

**BICAMÉRISME ET REPRÉSENTATION DES RÉGIONS
ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES :
LE RÔLE DES SECONDES CHAMBRES EN EUROPE**

*
* * *

ACTES DES TRAVAUX DE LA

CONFÉRENCE ORGANISÉE PAR LE SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE
CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX
DU CONSEIL DE L'EUROPE,

LE JEUDI 21 FÉVRIER 2008, AU SÉNAT

-- :--

PROCEEDINGS OF THE

CONFERENCE HELD BY THE FRENCH SENATE AND
THE CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF
EUROPE

AT THE SENATE ON THURSDAY, 21 FEBRUARY 2008

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
BICAMÉRISME ET REPRÉSENTATION DES RÉGIONS ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES : LE RÔLE DES SECONDES CHAMBRES EN EUROPE	7
AVANT-PROPOS	9
OUVERTURE DE LA CONFÉRENCE	11
<i>Message de M. Christian PONCELET, Président du Sénat</i>	13
<i>Allocution de M. Lluís Maria DE PUIG (Espagne), Sénateur, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i>	16
<i>Allocution de M. Halvdan SKARD, Président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe</i>	18
<i>Allocution de M. Jan Erik HELGESEN, Président de la Commission de Venise</i>	20
PREMIÈRE PARTIE : LA DIVERSITÉ DES SECONDES CHAMBRES EN EUROPE	23
<i>Présidence de Mme Michèle ANDRÉ, Vice-Présidente du Sénat</i>	23
<i>Rapport introductif de M. Patrice GÉLARD (France), Sénateur, auteur du rapport de synthèse de la Commission de Venise</i>	26
<i>M. Bruno FRICK (Suisse), Conseiller aux Etats, ancien Président du Conseil des Etats</i>	29
<i>Mme Svetlana ORLOVA (Fédération de Russie), Membre du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Vice-Présidente du Conseil de la Fédération de Russie</i>	33
<i>M. Aristide ROIBU (Roumanie), Sénateur, Président du groupe d'amitié Roumanie-France</i>	38
<i>M. Ilija FILIPOVIĆ (Bosnie-Herzégovine), Président de la Chambre des Peuples</i>	42
DEUXIÈME PARTIE : PERSPECTIVES OFFERTES À LA REPRÉSENTATION DES RÉGIONS	51
I. MODALITÉS DE REPRÉSENTATION AU SEIN DES SECONDES CHAMBRES : COMMUNICATION SUR LES MODES D'ÉLECTION	51
<i>Présidence de M. Halvdan SKARD, Président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe</i>	51
<i>Rapport introductif de M. Carlos CLOSA MONTERO (Espagne), Membre de la Commission de Venise, Sous-Directeur du Centre d'études politiques et constitutionnelles, Ministère de la Présidence du Conseil des ministres</i>	52
<i>M. Karsten BEHR (Allemagne), Président de la Commission institutionnelle à la Chambre des Régions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, membre du Parlement de Basse-Saxe</i>	65
<i>M. Geert Jan HAMILTON (Pays-Bas), Secrétaire général du Sénat néerlandais</i>	71

II. COMMENT AMÉLIORER LA REPRÉSENTATION DES RÉGIONS ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN EUROPE DANS LES SECONDES CHAMBRES ?	77
<i>Présidence de M. Yavuz MILDON, Président de la Chambre des Régions du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe</i>	77
<i>Communication générale de M. Lluís Maria DE PUIG (Espagne), Sénateur, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i>	78
<i>Allocution introductive de M. Luc Van den BRANDE, Président du Comité des Régions de l'Union européenne</i>	82
<i>M. Sergio BARTOLE (Italie), Membre de la Commission de Venise, Professeur à l'Université de Trieste</i>	87
<i>Fabio PELLEGRINI, Premier Vice-Président de l'AICCRE (Section italienne du Conseil des communes et régions d'Europe)</i>	97
<i>Son Excellence M. Tomasz ORLOWSKI, Ambassadeur de Pologne en France</i>	101
<i>M. Miljenko DORIĆ, Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Député au Parlement national de la Croatie</i>	105
TROISIÈME PARTIE : LES LIENS ENTRE LA REPRÉSENTATION DES RÉGIONS ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LES POUVOIRS DES SECONDES CHAMBRES	111
<i>Présidence de M. Jean-Jacques HYEST (France), Président de la Commission des lois du Sénat</i>	111
<i>Rapport introductif de M. Francis DELPÉRÉE (Belgique), Sénateur, Professeur émérite à l'Université catholique de Louvain</i>	112
<i>M. Dušan ŠTRUS (Slovénie), Maître de conférences à la Faculté d'administration de l'Université de Ljubljana</i>	118
<i>M. Jean-Claude PEYRONNET (France), Sénateur</i>	122
<i>M. Michael NEUREITER (Autriche), Membre du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Vice-Président du Parlement régional de Salzburg</i>	126
<i>M. Jiří ŽÁK (République tchèque), Sénateur, Président du groupe d'amitié République tchèque-France</i>	129
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	133
<i>M. Hubert HAENEL (France), Président de la Délégation pour l'Union européenne au Sénat</i>	133
<i>M. Jean-Claude Van CAUWENBERGHE, Président du groupe de travail ad hoc « Régions à pouvoirs législatifs » du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Député au Parlement wallon</i>	138

BICAMERAL SYSTEMS AND REPRESENTATION OF REGIONS AND LOCAL AUTHORITIES: THE ROLE OF SECOND CHAMBERS IN EUROPE	145
PREFACE	147
OPENING OF THE CONFERENCE	149
<i>Message of welcome from Mr Christian PONCELET, Speaker of the French Senate</i>	150
<i>Speech by Mr Lluís Maria DE PUIG (Spain), Senator, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe</i>	152
<i>Speech by Mr Halvdan SKARD, President of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe</i>	154
<i>Speech by Mr Jan Erik HELGESEN Senator, President of the Venice Commission</i>	156
PART ONE: THE DIVERSITY OF SECOND CHAMBERS IN EUROPE	159
<i>Chair: Ms Michèle ANDRÉ, Deputy Speaker of the French Senate</i>	159
<i>Introductory report by Mr Patrice GÉLARD (France), Senator, author of the Venice Commission consolidated report</i>	161
<i>Mr Bruno FRICK (Switzerland), member and former President of the Swiss Council of States</i>	163
<i>Ms Svetlana ORLOVA (Russian Federation), member of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Deputy Speaker of the Council of the Russian Federation</i>	166
<i>Mr Aristide ROIBU (Romania), Senator, President of the France-Romania Friendship Group</i>	171
<i>Mr Ilija FILIPOVIĆ (Bosnia and Herzegovina), Speaker of the House of Peoples</i>	174
PART TWO: PROSPECTS FOR THE REPRESENTATION OF REGIONS	181
I. FORMS OF REPRESENTATION IN SECOND CHAMBERS: ELECTION PROCEDURES	181
<i>Chair: Mr Halvdan SKARD, President of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe</i>	181
<i>Introductory report by Mr Carlos CLOSA MONTERO (Spain), member of the Venice Commission, Deputy Director of the Centre for Political and Constitutional Studies, Ministry of the Presidency of the Council of Ministers</i>	182
<i>Mr Karsten BEHR (Germany), Chair of the Institutional Committee of the Chamber of Regions of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, member of the Parliament of Lower Saxony</i>	195
<i>Mr Geert Jan HAMILTON (Netherlands), Secretary General of the Dutch Senate</i>	201
II. IMPROVING THE REPRESENTATION OF REGIONS AND LOCAL AUTHORITIES IN EUROPE IN SECOND CHAMBERS	205
<i>Chair: Mr Yavuz MILDON, President of the Chamber of Regions of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe</i>	205
<i>General statement by Mr Lluís Maria DE PUIG (Spain), Senator, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe</i>	207
<i>Introductory speech by Mr Luc Van den BRANDE, President of the Committee of the Regions of the European Union</i>	210
<i>Mr Sergio BARTOLE (Italy), member of the Venice Commission, Professor at the University of Trieste</i>	215

<i>Mr Fabio PELLEGRINI, First Vice-President of AICCRE (Italian section of the Council of European Municipalities and Regions)</i>	225
<i>His Excellency, Tomasz ORLOWSKI, Polish Ambassador to France</i>	229
<i>Mr Miljenko DORIĆ, member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, member of the National Parliament of Croatia</i>	232
PART THREE: LINKS BETWEEN THE REPRESENTATION OF REGIONS AND LOCAL AUTHORITIES AND SECOND CHAMBERS' POWERS	237
<i>Chair: Mr Jean-Jacques HUEST (France), Chair of the French Senate's Law Committee</i>	237
<i>Introductory report by Mr Francis DELPÉREÉ (Belgium), Senator and Professor Emeritus at the Catholic University of Louvain</i>	238
<i>Mr Dušan ŠTRUS (Slovenia), Senior Lecturer at the Faculty of Administration, University of Ljubljana</i>	244
<i>Mr Jean-Claude PEYRONNET (France), Senator</i>	247
<i>Mr Michael NEUREITER (Austria), member of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Deputy Speaker of the Regional Parliament of Salzburg</i>	250
<i>Mr Jiří ŽÁK (Czech Republic), Senator, President of the Czech Republic-France Friendship Group</i>	253
GENERAL CONCLUSIONS	257
<i>Mr Hubert HAENEL (France), Chair of the French Senate Delegation to the European Union</i>	257
<i>Mr Jean-Claude Van CAUWENBERGHE, Chair of the ad hoc Working Group on Regions with Legislative Powers of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, member of the Walloon Parliament</i>	263
ANNEXES – APPENDICES	
CONTRIBUTIONS ORIGINALES - ORIGINAL SPEECHES	269
<i>Referat von Ständerat Bruno Frick, Einsiedeln (Schweiz)</i>	271
<i>Karsten Behr, Mitglied des Niedersächsischen Landtags</i>	275
<i>Fabio Pellegrini, Vice Presidente Vicario dell'AICCRE e Consigliere del Comune di Rapolano Terme (Siena)</i>	293
<i>Michael Neureiter, Zweiter Präsident des Salzburger Landtages</i>	297

**BICAMÉRISME ET REPRÉSENTATION DES RÉGIONS
ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES :
LE RÔLE DES SECONDES CHAMBRES EN EUROPE**

*
* *
*

**ACTES DES TRAVAUX DE LA
CONFÉRENCE ORGANISÉE PAR LE SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE ET LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX
DU CONSEIL DE L'EUROPE,
LE JEUDI 21 FÉVRIER 2008, AU SÉNAT**

AVANT-PROPOS

Dix-sept Etats membres du Conseil de l'Europe sont dotés d'un parlement bicaméral. Dans ces Etats, qu'ils soient organisés selon un modèle fédéral ou unitaire, le bicamérisme est considéré, dans un nombre croissant de cas, comme la réponse la plus appropriée à la recherche d'un équilibre entre le centre et les composantes territoriales de l'Etat.

