, en Allemagne et en Autriche, dans certains cas, des délégués des Länder participent aux travaux du Conseil de l'Union, dès lors que le texte examiné par le Conseil concerne les compétences des Länder.

Même dans les pays où le rôle des secondes Chambres ne va pas aussi loin, je crois qu'elles peuvent jouer un grand rôle pour contrôler l'action du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union, et notamment pour faire valoir cette préoccupation très importante pour les citoyens que les décisions soient prises le plus près possible du « terrain » : c'est tout l'enjeu du « principe de subsidiarité » qui devient de plus en plus un fil conducteur pour l'action publique.

Pour terminer, je souhaiterais évoquer les perspectives du bicamérisme à l'échelon de l'Union. Il y a souvent un malentendu sur ce sujet car, lorsque j'évoque ce thème, on me répond souvent que dans l'Union, il y a déjà un système bicaméral pour adopter la législation européenne, avec le Parlement européen et le Conseil de l'Union. Mais ce que je souhaite, ce n'est pas une troisième Chambre législative, qui s'ajouterait aux deux autres. Ce que je souhaite, c'est qu'il y ait à l'échelon européen une instance – quel que soit son nom – qui permette aux parlements nationaux de s'exprimer ensemble, de faire valoir collectivement certaines préoccupations, d'assurer un meilleur lien entre les opinions publiques et l'Europe et d'exercer un droit d'évocation sur les projets de textes communautaires pour apprécier leur compatibilité avec le principe de subsidiarité.

* * *

En définitive, mes chers collègues, mes chers amis, les perspectives de développement du bicamérisme me semblent excellentes.

Tout concourt à cet **essor** : l'**aspiration** à une démocratie équilibrée assurant la représentation de toutes les composantes d'une société, l'**irrésistible ascension** de la décentralisation, gage d'un développement harmonieux de nos territoires, l'**absolue nécessité** de contre-pouvoirs pour contrôler et évaluer l'action des exécutifs et, **enfin**, l'**ardente obligation** de combler le déficit démocratique de l'Union européenne, notre nouvelle frontière et notre avenir.

Ce rendez-vous historique nous ne devons pas le manquer.

C'est pourquoi je fonde de grands espoirs sur les travaux de notre association, tout à la fois **bourse** d'échange de nos expériences et laboratoire d'idées, pour nous permettre d'entreprendre, chacun dans notre pays, les réformes indispensables pour inscrire définitivement nos Sénats dans nos différents paysages institutionnels.