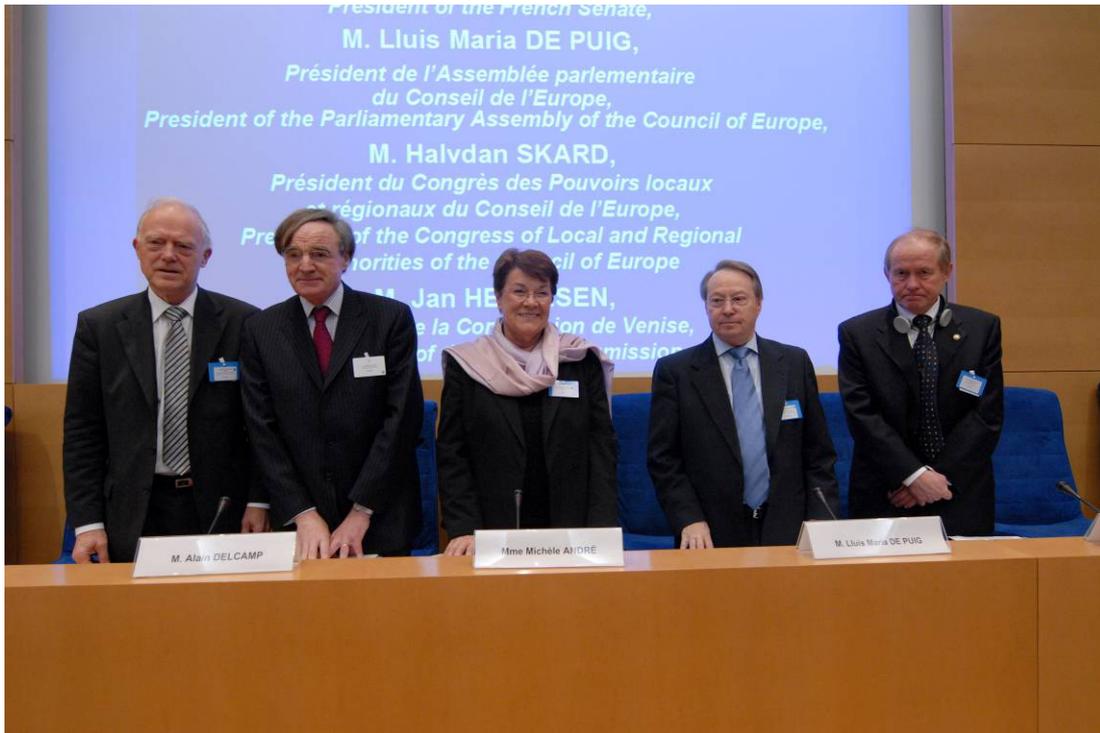
Or, le mouvement général de régionalisation et de décentralisation que l'on peut observer en Europe ne se traduit pas toujours par une modification des structures de représentation et de participation des entités infra étatiques aux décisions des Etats. C'est la raison pour laquelle le Conseil de l'Europe et le Sénat français, qui est à l'origine de la création de l'Association des Sénats d'Europe, ont pris l'initiative d'organiser au Palais du Luxembourg, le 21 février 2008 une Conférence internationale sur « le bicamérisme et la représentation des autorités régionales et locales » pour mettre en lumière « le rôle des secondes chambres en Europe ».

Cette Conférence, dont le présent ouvrage réunit les Actes, a permis de passer au crible, à partir des expériences des pays concernés, les différentes facettes de cette fonction de représentation, dans une perspective comparatiste, en les ordonnant autour des thématiques suivantes :

- la diversité des secondes chambres en Europe par le biais de quatre études de cas ;
- les formes de représentation dans les secondes chambres et leurs modes d'élection ;
- les moyens d'améliorer la représentation des régions et des collectivités locales au sein des secondes chambres ;
- les liens entre la représentation des régions et des collectivités locales et le pouvoir des secondes chambres.

La Conférence a permis d'ouvrir un large débat à partir des témoignages des représentants des différents Etats, en présence d'un public nombreux composé de responsables politiques, parlementaires, élus, universitaires... venus de tous les pays d'Europe.

Puissent ces Actes permettre à chacun de retrouver la richesse des réflexions ainsi ouvertes et mettre en relief les liens existant entre bicamérisme, démocratie territoriale et préservation de la diversité européenne.



Allocutions d'ouverture

OUVERTURE DE LA CONFÉRENCE

Mme Michèle ANDRÉ (France), Vice-Présidente du Sénat

Mesdames et Messieurs les Présidents, Chers collègues parlementaires, Chers collègues sénateurs du Sénat français, Mesdames et Messieurs, Chers amis,

Bienvenue au Sénat. Je dois, ce matin, présider la première table ronde. Je donne tout de suite la parole à M. Alain DELCAMP, notre Secrétaire général, chargé de vous lire le message d'ouverture de notre Président, M. Christian PONCELET.

Monsieur le Secrétaire général, vous avez la parole.

M. Alain DELCAMP, Secrétaire général du Sénat

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Présidents, Monsieur le Premier ministre, Mesdames et Messieurs les parlementaires et élus, Messieurs les Secrétaires généraux, Chers collègues, Chers amis,

M. le Président du Sénat m'a demandé de bien vouloir vous faire part, au début de ce colloque, de ses regrets de ne pouvoir y participer, en raison notamment de ses obligations dans son département. Vous savez que se déroule en ce moment la campagne des élections municipales et cantonales. De fait, l'actualité quotidienne est riche d'événements heureux et malheureux, retenant l'attention des élus.

Il m'a également fait l'honneur assez inhabituel de me demander de vous lire son message, alors même que plusieurs de ses collègues, et notamment Mme la Vice-Présidente, Mme Michèle ANDRÉ, sont déjà présents dans cette salle. Mais cet honneur est dû à une circonstance particulière. Il m'a, en effet, été donné de travailler, à divers titres, avec les différentes institutions qui

parrainent cette manifestation. Les évoquer représente pour moi une occasion de leur témoigner mon fidèle souvenir.

Je salue tout d'abord les représentants du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui ont bien voulu me compter parmi les experts de droit comparé en matière locale et régionale, et agréer mon élection, il y a déjà quelques années, comme président du Comité d'experts du Congrès, en 1996, jusqu'à mon retrait de cette institution en 2003.

Cette expérience a constitué pour moi une période extrêmement enrichissante. Elle s'est inscrite dans un moment de mise en place de nouvelles structures démocratiques dans les différents pays du Conseil, et notamment ceux qui ont, depuis, intégré la famille de l'Union européenne. C'est à travers cette fonction que j'ai pu faire aussi connaissance avec la Commission de Venise, dont je salue le nouveau président, M. Jan Erik HELGESEN. J'ai eu l'occasion, dans le cadre de cette institution, de préparer et de présenter plusieurs rapports, et d'y représenter le groupe d'experts. J'y ai retrouvé de nombreux amis et collègues universitaires et passé de merveilleux moments.

Je tiens à saluer naturellement M. le Président Lluís Maria DE PUIG, nouveau président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. A cet égard, je souhaite vous rapporter une anecdote : M. DE PUIG avait déjà donné son accord pour participer à cette manifestation, en tant que membre de l'Assemblée, avant même qu'il n'en fut élu le président. Nous sommes donc doublement heureux de l'accueillir aujourd'hui.

Je souhaite saluer également mes collègues secrétaires généraux : M. Ulrich BOHNER, M. Gianni BUQUICCHIO et M. Mateo SORINAS, qui a succédé à M. Bruno HALLER à qui me lient des relations anciennes et empreintes de confiance.

Je n'oublierai pas non plus tous les élus, et en particulier Mme la Présidente et MM. les sénateurs français, qui assistent en nombre à ce colloque et sous l'autorité desquels j'ai le très grand plaisir de contribuer au fonctionnement de cette maison.

Je vais donc vous lire maintenant le message du Président du Sénat, M. Christian PONCELET.

Message de M. Christian PONCELET, Président du Sénat

« Mesdames et Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs les parlementaires et élus, Messieurs les Secrétaires généraux et amis,

C'est un très grand plaisir pour moi que d'accueillir, au Palais du Luxembourg, ce colloque original sur « le Bicamérisme et la représentation des collectivités locales et régionales en Europe ».

Cette manifestation est originale par son intitulé même, qui désigne, parmi les fonctions de la seconde chambre, celle de représenter les collectivités locales et régionales. Ce n'est pas, en effet, la seule fonction de représentation des secondes chambres, et toutes, loin s'en faut, ne sont pas bâties sur ce modèle. Ce n'est d'ailleurs pas le Sénat français, lequel représente, selon notre Constitution, les « collectivités territoriales de la République », qui en a pris l'initiative. L'initiative en revient à la Commission de Venise qui, la première, a lancé une série d'études sur les secondes chambres des pays du Conseil de l'Europe et a eu l'heureuse idée de choisir comme rapporteur général, mon très cher ami, M. Patrice GÉLARD, qui cumule – notamment - les fonctions de vice-président de la Commission des lois du Sénat et de doyen des facultés de droit.

L'accent mis sur les collectivités locales et régionales est dû à l'actif engagement du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dont je salue les différents membres, son président, M. SKARD et, notamment, mon collègue M. Jean-Claude FRÉCON, vice-président, sénateur de la Loire, qui a joué, dans notre Assemblée, un rôle décisif pour la ratification, par la France – trop tardive à mes yeux, mais mieux vaut tard que jamais ! –, de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Merci aussi au président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe d'honorer cette manifestation de son patronage. Grâce à lui, les Sénats manifestent leur influence au niveau européen. Il est bon aussi que ce soit le sénateur d'un pays ayant si bien réussi sa transition démocratique qui ait en charge de porter le flambeau des Parlements face aux gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe.

La question de la place des collectivités locales et régionales dans nos Etats est une des plus importantes questions institutionnelles qui se posent à nous, Européens. Elle est pour nous, sénateurs, le gage d'une démocratie authentique, tellement, comme l'écrivait Tocqueville, « les communes sont à la démocratie ce que les écoles primaires sont à la science : elles en enseignent l'usage paisible ... ».



*Lecture du message de M. Christian Poncelet, Président du Sénat,
par M. Alain Delcamp, Secrétaire général du Sénat*

Dans ce contexte, les progrès effectués par tous les pays de notre continent en matière de décentralisation traduisent, à l'époque de la mondialisation et des grands ensembles, leur préoccupation commune de répondre à l'impératif de proximité et de diversité exigé par nos concitoyens.

Je n'ignore pas que le Congrès distingue les pouvoirs locaux et les pouvoirs régionaux. Je sais aussi qu'au sein de ces derniers, s'est créée une association des régions à pouvoirs législatifs, représentée ici par son président M. Jean-Claude Van CAUWENBERGHE, et que, pendant longtemps, on a cherché à opposer « l'Europe des régions » à « l'Europe des Etats ».

Je ne peux donc que me réjouir que l'un des thèmes de cette conférence consiste à explorer, de façon concrète, la manière dont les régions, mais aussi les collectivités locales, pourraient être mieux associées aux décisions nationales. Ce colloque peut ainsi représenter une étape pleine d'intérêt pour l'affirmation, voire le renouveau, du bicamérisme auquel je suis naturellement attaché.

Le Sénat français, depuis près de dix ans, n'a eu de cesse de nouer des liens entre les différents Sénats du monde. Leur nombre, loin de décroître, est en expansion et le bicamérisme apparaît souvent, dans les nouvelles démocraties, comme un moyen de pacification des sociétés et d'intégration des différences. J'ai créé aussi une association des Sénats d'Europe qui se réunit deux fois par an, hier à Bucarest, demain à Vienne et, à l'automne prochain, à Saint-Pétersbourg.

Tous ensemble, avec la modération qui caractérise les secondes chambres, nous essayons de promouvoir des équilibres raisonnables dans nos Etats respectifs, étant attentifs à la diversité des structures et soucieux du bien-être de nos concitoyens.

Je me permettrai cependant d'indiquer, et c'est une conviction profonde chez moi, que cette recherche commune doit adopter les formes et les chemins propres à chaque pays. La seconde chambre, en effet, est à l'image de l'évolution institutionnelle de chaque Etat. Celle-ci tient à l'histoire et aux réalités politiques ou géographiques. Il ne saurait donc y avoir de modèle unique. Aussi voudrais-je dire aux représentants des pouvoirs locaux et régionaux, qui sont ici nombreux, et notamment à M. Luc Van den BRANDE, nouveau président du Comité des Régions de l'Union européenne, qu'il leur appartient de définir l'approche convenant le mieux à leur spécificité.

Participer à la décision au niveau national, à travers une seconde chambre, ne les éloignera pas de l'Europe. De nouvelles modalités de participation sont offertes, en effet, aux Parlements nationaux par le Traité de Lisbonne que la

France vient de ratifier. Le Sénat français entend ainsi saisir pleinement ces nouvelles potentialités. Il est d'ailleurs déjà en train de les expérimenter en liaison avec les autres secondes chambres et, notamment, avec le Bundesrat et la Chambre des Lords, ici représentés.

C'est donc sans réserve aucune que je vous invite à participer à la recherche d'une dimension nouvelle du bicamérisme, tout en appelant chacun au respect des différences dont ce même bicamérisme est l'un des instruments les plus naturels. »

Mme Michèle ANDRÉ

Merci, M. le Secrétaire général. Je vais donner maintenant la parole à M. Lluís Maria DE PUIG, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Vous avez la parole, M. le Président.

Allocution de M. Lluís Maria DE PUIG (Espagne), Sénateur, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Merci, Madame la Vice-Présidente. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous allons aujourd'hui évoquer le bicamérisme et la représentation des régions et des collectivités locales dans nos pays respectifs, en tentant de conceptualiser le rôle des secondes chambres en Europe.

Tout d'abord, je tiens à dire que la démocratie a besoin de Parlement. Sans Parlement, il n'y a pas de démocratie. Il existe des systèmes monocaméraux ou bicaméraux. Parmi les pays membres du Conseil de l'Europe, certains ne possèdent qu'une seule chambre, mais la majorité d'entre eux en possède deux, souvent de natures différentes entre les pays. Il existe donc une certaine diversité en la matière.

Il est, par ailleurs, important de tenir compte de la nature de la démocratie de chaque Etat, de ses traditions historiques, des décisions de ses citoyens qui souhaitent, ou non, que la seconde chambre soit une chambre dite « de seconde lecture » ou bien une chambre de représentation territoriale. Nous aborderons ces sujets avec tous les intervenants présents ce matin. Mais il faut bien constater que l'essence même d'une seconde chambre réside, avant tout, dans l'idée d'un perfectionnement démocratique. Ce dernier se traduit notamment dans l'action de ces secondes chambres dans le domaine législatif, le domaine le plus important.

Comme vous le savez, les secondes chambres procèdent à une seconde lecture des projets de loi ou renvoient ces derniers à l'Assemblée nationale, voire exercent elles-mêmes le droit d'initiative législative. Les secondes chambres, lorsqu'elles sont saisies d'une deuxième lecture des projets de loi, assurent une lecture nouvelle des textes adoptés, en tenant compte des différents intérêts régionaux ou territoriaux. Elles permettent aussi d'approfondir les discussions et de parvenir à des accords entre les différentes forces politiques, accords qu'il n'a peut-être pas été possible d'obtenir lors de la lecture par la première chambre. Dans certains pays comme les Etats-Unis et l'Italie, les secondes chambres ont des prérogatives ou des compétences différentes, parfois plus larges que celles de l'Assemblée nationale. Il en est ainsi dans un pays, membre observateur de notre Conseil de l'Europe, le Mexique, qui représente un Etat fédéral. Là, le Sénat a des compétences exclusives dans le domaine des relations extérieures.

Par ailleurs, la crise politique déclenchée par le Sénat italien nous donne une idée de la force et de la capacité de cette chambre.

Nous constatons donc que les secondes chambres ont une place non négligeable dans les grands débats politiques. Elles exercent un rôle essentiel dans le contrôle parlementaire et peuvent jouer un rôle dans la représentation territoriale, complétant aussi en partie la représentativité directe des premières chambres. Ces différents rôles leur permettent d'assurer les conditions nécessaires à la mise en place d'une démocratie parlementaire plus représentative.

Les secondes chambres représentent parfois aussi les différentes composantes de la société, à savoir certaines structures territoriales, voire sociales. Par exemple, le Sénat irlandais compte des membres élus par les universités. Mais les secondes chambres constituent également un vecteur de stabilisation institutionnelle, et, par-là même, une valeur ajoutée sur le plan démocratique.

Si l'Assemblée parlementaire n'a jamais véritablement traité de cette question, lors de la première Conférence des Parlements nationaux et des Assemblées régionales, qui s'est tenue le 12 septembre 2007, à Strasbourg, sur le thème « *Démocratie représentative, affaires européennes, citoyenneté active* », il a été souligné que les secondes chambres jouent le rôle de réceptacle de la vie politique régionale et locale.

C'est pourquoi le Bureau de l'Assemblée va être saisi d'une proposition de déclaration marquant le souhait d'avoir une bonne gouvernance aux niveaux régional et local, déclaration dans laquelle il est mentionné que les chefs d'Etat et de gouvernement, lors du troisième Sommet du Conseil de l'Europe qui s'est tenu à Varsovie en 2005, avaient rappelé qu'une démocratie effective est une garantie de paix et de progrès social et économique.

Je profite d'avoir la parole pour souligner les nombreux travaux du Congrès en matière de régionalisation, ainsi que ceux, en cours, pour obtenir une Charte européenne de la démocratie régionale.

Le Conseil de l'Europe montre déjà l'exemple en disposant à la fois d'une Assemblée parlementaire, constituée notamment d'élus des secondes chambres (Sénat), et d'un Congrès, composé d'élus locaux et régionaux et, depuis quelques années, d'une Chambre des Régions.

Pouvons-nous aller plus loin ?

Nous pourrions envisager d'ouvrir davantage l'Assemblée parlementaire aux parlements régionaux. Nous avons déjà commencé à nous orienter dans ce sens, puisque l'Assemblée parlementaire est en train de préparer un projet d'accord sur le renforcement de la coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Conférence des Assemblées législatives régionales européennes, afin de renforcer le rôle institutionnel des parlements régionaux en Europe, notamment à l'Assemblée parlementaire.

Face à cette réalité et ces projets, nous pouvons affirmer que le bicamérisme a encore un grand avenir devant lui en Europe.

Je vous remercie.

Mme Michèle ANDRÉ

Merci, M. le Président. Nous allons maintenant entendre M. Halvdan SKARD, président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Vous avez la parole, M. le Président.

Allocution de M. Halvdan SKARD, Président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Merci Madame la Présidente, Excellences, Mesdames et Messieurs, Chers collègues,

C'est un honneur pour moi de prendre la parole aujourd'hui lors de cette conférence qui se tient dans les murs du Sénat français. Cette institution incarne la démocratie locale et régionale de ce pays, établit un lien entre la démocratie nationale et la démocratie territoriale, et représente les autorités territoriales au niveau national. De ce fait, le Sénat et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dont je suis le président,

m'apparaissent comme des partenaires tout à fait légitimes et réguliers pour faire avancer la démocratie territoriale sur notre continent. Leur coopération historique a déjà mené à des synergies considérables qui se sont notamment manifestées par l'organisation conjointe du colloque de juin 2001 portant sur la décentralisation en France, et, bien évidemment, par celle de la conférence actuelle, relative au rôle des secondes chambres, conférence à laquelle le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire, ainsi que sa Commission de Venise, participent.

Je souhaite rendre hommage au secrétaire général du Sénat, M. Alain DELCAMP, pour son travail sur les problématiques locales et régionales, ainsi que pour sa contribution aux travaux du Congrès. Je tiens également à souhaiter la bienvenue à mon homologue de l'Assemblée parlementaire, M. Lluís Maria DE PUIG. Pendant longtemps, celui-ci a été le rapporteur de l'Assemblée sur la régionalisation en Europe, avant d'en être élu président en janvier de cette année.

J'aimerais enfin rendre hommage au travail réalisé par le sénateur Patrice GÉLARD dans le cadre de la Commission de Venise.

Mesdames et Messieurs,

Le sujet de cette conférence, à savoir le rôle des secondes chambres en Europe, est d'une importance considérable pour le Congrès du Conseil de l'Europe. Cette institution constitue une assemblée de représentants élus, locaux et régionaux, dotée de deux chambres : la chambre des pouvoirs locaux et la chambre des régions. Récemment, elle développe sa coopération, concernant la démocratie territoriale, avec le Comité des Régions de l'Union européenne, et j'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue au tout nouveau président de ce comité, M. Luc Van den BRANDE. La coopération que je viens de mentionner est intégrée spécifiquement dans la nouvelle charte du Congrès, adoptée au mois de mai de l'année dernière par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Elle consiste notamment dans les réflexions de notre groupe de travail ad hoc de « régions à pouvoirs législatifs », dont le président, M. Jean-Claude Van CAUWENBERGHE, prendra la parole plus tard afin de nous présenter les conclusions générales de cette conférence. C'est d'ailleurs dans le cadre de ce groupe que le thème de cette conférence a été proposé.

Je souhaiterais vous rappeler que M. Jean-Claude Van CAUWENBERGHE est, depuis de nombreuses années, le moteur du projet de Charte de démocratie régionale du Conseil de l'Europe, complément, au niveau régional, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Ce projet a déjà reçu le soutien de nombreuses organisations européennes et du Comité des Régions de l'Union européenne. Il a été évoqué devant les ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, lors de leur conférence qui s'est tenue à

Valence, en Espagne, en octobre dernier. Il est en cours de finalisation au sein du Congrès, et sera soumis, lors de notre session plénière en mai 2008, pour approbation. Je plaide donc en faveur de votre soutien, dans le cadre du Sénat français, à la mise en place de cette Charte européenne de la démocratie régionale, de manière à ce qu'elle soit adoptée, en tant qu'instrument juridique européen, pour l'avenir.

Au Congrès, nous pensons vraiment que, dans une société démocratique, la voix des pouvoirs locaux et régionaux, qui sont les autorités les plus proches des communautés territoriales, doit se faire entendre durant le processus législatif au niveau national. Les systèmes dotés d'une structure bicamérale offrent justement la possibilité de prendre en compte les intérêts des communautés locales et régionales de façon beaucoup plus efficace. Il serait d'ailleurs intéressant d'établir une comparaison des expériences entre les différents pays, car nous vivons une époque très riche en matière de réformes institutionnelles et constitutionnelles, non seulement en ce qui concerne les nouvelles démocraties, mais également les pays dotés de Sénats ou de secondes chambres jouissant d'une longue histoire.

C'est la raison pour laquelle, Mesdames et Messieurs, la conférence de ce jour revêt une très grande importance. Je lui souhaite tout le succès possible, et je voudrais conclure mon discours en citant M. Hans Mommsen, professeur d'histoire contemporaine, qui, il y a vingt ans, a déclaré : « *L'Etat nation est mort, vive la région !* »

Merci.

Mme Michèle ANDRÉ

Merci, Monsieur le Président. Je donne désormais la parole à M. Jan Erik HELGESEN, président de la Commission de Venise. Vous avez la parole, Monsieur le Président.

Allocution de M. Jan Erik HELGESEN, Président de la Commission de Venise

Merci, Madame la Présidente, de me donner la parole. Excellences, Mesdames et Messieurs,

En tant que président fraîchement élu de la Commission de Venise, je suis particulièrement heureux de pouvoir m'adresser à vous aujourd'hui. C'est la première fois que, dans mes nouvelles fonctions, l'occasion m'est offerte de prendre la parole devant un auditoire multilatéral tel que le vôtre.

La Commission de Venise est composée d'experts indépendants, provenant des pays membres du Conseil de l'Europe, et d'un certain nombre de

représentants de pays non membres de ce même Conseil. En tant qu'organe du Conseil de l'Europe, elle a en charge de traiter des questions constitutionnelles et notamment, depuis sa création en 1990, des problèmes constitutionnels essentiels. Notre domaine d'action constitue le champ du droit constitutionnel, y compris quand il concerne des secteurs particuliers tels que la justice constitutionnelle, la protection des minorités, les problématiques électorales et celles portant sur les partis politiques. Aujourd'hui, nous nous inscrivons vraiment au cœur du droit institutionnel, les pouvoirs et la nomination des membres du Parlement correspondant à des domaines traditionnels de tout constitutionnaliste.

La Commission de Venise a très souvent pris part à des débats sur ce thème. A ce titre, la révision de la Constitution roumaine, à laquelle la Commission de Venise a participé, a porté en particulier sur la nouvelle définition des pouvoirs de la Chambre des députés et du Sénat. Ainsi, il s'est agi d'aller vers une définition de pouvoirs plus spécifiques pour chacune des deux chambres. Celles-ci, auparavant, avaient des pouvoirs presque analogues.

Je suis très heureux de pouvoir saluer ici plusieurs membres de la Commission de Venise, qui prendront la parole au cours de nos travaux. Ils font partie d'un large éventail de spécialistes issus de différents domaines : des hommes et des femmes politiques de stature européenne, des universitaires ou des personnalités réunissant ces deux qualités, tel M. le sénateur GÉLARD qui a préparé le rapport général pour la Commission de Venise.

Nous entendrons bientôt son propos. Je ne tenterai donc pas de résumer ses travaux. Je souhaiterais plutôt mettre l'accent sur certains aspects, majeurs, du rôle des secondes chambres.

Notre conférence porte comme sous-titre : « Le rôle des secondes chambres dans la représentation des régions et des pouvoirs locaux ». L'expression utilisée est « régions et pouvoirs locaux », et non pas « pouvoirs locaux et régionaux ». Elle reflète la réalité, les secondes chambres étant de plus en plus élues directement par le peuple au suffrage direct ; d'où la question de savoir ce qui distingue les secondes chambres des premières chambres, du moins dans les Etats non fédéraux.

De manière plus large, il convient de s'interroger sur le rôle de la seconde chambre et notamment sur son mode de représentation, régional ou local. Un Sénat composé de représentants d'ordres ou d'une certaine noblesse ou élite paraîtrait, de nos jours, parfaitement démodé et poserait des questions d'ordre démocratique. Certes, la Chambre des Lords existe toujours au Royaume-Uni. Mais sa composition a été radicalement modifiée et ses pouvoirs ont été sérieusement limités depuis près d'un siècle.

Il existe également des différences importantes dans la représentation des populations au sein des secondes chambres entre les pays. Elles sont naturelles dans les Etats fédéraux où les entités fédérales doivent être reconnues comme égales au niveau national. Mais elles posent beaucoup plus de problèmes dans les Etats unitaires.

Nous en revenons donc à la problématique de la représentation des populations locales ou régionales au niveau national. Cette représentation a-t-elle un sens ? L'argument le plus avancé pour justifier la présence des secondes chambres est que celles-ci représenteraient des lieux de réflexion et de sagesse. Mais n'existerait-il pas d'autres manières de définir leur rôle ?

Un des buts de notre conférence consisterait alors à définir l'avenir des secondes chambres. Devrait-il y avoir une harmonisation de leur rôle, de leur pouvoir et de leur mode de représentation au niveau européen? Un tel scénario me semble inimaginable. Toutefois, une question se pose : devons-nous nous orienter vers une représentation locale ou régionale, telle que l'indique le titre de notre conférence, ou bien garder le système actuel, qui nous donnerait entière satisfaction ?

Le débat ne doit pas se limiter à établir une simple description du contexte politique ou juridique de chaque Etat. Il est nécessaire aussi de poser des principes. Ce choix d'être en faveur ou contre la représentation locale et régionale ne se pose pas du tout. Il s'agit plutôt de savoir si les secondes chambres sont essentielles. Des informations quant aux projets de réformes – réussies, qui ont échoué ou sont encore en cours – pourraient nous indiquer quelles sont les tendances actuelles. Tout va-t-il dans la même direction ou bien les secondes chambres constituent-elles un des derniers pans du droit constitutionnel, voire du droit en général, à résister farouchement à tout effort d'harmonisation ?

Les interventions des différents participants réunis ici aujourd'hui devraient nous permettre de répondre à ces questions.

Pour conclure, je remercie le Sénat français, le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux, ainsi que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, d'avoir contribué à organiser cette manifestation.

Mme Michèle ANDRÉ

Merci, M. le Président Jan Erik HELGESEN.

PREMIÈRE PARTIE :
LA DIVERSITÉ DES SECONDES CHAMBRES EN EUROPE

Présidence de Mme Michèle ANDRÉ, Vice-Présidente du Sénat

Je vous remercie, Messieurs, d'avoir été présents à cette tribune. J'ai en charge d'organiser la première table ronde. J'invite M. Patrice GÉLARD, sénateur et auteur du rapport de synthèse de la Commission de Venise, M. Bruno FRICK, conseiller aux Etats et ancien président du Conseil des Etats de Suisse, Mme Svetlana ORLOVA de la Fédération de Russie, M. Aristide ROIBU, sénateur de Roumanie et président du groupe d'amitié Roumanie-France, et enfin M. Ilija FILIPOVIĆ, président de la Chambre des Peuples de Bosnie-Herzégovine, à nous rejoindre.

Chers collègues,

C'est un grand plaisir pour moi d'ouvrir cette première partie de nos travaux, dont le thème est au croisement de deux de mes engagements les plus forts : favoriser la construction de l'Europe, d'une part, et défendre le bicamérisme, dans le respect de ses différentes formes d'expression, d'autre part.

Certes, nous savons que, parmi les dix-sept Etats qui, au sein du Conseil de l'Europe, ont fait le choix d'un Parlement bicaméral, chaque système a son originalité ; et c'est précisément cette diversité d'expériences que nous allons pouvoir explorer, grâce au témoignage des éminentes personnalités qui vont s'exprimer dans un instant.

Je suis convaincue que nos échanges nous donneront l'occasion de faire ressortir les caractéristiques communes qui donnent toute sa légitimité au bicamérisme. Ce n'est pas un hasard si nous assistons à une progression importante du nombre des Sénats dans le monde, comme vient de le rappeler M. le Président Christian PONCELET à travers son message d'ouverture.



Table ronde présidée par Mme Michèle André, Vice-Présidente du Sénat

Les secondes chambres prennent, en effet, une part de plus en plus importante dans la consolidation et l'approfondissement de la démocratie. Elles permettent d'élargir les composantes de la représentation, qu'il s'agisse des territoires ou de la population. Elles renforcent également la stabilité des institutions par une répartition plus équilibrée des pouvoirs. Par leur capacité de réflexion et de modération, elles tendent à améliorer la qualité de la loi.

Enfin, et c'est ce qui nous intéresse plus particulièrement aujourd'hui, elles contribuent au règlement des rapports entre le pouvoir central et les entités infra-étatiques et peuvent promouvoir, accompagner ou encourager les processus de décentralisation.

A cet égard, il convient de saluer le rôle que joue la dynamique Association des Sénats d'Europe pour assurer la promotion de ces différentes fonctions.

S'agissant des liens entre les entités nationales et les entités locales, le Sénat français est, me semble-t-il, dans une situation favorable, puisqu'il a reçu, de la Constitution, la mission spécifique d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, lesquelles incluent les régions, les communes et les départements.

Mais nous avons aussi beaucoup à apprendre des autres modèles institutionnels, aussi différents soient-ils. Nous aurons une première idée de leur diversité, au cours de cette première séquence, durant laquelle seront présentés des exemples du bicamérisme dans les Etats fédéraux et dans les Etats unitaires. Nous pourrons d'autant mieux comprendre la logique de leur système respectif qu'il nous sera présenté à chaque fois par d'éminents collègues parlementaires.

Nous allons pouvoir, ainsi, nous pencher sur le modèle bicaméral de la Suisse que nous exposera M. Bruno FRICK, lui-même membre du Conseil des Etats, après en avoir été le président. Bien qu'il soit le fruit d'une longue histoire, le système helvétique retiendra d'autant plus l'attention que la nouvelle Constitution a réformé le système fédéral, et nous verrons comment le Conseil des Etats y assure la représentation régionale.

Puis nous aborderons le cas de la Fédération de Russie, que nous présentera Mme Svetlana ORLOVA. Elle pourra nous faire bénéficier de sa double expérience de vice-présidente du Conseil de la Fédération et de membre du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Elle nous éclairera sur le système fédéral asymétrique russe, dans lequel les 86 sujets de la Fédération, bien que de types différents, n'en sont pas moins tous représentés au sein du Conseil de la Fédération de manière égale.

Puis sera abordé le cas de la Roumanie, pays dans lequel le bicamérisme fait encore débat. Nous aurons là également des témoignages particulièrement significatifs, puisque M. Aristide ROIBU est sénateur et président du groupe d'amitié Roumanie-France.

Enfin, M. Ilija FILIPOVIĆ, président de la Chambre des Peuples de Bosnie-Herzégovine nous présentera le système très original de ce jeune pays dans lequel le bicamérisme existe, non seulement au niveau fédéral, mais également au niveau des trois entités : bosniaque, croate et serbe. Il sera intéressant de voir si la représentation des entités, au sein de la Chambre des Peuples, permet, à l'échelon fédéral, d'assurer la représentation régionale.

Les comparaisons que nous pourrons établir, à partir de là, permettront d'ouvrir un premier champ de réflexion sur la vocation des secondes chambres à faire vivre la démocratie sur le territoire.

Mais nous allons tout d'abord entendre le rapport introductif de notre collègue, M. le doyen Patrice GÉLARD, qui a publié un rapport de synthèse, pour la Commission de Venise, sur le rôle des secondes chambres en Europe, intitulé *Complexité parlementaire ou nécessité démocratique ?*

Il a également mené un remarquable travail, au sein de la Commission des lois du Sénat, sur l'expérience des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne ; travail auquel moi-même et notre collègue M. Jean-Claude PEYRONNET, avons participé.

Sans plus attendre, j'invite M. Patrice GÉLARD, auteur du rapport de synthèse de la Commission de Venise, à prendre la parole.

Rapport introductif de M. Patrice GÉLARD (France), Sénateur, auteur du rapport de synthèse de la Commission de Venise

Madame la Présidente, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs les parlementaires, Messieurs les Secrétaires généraux,

Il m'est difficile de présenter un rapport introductif après les interventions précédentes, qui ont, dans une certaine mesure, empiété sur ce que je voulais dire. Du fait du peu de temps qui m'est imparti, je vais devoir résumer mon intervention qui, comme tout cours de droit constitutionnel, aurait dû durer trois quarts d'heure.

A quoi peut servir une seconde chambre dans une démocratie ?

Des Etats ont répondu à cette question en disant que la seconde chambre est inutile et ne sert à rien. Cette situation se vérifie dans certains pays. Nous imaginons mal Monaco, le Liechtenstein ou Andorre avec une seconde chambre. Une seconde chambre, dans certaines régions, ralentirait ou compliquerait le travail législatif. Par ailleurs, elle coûterait cher ; l'élément du coût est important. Le nombre des élus nationaux est à peu près le même d'un pays à un autre dans les différentes démocraties. Il n'y a pas vraiment de variations en la matière qui feraient que plus un pays serait grand, plus il aurait d'élus et *vice versa*.

La deuxième raison pour laquelle une seconde chambre ne servirait à rien est qu'elle ne serait pas démocratique. A quoi sert-il, dans un Etat, d'avoir deux chambres élues toutes deux au suffrage universel direct et ayant les mêmes pouvoirs ?

Un certain nombre d'Etats comme le Japon ou l'Italie connaissent cette situation. Dans ce cas, nous risquons, soit d'avoir une seconde chambre représentant une sorte de clone de la première chambre, soit d'aboutir à des incompréhensions constitutionnelles avec des risques de conflits entre les deux chambres investies de la même autorité démocratique. Nous pourrions bien sûr envisager la formule polonaise ou la formule tchèque selon laquelle la seconde chambre élue au suffrage universel direct a moins de pouvoirs que la première chambre. Mais nous porterions alors un jugement de valeur sur le mode de scrutin. Pourquoi le mode de scrutin utilisé pour désigner le Sénat tchèque ou le Sénat polonais serait-il de moins bonne qualité que celui servant à désigner les représentants de la Diète ou de la Chambre des députés ?

En ce sens, le suffrage universel direct pour les deux chambres ne constitue pas forcément la meilleure solution.

Il est vrai que les secondes chambres semblent indispensables, voire même consubstantielles au fédéralisme. Tous les Etats fédéraux du monde possèdent une seconde chambre. La première chambre représente la population, la deuxième chambre les collectivités fédérées. Il semble s'agir d'une loi incontournable du fédéralisme.

Nous pouvons, à cet égard, nous demander pourquoi l'Union européenne ne compte pas deux chambres. Celle-ci est en train d'évoluer vers un certain fédéralisme dans la mesure où elle abrite des embryons de secondes chambres.

Le modèle fédéral a eu tendance à être imité par les Etats fortement décentralisés comme le sont, par exemple, l'Espagne et l'Italie. La raison d'être de la seconde chambre est alors de permettre une représentation des collectivités fortement décentralisées, c'est-à-dire les régions, les provinces, etc. Nous pouvons estimer que n'importe quel Etat désireux d'aller vers la voie de la décentralisation aurait intérêt à ce que les collectivités territoriales

soient représentées dans cette seconde chambre. C'est le modèle emprunté par la plupart des pays européens dans lesquels la seconde chambre a tendance à représenter les collectivités territoriales, celles-ci étant élues soit au suffrage indirect, soit au suffrage mixte (direct et indirect).

Ces prémisses étant posées, il se pose toujours la question de savoir à quoi peut servir une seconde chambre. Celle-ci représente les collectivités territoriales ou d'autres composantes. Par exemple, la seconde chambre irlandaise comprend six sénateurs portant la voix d'universités et la seconde chambre slovène représente les collectivités territoriales, mais aussi les forces économiques et sociales. Il existe d'autres exemples de représentations un peu particulières : représentation de minorités nationales ou, pour le Sénat français, représentation des Français de l'étranger.

Il est souhaitable que la seconde chambre ne soit pas, dans sa composition, identique à la première chambre. Je ne préconise pas de suivre l'exemple du Kazakhstan où la seconde chambre ne doit être composée que de personnes diplômées de l'enseignement supérieur. Nous pourrions cependant imaginer des modes de représentation différents, basés notamment sur l'âge. En représentant telle ou telle collectivité territoriale ou particularité nationale, la seconde chambre sera différente, dans sa composition, de la première chambre.

Elle aura également un autre rôle. Nous constatons que, dans la majorité des pays européens, à l'exception notamment de l'Italie, les secondes chambres ont moins de pouvoir que la première chambre, notamment en matière budgétaire, d'initiative législative et de droits d'amendement ; ce qui n'empêche pas les secondes chambres d'avoir parfois une capacité d'initiative et donc de jouer un rôle non négligeable dans la vie de l'Etat, celles-ci n'étant pas soumises aux contraintes de l'actualité, à la pression des médias et surtout aux risques d'une dissolution éventuelle.

La plupart des secondes chambres ont la réputation de correspondre à des conseils de sages, d'améliorer les premières versions des textes de loi et de faire en sorte que l'initiative législative corresponde véritablement aux besoins et pas seulement aux exigences de l'actualité.

Dans un certain nombre de Parlements, les idées originales viennent de la seconde chambre. En Angleterre comme en France d'ailleurs, les lois gagnent en qualité grâce au travail des secondes chambres.

Même dans les Etats monocaméraux, il existe souvent des bicamérismes « fantômes », avec la présence d'institutions invisibles, occultes, jouant en réalité le rôle de seconde chambre. Ce rôle est tenu par le Conseil d'Etat au Luxembourg, par un groupe d'experts composé d'anciens ministres, d'anciens syndicalistes et d'universitaires, lesquels seront consultés au moment de la

procédure de l'adoption des lois, dans d'autres pays. En Grèce, c'est le Conseil scientifique qui occupe la fonction de seconde chambre, celui-ci révisant toutes les lois avant qu'elles ne soient adoptées.

Pour conclure, je reprendrai les propos de l'un de nos illustres prédécesseurs au Sénat, le professeur de droit constitutionnel Marcel PRELOT : « *En France, lorsque le Sénat est faible, la République est faible. Lorsque le Sénat est fort, la République est forte. Lorsqu'il n'y a pas de Sénat, il n'y a pas de République.* »

Nous pourrions très bien appliquer ces mots à l'ensemble des pays européens, à l'exception des tous petits Etats.

Mme Michèle ANDRÉ

Je vais donner la parole, sans plus attendre, à M. Bruno FRICK, conseiller aux Etats et ancien président du Conseil des Etats de Suisse.

M. Bruno FRICK (Suisse), Conseiller aux Etats, ancien Président du Conseil des Etats

Merci Madame la Présidente. Chers collègues, Chers amis, Mesdames et Messieurs,

Si vous me le permettez, j'aimerais vous parler de la Suisse. C'est un honneur pour moi d'être ici au cœur de l'Europe. La Suisse appartient au Conseil de l'Europe depuis sa création. Mais elle n'est pas membre de l'Union européenne.

Il m'a été demandé de parler du rôle du Sénat en Suisse, celui-ci y représentant la deuxième chambre et portant le nom de *Ständerat* dans mon pays. Le fédéralisme et le Sénat sont, avec la démocratie directe, les deux caractéristiques politiques de la Suisse.

J'aimerais d'abord vous parler du fédéralisme en Suisse et de la façon dont les pouvoirs y sont partagés. Ensuite, je vous parlerai du contexte dans lequel le Sénat fonctionne et travaille. Enfin, j'aimerais vous entretenir de certaines réformes, qui ont été proposées, et vous donner mon avis à ce propos.

Le fédéralisme, tel que le comprennent les Suisses, signifie une division du pouvoir entre le niveau fédéral et le niveau cantonal et donc la possibilité, pour les cantons, de contribuer à la politique fédérale. Le fédéralisme applique

le principe de la subsidiarité, à savoir que les compétences et les pouvoirs doivent être exercés au niveau le plus bas dans l'Etat. Pour le niveau le plus élevé, les tâches ne seront exécutées que lorsque la nécessité s'en fera ressentir, pour des raisons politiques ou d'organisation.

Le fédéralisme suisse est donc basé sur le pouvoir, la mise en œuvre et l'initiative législative. La nouvelle Constitution fédérale, en place depuis huit ans, octroie davantage de pouvoirs aux cantons. Le niveau fédéral ne reprend le pouvoir qu'en cas de changement constitutionnel, validé par le vote d'une majorité de la population et des cantons.

Depuis le début de la nouvelle Confédération, soit il y a plus de 160 ans, un certain nombre de compétences ont été transférées au niveau fédéral. Les cantons suisses bénéficient toutefois d'une autonomie d'Etats partiels et disposent à ce titre de pouvoirs substantiels : ils sont responsables de la politique en matière de santé, d'éducation, de police, de sécurité publique, des tribunaux, de la culture et de l'entretien des routes. Ils prélèvent leurs propres taxes, basées sur les revenus et le patrimoine, ce qui engendre une certaine concurrence fiscale entre les cantons. Cette compétition fiscale incite ces derniers à mettre en œuvre leur politique à un moindre coût. Cette division des pouvoirs constitue l'un des fondements du système politique suisse et présente de nombreux avantages.

La population suisse est composée de nombreuses minorités régionales, culturelles, linguistiques ou économiques, susceptibles, à nos yeux, d'exister et de se développer au mieux dans un Etat fédéral. Puisque leurs intérêts peuvent être représentés au sein du Sénat, celui-ci a le même pouvoir que la chambre basse. Les cantons détiennent ainsi un pouvoir fédéral relativement important. C'est ce que nous appelons « la mise en œuvre du fédéralisme ». De cette façon, les autorités sont beaucoup plus proches des populations. Ce système fonctionne efficacement dans de nombreux domaines comme la sécurité sociale et le versement des allocations, mais entraîne aussi des débats animés, notamment concernant le droit d'asile.

S'agissant de la Constitution et de la loi fédérale, les cantons ont le droit de participer au processus législatif. C'est ce que nous appelons le fédéralisme d'initiation. Une majorité de cantons peut ainsi engendrer une modification constitutionnelle. Ils peuvent également participer à des décisions relatives à la politique étrangère du pays. La Confédération ne peut pas introduire de nouvelles lois sans avoir consulté les cantons au préalable. L'article 150 de notre Constitution prévoit que le Sénat est composé de quarante-six représentants de cantons et représente un organe de l'Etat fédéral et non pas une organisation de cantons.

Chaque canton a deux représentants élus par la population. Mais ces derniers représentent-ils le gouvernement du canton, le Parlement du canton ou la population du canton ?

Ils représentent, en fait, leur canton et sont choisis en fonction de la législation de celui-ci. Toutefois, ils ne rendent des comptes qu'à la population. C'est la principale différence entre notre système et celui du Bundesrat allemand, qui représente les *Länder*. Les sénateurs jouissent de certaines dispositions pour représenter et défendre les intérêts de leurs cantons. Ils peuvent travailler dans le cadre de commissions, faire un certain nombre de propositions au Parlement et exercer leur influence au moyen de discours et d'entretiens donnés aux médias, ainsi que par le biais des membres du gouvernement et d'un travail en réseau.

Chaque sénateur est membre d'un parti, mais aussi de groupes d'intérêts. Il gagne sa vie en étant « représentant ». Comme dans la Constitution américaine, chaque canton est représenté par deux membres. En ce sens, tous les cantons se trouvent sur un même pied d'égalité. Ainsi, selon la configuration des cantons, une région de 400 000 personnes peut être représentée par dix sénateurs alors qu'une région forte d'un million de personnes (Zurich) par deux sénateurs. Les minorités participent pleinement à la vie politique. Les intérêts des différentes régions et langues sont ainsi défendus ce qui permet de garantir un équilibre des pouvoirs entre le Sénat et la chambre basse. Parce que le Sénat constitue la deuxième chambre du système fédéral suisse, il dispose des mêmes pouvoirs que la chambre basse. En d'autres termes, il ne s'agit pas que de retarder la prise de décision législative, mais de mieux l'appréhender et de défendre les intérêts des cantons. Les deux chambres se trouvent ainsi sur un pied d'égalité.

Notre système est extrêmement sophistiqué. Il permet de régler les divergences entre les deux chambres, de dépasser les conflits par la recherche de compromis. La politique en Suisse est fortement orientée vers le compromis : les majorités et les minorités parviennent toujours à des accords en Suisse. Notre système permet ainsi de garantir des équilibres et des contrôles réciproques dans notre travail législatif et parlementaire.

J'aimerais maintenant évoquer le statut du Sénat. Il s'agit d'une chambre du Parlement fédéral, mais pas d'une organisation de cantons. A la différence du Parlement cantonal, le Sénat correspond à une émanation de l'Etat fédéral. Le Sénat exécute ainsi la politique fédérale et prend en compte les intérêts des cantons. Mais lorsqu'un conflit interne surgit, il est très important de donner la priorité à l'intérêt fédéral. Pour autant, le Sénat ne s'occupe pas que de sujets relevant de l'intérêt national. Il défend également les intérêts de la Suisse au niveau international, mais sous l'angle des cantons.

La Suisse et l'Union européenne ont établi des relations grâce à des accords bilatéraux. Les représentants des cantons jouent un rôle dans ce processus bilatéral. Lorsqu'on défend des intérêts multiples, il devient nécessaire d'avoir un point d'ancrage, constitué ici par le canton. Celui-ci forme la base du Sénat où les représentants cantonaux siègent après avoir été élus. Il est donc envisageable qu'il y ait des réunions formelles et informelles entre les représentants des cantons et ceux d'autres organismes et administrations.

Je terminerai mon propos en évoquant les alternatives réalistes à la forme actuelle du Sénat en Suisse. Depuis cinq ou dix ans, des analystes politiques estiment urgent de réformer le Sénat. Mais la population suisse pense que la seconde chambre est beaucoup plus importante que la chambre basse. Elle est considérée comme étant plus équilibrée et plus efficace pour résoudre les problèmes.

Plusieurs réformes constitutionnelles ont été proposées. Tout d'abord, un changement de la composition du Sénat a été mentionné, la solution mise en avant consistant à avoir trois représentants pour les grands cantons, deux représentants pour les cantons de moyenne importance et un représentant pour les petits cantons. Ensuite la tenue d'une grande conférence commune à tous les gouvernements de cantons a été suggérée. Enfin, il a été également question de transformer le Sénat en chambre des cantons selon le modèle autrichien. Toutes ces propositions n'ont pas abouti, car notre système est extrêmement solide et résistant. Notre système s'apparente finalement à une copie du système américain adapté à la réalité suisse. Nous aimerions lui rester fidèles.

J'achèverai mon intervention en mettant en avant cinq réalités :

En Suisse, le Sénat se trouve sur le même pied d'égalité que la chambre basse, même si ses membres y sont élus différemment. Notre système fédéral n'est pas rigide ou gelé. Il est tout à fait en mesure de se réformer régulièrement.

Le Sénat constitue un instrument essentiel de la Suisse, représentant les intérêts des cantons au niveau fédéral. Les sénateurs sont cependant autonomes et ne reçoivent aucune instruction de leur canton.

Le Sénat forme un organe de l'Etat fédéral. Il a donc pour tâche de trouver des solutions aux problèmes suscités par le système politique fédéral, en défendant les intérêts des cantons.

Le Sénat, en tant qu'organe, et les sénateurs, prennent toujours des décisions en tenant compte des intérêts du canton et de l'intérêt fédéral, mais aussi de l'intérêt des partis et des associations. Ils essaient de proposer des solutions équilibrées à tous les problèmes.

Nous ne croyons pas qu'une réforme fondamentale et brutale du Sénat engendrerait un système meilleur. Le dispositif actuel est le bon et continuera à être bon pendant encore cent ans.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie pour votre attention.

Mme Michèle ANDRÉ

Merci M. Bruno FRICK pour cet exposé. Je donne la parole à Mme ORLOVA, représentante de la Fédération de Russie.

Mme Svetlana ORLOVA (Fédération de Russie), Membre du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Vice-Présidente du Conseil de la Fédération de Russie

Madame la Présidente Michèle ANDRÉ, Mesdames et Messieurs.

Aujourd'hui, nous examinons un sujet de haute importance. Le système bicaméral, tel qu'il existe en Russie, est parfaitement justifié. Au cours des quinze dernières années, il a atteint un niveau de qualité supérieur, avec une amélioration des relations entre le centre fédéral et les régions. Mais parlons un peu de l'histoire de la Russie, comme l'a fait mon collègue pour la Suisse.

La Douma de l'Etat de Russie vient de fêter ses cent ans. Dans le régime tsariste, dès 1906, un système bicaméral a été mis en place. Il a accompagné la création de l'Union soviétique. Pour la Russie contemporaine, la Constitution de la Fédération de Russie, adoptée le 12 décembre 1993, a renforcé le statut bicaméral de notre système parlementaire. Conformément à la Constitution de la Fédération de Russie, le pays représente un Etat fédéral, composé de 86 sujets. Toutefois, trois sujets l'ont quitté dernièrement. En effet, il y a eu fusion de certains districts, notamment celui d'Irkoutsk avec sa région voisine, celui du Kamtchatka avec une autre région. La sortie des trois sujets de la Fédération a eu lieu à la suite d'une décision prise par la population lors d'un référendum.

La structure fédérale de la Fédération de Russie est fondée sur l'intégralité territoriale et l'unité du système, sur une délimitation des thèmes traités par les différents organes et des prérogatives revenant aux différentes institutions de la Fédération de Russie et aux organes des sujets.

Pour ce qui est des relations entre l'Etat central et les organes fédéraux, il faut noter que les sujets de la Fédération de Russie jouissent de droits égaux. La Fédération de Russie comprend deux représentants de chacun de ses sujets : un représentant des organes représentatifs du pouvoir et un représentant de

l'exécutif des sujets de la Fédération. Le Conseil de la Fédération est formé en fonction des lois adoptées et une série d'amendements a été entérinée l'an dernier. Par ailleurs, les réunions du Conseil de la Fédération sont publiques, diffusées directement sur Internet.

Il y a 17 comités, 9 commissions et des auditions publiques sont organisées sur tous les sujets d'actualité de notre société auxquelles participent les représentants des régions, de la population, de la société civile, des municipalités, des maires, etc. Nous traitons des thèmes les plus brûlants. Pour écouter le message du Président de la Fédération de Russie et du Tribunal constitutionnel, une réunion conjointe des deux chambres est organisée.

Je vais vous présenter rapidement quelques-uns des thèmes dont traite le Conseil de la Fédération de Russie. Tout d'abord, il confirme les changements de frontières entre les sujets de la Fédération de Russie, ainsi que les décisions du Président quand il s'agit de faire entrer le pays en état de guerre ou de déclarer une situation d'urgence. Il autorise également l'utilisation des forces armées du pays au-delà des frontières nationales. Il fixe les élections présidentielles, nomme les juges du Tribunal constitutionnel, du Tribunal suprême et du Tribunal d'arbitrage, le Procureur général et prend la décision de son renvoi. Ce dernier dresse un rapport annuel au Conseil de la Fédération dans lequel siègent les représentants des régions, de la société civile et des différentes nationalités de notre pays. La publication de ce document représente, pour nous, un événement très important.

Les lois fédérales, adoptées par la chambre basse, sont ensuite transmises au Conseil de la Fédération lequel obéit à la règle suivante : soit il adopte la loi votée par la Douma, soit il la rejette. Par exemple, neuf projets de lois relatifs à des services essentiels pour la population – des services sociaux – ont été renvoyés, pour examen, à une Commission de conciliation. Cette dernière revisite alors les lois qui sont ensuite transmises à nouveau, pour réexamen, au Conseil de la Fédération qui les adopte.

Le Conseil de la Fédération réfléchit aux grandes orientations stratégiques du développement du pays. L'objectif essentiel est de lancer, de manière opérationnelle, tous les mécanismes permettant de réaliser nos politiques sociales et économiques. M. POUTINE, Président de la Fédération de Russie, transmet un message annuel à la réunion conjointe des deux chambres à laquelle s'ajoutent les 17 comités et 9 commissions. Deux fois par an, nous rencontrons le président pour dresser le bilan de nos sessions de printemps et d'automne. Nous avons un dialogue très constructif avec la présidence. Nous traitons des sujets essentiels pour la Fédération, demandons à ce que des textes soient précisés et lançons nous-mêmes des initiatives législatives. Nous détenons, en effet, un droit d'initiative législative.

Au cours de cette session, nous avons examiné 600 projets de lois et lancé 40 initiatives au nom du Conseil de la Fédération pour proposer des règlements techniques. La base législative a donc été préparée par le Conseil de la Fédération et adoptée par le gouvernement. Elle a été présentée à la Douma sous forme de projets de lois.

Par ailleurs, nous sommes à l'origine d'une loi très importante, permettant de lutter contre la corruption dans notre pays. Il s'agit de la loi de 1994 à propos des biens d'Etats et de municipalités. Dans certains endroits de la Russie, il est possible de participer à des appels d'offres pour des projets de l'ordre de 3 trillions de roubles. Cet appel concurrentiel aboutit à une réduction des coûts. Un portail public sera ouvert également pour quiconque voulant présenter des projets en matière de services municipaux. Nous souhaitons la plus grande transparence possible.

Pour la Russie, Etat fédéral, il est essentiel de délimiter les pouvoirs et les prérogatives des deux chambres. Je voudrais remercier, à cet égard, le Congrès des Pouvoirs régionaux et locaux et notamment son président, M. Halvdan SKARD. Nous avons, en effet, délimité les pouvoirs des uns et des autres. Aujourd'hui, 67 Etats de la Fédération commencent à mettre en œuvre le nouveau projet de loi. Nous espérons que les autres régions se joindront à celles qui ont déjà adopté cette loi.

Un processus de monitoring s'applique à la Russie. Nous avons produit un rapport l'année dernière à ce sujet. En 2006, le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux s'est réuni à Moscou. Il a été inauguré par M. MEDVEDEV. De nombreuses questions lui ont été posées à cette occasion. Nous pouvons retenir de ses réponses un point essentiel, réaffirmé par lui et selon lequel « le pouvoir ne réside pas au Kremlin, mais sur le terrain, dans les régions, les villes et les villages ». La délimitation des pouvoirs fonctionne fort bien, ainsi que le principe de subsidiarité. A ce sujet, j'annonce à mes collègues que nous allons confier encore plus de pouvoirs aux régions, concernant l'utilisation de leurs terres et de leurs ressources forestières.

Par ailleurs, les membres du Conseil de la Fédération participent aux différents conseils créés auprès du Président de la Fédération de Russie. Il en existe plusieurs, dont un en matière de projets nationaux. Vous savez que nous développons des projets nationaux en matière de santé, d'éducation et d'agriculture. Aujourd'hui, la Russie réussit fort bien dans ces secteurs essentiels.

En dehors du Conseil des Pouvoirs régionaux et locaux, des conseils ont été instaurés auprès du président et des représentants des autorités régionales, dont un a pour but de préparer les Jeux olympiques de 2014. Les conseils ainsi créés auprès du président peuvent avoir une grande influence en matière de prise de décision. Nous pouvons également défendre les intérêts des régions.

De plus, les membres du Conseil de la Fédération font partie des conseils de surveillance de la Banque centrale. Deux entreprises étatiques ont vu le jour pour réformer le parc immobilier et introduire de nouvelles technologies. En outre, un Conseil des législateurs fonctionne depuis 3 ans. Il regroupe tous les représentants des organes législatifs du pouvoir et se réunit plusieurs fois par an pour examiner tous les sujets brûlants d'actualité. Le président POUTINE assiste à deux séances de ce conseil. L'une d'entre elles s'est tenue avant le nouvel an. Y ont assisté le représentant du président et M. MEDVEDEV. Elle a porté sur la modernisation et le développement de l'éducation nationale. Notez que trois universités ont été créées, à Krasnoïarsk, à Rostov-sur-le-Don et à Vladivostok.

Concernant le développement de la santé, nous avons accordé 2 trillions de roubles à ce secteur. Une augmentation de 26 % des dépenses affectées à la modernisation de la santé et de l'éducation a eu lieu au cours des dernières années. Sur une base de 1 000 habitants, la Russie est le pays où la qualité de vie est la meilleure. Sur toutes ces questions essentielles, le législateur a à intervenir. Notons, par ailleurs, que toutes les écoles de Russie possèdent une connexion Internet.

Nous pouvons adopter de très bonnes lois, mais leur mise en œuvre n'est pas toujours efficiente. C'est pourquoi, cette année, le Conseil de Fédération se livre, pour la troisième fois, à une étude approfondie de la législation.

En effet, des rapports sur l'état actuel de mise en œuvre des lois sont dressés par les juges des tribunaux d'arbitrage, de la Cour suprême, de notre Commission de défense des droits de l'homme et par divers représentants de la société civile. Ils montrent le résultat de nos travaux et permettent d'analyser la mise en œuvre des lois et de mieux résoudre les problèmes que connaissent nos populations. Le contrôle de la mise en œuvre des lois est indispensable.

Hier même, nous avons transmis des projets de lois au Président du Conseil de la Fédération, lequel les a fait suivre auprès du Président de la Russie qui les examinera et donnera ensuite les instructions nécessaires. L'étude de la mise en œuvre des lois est donc essentielle à nos yeux.

Comment est-il possible d'évaluer notre travail ? Si nous pouvons mettre en place des indicateurs économiques et des indicateurs sociaux comme l'amélioration du niveau de vie de notre population, il convient d'approfondir et d'améliorer l'état du droit en Russie.

L'an dernier, nous avons rédigé un rapport sur la situation des enfants, certains d'entre eux étant victimes de violence et ayant des conditions de vie familiale difficiles.

Par ailleurs, comment travaillons-nous avec le gouvernement ? En fait, comme je l'ai déjà indiqué, nous nous réunissons deux fois par an pour dresser le bilan de nos sessions d'automne et de printemps. Nous auditionnons également les principaux ministres pour prendre, à partir de leurs propos, une série de décisions. Ensuite, nous veillons à la mise en œuvre de notre travail.

De plus, pour la deuxième année consécutive, nous avons organisé les journées ouvertes des sujets de la Fédération. Y ont participé les représentants de la région de Riazan, de Nijni-Novgorod, du district de l'Altaï et de la société civile. A cette occasion, une grande exposition a été organisée dans les locaux du Conseil de la Fédération. Tous les participants concourent à l'animation de cette idée, ainsi que les gouverneurs de certains territoires et le président du Conseil législatif. Tous écoutent avec attention les différentes interventions qui peuvent avoir lieu.

Comment avons-nous résolu les problèmes sociaux ? Quelles sont les difficultés rencontrées par telle ou telle région ? Quelle est leur production essentielle ? Il est nécessaire de répondre à ces questions car nous avons besoin d'obtenir des résultats et de montrer qu'ils existent. C'est pourquoi nous pensons que les journées ouvertes des sujets de la Fédération sont essentielles.

Sur le plan international, le Conseil de la Fédération poursuit un certain nombre d'axes prioritaires. Nous avons organisé la quinzième session du Forum Asie-Pacifique à laquelle a assisté une vingtaine de participants, dont les dirigeants du Parlement des pays de la région Asie-Pacifique. Une prochaine réunion aura lieu à Vladivostok. Je vous invite donc à vous rendre à Saint-Pétersbourg, mais également à la séance de Vladivostok. Nous jugeons essentiel de continuer à examiner de concert toutes sortes de sujet.

En outre, avec le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux, nous avons organisé, pour la première fois, un congrès sur la sécurité du transport pour maintenir la vie sur terre. Cette réunion s'est tenue à Saint-Pétersbourg. Le thème est d'intérêt pour tous. En Russie, 24 000 accidents routiers sont dénombrés par an. C'est pourquoi nous avons renforcé la loi et la répression sur les routes. Nous voulons que chaque citoyen boucle sa ceinture de sécurité avant de conduire. De plus, nous avons mis en place un programme pour renforcer la sécurité du trafic automobile. Nous espérons donc que la prochaine réunion sur le sujet se tiendra en Russie. A ce titre, je remercie le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux qui a joué un rôle très important en la matière.

Aujourd'hui, la Russie fait partie du G8 et connaît une croissance économique très importante, au-delà de 8 % par an. Elle a mis en oeuvre des programmes nationaux réussis, notamment dans les domaines de l'innovation, du social et de l'économie, trois secteurs prioritaires. De plus, nous développons une

stratégie pour l'an 2020, de manière à devenir l'un des cinq pays leaders en matière industrielle. Nos dettes sont réglées et nous voulons augmenter la production de logements nouveaux, 22 nouvelles villes satellites étant nées en Russie. Il y a peu de temps, nous avons organisé une réunion sur le développement durable et la création de nouvelles villes.

Evidemment, nous souhaitons mettre l'accent sur l'innovation technologique, afin de changer le visage de l'économie russe et acquérir 12 % du marché mondial dans ce secteur. Nous privilégions toute une série de nouveautés technologiques telles que l'utilisation de l'hydrogène comme source d'énergie et le développement des nanotechnologies. L'économie russe consommant beaucoup d'énergie, le Conseil de la Fédération met au point un projet de loi incitant à faire des économies d'énergie et s'accompagnant d'une série de réglementations techniques. Un fonds d'innovation a été créé pour améliorer le bien-être de la population. Un autre fonds est dédié aux enfants maltraités.

En résumé, le Parlement bicaméral a parfaitement justifié son existence. L'année 2008 a été déclarée, par le Président de la Russie, comme celle de la famille. De nombreux projets de loi pour renforcer les familles sont prévus et nous sommes prêts à partager notre expérience dans ce domaine. Il est essentiel, à nos yeux, de disposer d'un système bicaméral. L'expérience de la Russie le prouve nettement.

Je vous remercie de votre attention.

Mme Michèle ANDRÉ

Merci Mme ORLOVA de votre intervention. Je donne la parole à M. Aristide ROIBU, sénateur et président du groupe d'amitié Roumanie-France.

M. Aristide ROIBU (Roumanie), Sénateur, Président du groupe d'amitié Roumanie-France

Madame la Présidente, Chers collègues,

Je vais vous présenter le rôle du Sénat dans le Parlement bicaméral en Roumanie.

Permettez-moi d'indiquer que le débat concernant le bicamérisme et la diversité de la seconde chambre dans les systèmes parlementaires contemporains présente un intérêt particulier pour tous les systèmes démocratiques en Europe, et surtout pour la manière avec laquelle les intérêts sociaux, économiques, politiques et régionaux sont représentés par l'intermédiaire du Sénat.

L'existence d'un système parlementaire monocaméral ou bicaméral est le produit de certaines conditions et circonstances historiques.

Ainsi, à la suite de la Convention de Paris de 1858, dans les principautés roumaines, a été adopté par plébiscite, sur l'initiative du prince Alexandru Ioan Cuza, un document ayant une valeur constitutionnelle, intitulé « le Statut développant la Convention de Paris », qui prévoyait la création d'une nouvelle chambre parlementaire, à côté de l'Assemblée des députés.

En application de ce Statut a été introduit, dans la vie parlementaire roumaine, le système bicaméral d'organisation du forum législatif, qui était composé de l'Assemblée électorale et du corps pondérateur, le Sénat. Par la Commission de 1866, le Parlement bicaméral a été assis sur des bases modernes, similaires à l'organisation et au fonctionnement des autres institutions analogues en Europe occidentale.

Après la Seconde Guerre mondiale, le Parlement et tout le système constitutionnel de la Roumanie ont été restructurés, selon le modèle du régime politique totalitaire de gouvernement. Ainsi, le Sénat a été dissous au mois de juillet 1946.

Le remplacement des structures du pouvoir en décembre 1989 et l'adoption de la nouvelle Constitution de la Roumanie en 1991 ont permis au pays de revenir à ses traditions parlementaires et à un Parlement bicaméral réellement représentatif et aligné sur les standards de l'Etat de droit.

Il faut remarquer qu'en choisissant la formule bicamérale, l'Assemblée constituante de 1990 a considéré nécessaire d'assurer un système d'égalité parfaite entre les attributions des deux chambres. L'égalité des chambres n'a pas permis un fonctionnement efficace du processus législatif. Ainsi, ce type de bicamérisme a souvent empêché ou retardé l'adoption de certaines lois.

Ainsi, en 2003, la Constitution adoptée en 1991 a été révisée pour différencier les attributions de la Chambre des députés par rapport à celles du Sénat. Après la révision de la Constitution, nous avons renoncé aux commissions de médiation, et les deux chambres ont été en mesure d'assurer l'efficacité et la diligence de l'activité parlementaire en matière législative.

La Constitution a établi quelle serait la première chambre saisie en fonction de la catégorie de loi. Par conséquent, dans le processus législatif, pour une certaine catégorie de projet de loi, l'une des chambres devient la première chambre saisie, l'autre correspondant à la chambre ayant la compétence de décision.

La première chambre saisie est obligée de se prononcer, pour une première adoption de projet de loi ou proposition législative dans un délai de 30, 45 et jusqu'à 60 jours, en fonction de la catégorie ou de la complexité de la loi. Au cas où ces délais sont dépassés, on considère que le projet de loi (ou la proposition législative) a été adopté tacitement.

Le rôle le plus important du Sénat s'exerce dans le domaine de certaines lois pour lesquelles il peut prendre la décision définitive. En règle générale, les compétences du Sénat en tant que chambre décisionnelle relèvent du domaine de certaines lois organiques, c'est-à-dire :

- l'organisation autonome des services publics, de la radio et de la télévision et le contrôle parlementaire de leur activité ;
- l'établissement des catégories de fonctions publiques qui ne permettent pas à leurs membres d'appartenir aux partis politiques ;
- l'établissement des conditions de l'accomplissement des obligations militaires et de la défense du pays ;
- l'organisation et le fonctionnement de l'institution de l'avocat du peuple ;
- l'organisation du gouvernement et du Conseil suprême de la défense du pays ;
- l'organisation du contentieux administratif ;
- l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, des instances judiciaires, du ministère public et de la Cour des comptes ;
- l'organisation générale de l'enseignement ;
- l'organisation de l'administration publique locale du territoire, ainsi que le régime général relatif à l'autonomie locale ;
- la création, l'organisation et le fonctionnement du Conseil législatif, l'organe consultatif spécialisé du Parlement ;
- l'établissement de la structure du gouvernement ;
- l'établissement des incompatibilités des membres du gouvernement, autres que celles prévues par la Constitution ;
- la création des autorités administratives autonomes centrales ;

- l'établissement de la structure du système national de défense, la préparation de la population, de l'économie et du territoire pour la défense, ainsi que le statut des cadres militaires et des autres composantes des forces armées ;
- le maintien, dans les unités administratives territoriales où les citoyens appartenant à une minorité nationale ont un poids significatif, de l'usage de la langue écrite et orale de cette minorité, des relations avec les autorités de l'administration publique locale et avec les services publics décentralisés ;
- l'établissement de la composition de la Haute Cour de cassation et de justice et ses règles de fonctionnement ;
- la création des instances judiciaires spécialisées dans certaines matières, avec la possibilité de la participation, selon les cas, des personnes n'appartenant pas à la magistrature. La Constitution de la Roumanie interdit de créer des instances extraordinaires.

Cette procédure se caractérise par l'adoption ou le rejet, par la première chambre qui en est saisie, du projet ou de la proposition de loi, laquelle est renvoyée à l'autre chambre, ici le Sénat, qui prendra la décision définitive la concernant. Des exceptions à cette règle peuvent apparaître dans le cas où la première chambre saisie adopte une disposition relevant de sa compétence; la disposition est alors définitivement adoptée si la seconde chambre est d'accord. Dans le cas contraire, la loi est renvoyée à la première chambre saisie seulement pour la disposition en question et cette chambre statuera définitivement en procédure d'urgence. Les dispositions relatives au renvoi de la loi s'appliquent de manière analogue lorsque la seconde chambre adopte une disposition qui doit être décidée par la première chambre saisie.

Le Sénat détient aussi des attributions spécifiques, introduites par la révision de la Constitution en 2003 : la validation des membres du Conseil supérieur de la magistrature qui sont élus dans les Assemblées générales des magistrats, l'élection des deux représentants de la société civile comme membres du Conseil supérieur de la magistrature et la nomination de trois juges de la Cour constitutionnelle.

Sur la saisine du Président du Sénat ou de 25 sénateurs au moins, la Cour constitutionnelle est obligée de se prononcer sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation et aussi sur la constitutionnalité des traités ou des autres accords internationaux. En ce qui concerne le rôle du Sénat dans la représentation des régions et des collectivités locales, la Constituante n'a pas adopté l'idée de l'organisation de la Roumanie en grandes régions administratives incluant plusieurs départements. Pourtant, le Sénat a une compétence décisionnelle en matière d'organisation de l'administration publique locale du territoire, concernant le régime général de l'autonomie locale et les principes de base de l'administration publique locale. De fait,

même si l'Assemblée constituante n'a pas donné un rôle express au Sénat pour représenter les collectivités locales et les régions, son pouvoir de décision a été conservé dans ces domaines.

Mme Michèle ANDRÉ

Je donne la parole à Monsieur Ilija FILIPOVIĆ, président de la Chambre des Peuples de Bosnie-Herzégovine.

M. Ilija FILIPOVIĆ (Bosnie-Herzégovine), Président de la Chambre des Peuples

Madame la Vice-Présidente du Sénat, Mesdames et Messieurs, Excellences, Chères et Chers collègues,

Je suis honoré d'être convié à cette conférence et je vous remercie de tout cœur de cette invitation, qui montre votre intérêt pour la Bosnie-Herzégovine, un pays fondé sur les accords de Dayton. Vous avez montré un intérêt pour le fonctionnement du bicamérisme de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine dans le contexte de la représentation des collectivités territoriales. Aujourd'hui, j'essaierai de vous présenter la structure constitutionnelle de mon pays, comment a été créée et fonctionne la Chambre des Peuples qui représente la chambre haute de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine.

Notre démocratie parlementaire n'a ni une très longue tradition, ni une grande expérience du bicamérisme, contrairement aux pays ayant un long passé parlementaire. Mais face aux diversités des systèmes politiques, notre exemple peut être particulièrement intéressant. En effet, nous avons besoin de la compréhension et du soutien des autres pays européens, et de vos démocraties, afin de trouver de nouvelles solutions pour le bon fonctionnement du pays, et par conséquent, pour favoriser une plus grande efficacité du travail de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine.

La situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine est très complexe. Vous n'êtes pas sans savoir que la Bosnie-Herzégovine dispose d'une Constitution, expliquée par l'annexe IV des douze annexes de l'Accord de paix de Dayton, signé à Paris. Cette Constitution n'a jamais fait l'objet d'une procédure d'examen et de vérification par le Parlement de Bosnie-Herzégovine. Aussi, elle n'a jamais été publiée dans le Journal officiel de mon pays. Il y a eu quelques tentatives de révisions partielles de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine par le biais d'amendements, mais elles ont toutes échoué car la majorité parlementaire nécessaire pour entériner cette décision n'a pas été atteinte.

De nombreuses critiques et des remarques ont été émises de manière fondée et justifiée par des experts en Constitution, locaux et étrangers, à propos de la structure constitutionnelle actuelle de la Bosnie-Herzégovine. Nombre d'entre elles ont déjà été exprimées de manière très convaincante de la part de la Commission de Venise. Celle-ci avait prévenu les autorités de la Bosnie-Herzégovine des mauvaises solutions constitutionnelles et législatives concernant l'élection de la présidence du pays et de la Chambre des Peuples de l'Assemblée parlementaire.

L'objection principale, et quasi unanime, est la suivante : le système politique prévu par cette Constitution n'est pas fonctionnel et empêche l'Etat de Bosnie-Herzégovine de fonctionner comme un pays normal et démocratique, sans l'aide ou la médiation de la communauté internationale.

En effet, la répartition intérieure de la Bosnie-Herzégovine en deux entités distinctes, d'une part, la Fédération de la Bosnie-Herzégovine et, d'autre part, la République de Srpska, se reflète dans la structure de l'Assemblée parlementaire et dans son fonctionnement. En substance, cette répartition est totalement contradictoire avec la structure ethnique de la population. La Bosnie-Herzégovine est définie par l'accord de paix de Dayton de manière quelque peu absurde, à savoir « comme un Etat tri-ethnique, fait pour trois peuples, mais constitué avec deux entités pour ces trois peuples constitutifs ». Cette définition constitutionnelle n'assure pas l'égalité de droit pour les trois communautés ethniques, et sans cette égalité, la Bosnie-Herzégovine n'est garantie d'un avenir ni certain, ni prospère. Cette complexité a influencé le besoin d'avoir une Chambre des Peuples, non seulement au niveau de l'Etat, mais aussi au niveau des entités. Néanmoins, nous noterons que des solutions différentes ont été trouvées pour chacune des entités, étant donné que la Chambre des Peuples, à proprement parler, n'existe pas en République de Srpska. A sa place, un Conseil spécial des Peuples agit dans le cadre de l'Assemblée monocamérale, avec un rôle et des pouvoirs différents. Ainsi, nous comprenons qu'en Bosnie-Herzégovine, une entité dispose d'un Parlement bicaméral et une autre d'un Parlement monocaméral, ce qui contribue à l'augmentation de l'inégalité et de l'asymétrie du système politique.

Le Parlement bicaméral de la Bosnie-Herzégovine est le plus petit d'Europe. En effet, il ne compte que 57 députés dans les deux chambres. La Chambre des Représentants est composée de 42 députés alors que la Chambre des Peuples, basée sur la structure des entités, compte 15 députés. Dans cette dernière, 10 députés sont issus de la Fédération de la Bosnie-Herzégovine et 5 députés de la République de Srpska. Ainsi, chacun des trois peuples constitutifs dispose de 5 sièges. Etant donné qu'il est strictement prescrit que la chambre doit être constituée de 5 Bosniaques, 5 Croates et 5 Serbes, il n'est pas prévu, dans la structure de la chambre, une représentation – ne serait-ce que minimale – des minorités. Ceci est contraire au principe de non-discrimination, inscrite

dans la Constitution. Les candidats nommés sont élus en tant que représentants des peuples de deux entités. Dans la Fédération de la Bosnie-Herzégovine, ces députés sont élus par la Chambre des Peuples de la Fédération du pays alors que, dans l'autre entité, ils sont élus par l'Assemblée de la République de Srpska.

La Chambre des Peuples en Bosnie-Herzégovine a pour fonction principale d'assurer l'égalité nationale en garantissant la protection des intérêts vitaux des peuples. A la différence des autres Parlements, où la chambre haute représente les intérêts des unités fédérales ou des unités locales – c'est-à-dire les collectivités territoriales – en Bosnie-Herzégovine, la Chambre des Peuples protège les intérêts vitaux des trois peuples constitutifs.

En principe, la Chambre des Représentants et celle des Peuples sont égales en droit, étant donné qu'elles examinent et adoptent également tous les projets de lois et qu'elles ont le même pouvoir législatif. Mais, en pratique, la Chambre des Peuples apparaît plutôt comme un organe de contrôle car son devoir principal est de garantir les intérêts vitaux des trois peuples constitutifs. Cela veut dire que les lois sont adoptées seulement si la Chambre des Peuples les entérine dans les mêmes termes, à la suite de la Chambre des Représentants. Si la majorité d'un groupe parlementaire de l'un des trois peuples constitutifs met en avant la protection d'un intérêt vital national, le projet de loi est rejeté. Il revient alors à la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine de décider s'il y a eu violation, ou non, des intérêts vitaux. Personnellement, je pense préférable que le traitement de cette question soit réglé au sein de la Chambre des Peuples et non à la Cour constitutionnelle.

Ainsi, le besoin de l'existence d'un Parlement bicaméral et, par conséquent, de la Chambre des Peuples, se révèle surtout dans les pays complexes du point de vue ethnique, tels que la Bosnie-Herzégovine.

J'estime nécessaire de protéger les intérêts vitaux nationaux de chaque peuple constitutif en Bosnie-Herzégovine. Mais je partage l'opinion de la Commission de Venise selon laquelle il faut définir ces intérêts, les réduire et les utiliser modérément et seulement dans un nombre de cas limité. Ce travail représente la fonction la plus importante de la Chambre des Peuples au sein de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. L'égalité des chambres doit être assurée dans tous les domaines. Je plaide pour une égalité totale des chambres parlementaires et une répartition adéquate des rôles, pouvoirs et responsabilités entre elles. Or, la protection des intérêts vitaux nationaux dans les pays pluriethniques doit être ajustée d'une façon adéquate, et réalisée, non seulement au niveau de l'Etat, mais aussi au niveau des collectivités territoriales. De plus, cette protection doit être garantie, non seulement pour les trois peuples constitutifs, mais aussi pour les minorités nationales, afin de leur garantir la protection de leur statut et de leurs droits à l'autonomie

culturelle et à toute autre autonomie, comme cela est prévu dans les conventions européennes et dans d'autres documents.

Il est essentiel de traiter le droit des collectivités territoriales et l'autonomie locale, dans ce colloque aujourd'hui. Ces collectivités et leurs pouvoirs locaux représentent d'importants substituts du parlementarisme et de la démocratie parlementaire. Or, ils sont encore plus importants en tant que lieux permettant aux citoyens de participer directement à l'exercice du pouvoir local et résolvant, au niveau local, les problèmes courants auxquels ils sont confrontés. Le point de vue critique sur la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, issue des accords de Dayton, montre que cette Constitution n'est pas suffisamment claire, surtout en ce qui concerne le traitement des unités territoriales de l'administration et de l'autonomie locale. En effet, la Constitution de la Bosnie-Herzégovine a négligé cette question dont le traitement a été confié entièrement aux entités au travers de leurs Constitutions. Ainsi, la représentation des collectivités territoriales dans la Chambre des Peuples du Parlement de l'Etat est rendue impossible et relève de la Chambre des Peuples de la Fédération de la Bosnie-Herzégovine et du Conseil des Peuples de la République de Srpska. Ce Conseil ne constitue pas la deuxième chambre de l'Assemblée de la République de Srpska, mais une sorte de commission pour les relations entre les peuples.

Sur la base de toutes ces remarques, il apparaît que la représentation des collectivités territoriales, dans la Chambre des Peuples de la Bosnie-Herzégovine, ne peut pas être considérée au niveau de l'Etat, mais seulement au sein de l'une des entités. Dans le même temps, pour l'instant, en Bosnie-Herzégovine, la municipalité et la ville constituent les seules unités de l'autonomie locale. Dans la Constitution de la Fédération de la Bosnie-Herzégovine, les cantons sont définis comme les unités fédérales de cette entité.

La Constitution de la Fédération de la Bosnie-Herzégovine prévoit une meilleure solution pour la Chambre des Peuples que celle de la République de Srpska. Elle considère les municipalités et les villes comme étant les seules unités territoriales de l'autonomie locale alors que les niveaux inférieurs d'unités territoriales n'existent pas. En effet, notre Constitution ne prévoit pas d'existence des régions, ni d'une autre forme plus vaste de l'autonomie locale, sauf à considérer que le terme « région » représente les entités actuelles dans lesquelles on aurait « entassé » les trois peuples constitutifs.

Par ailleurs, il est intéressant de remarquer que la Chambre des Peuples du Parlement de la Fédération de la Bosnie-Herzégovine possède un nombre beaucoup plus élevé de députés que celle de l'Etat. Cette chambre compte 51 députés, contre 15 au niveau de l'Etat.

Le principal défaut de la République de Srpska est constitué par l'absence de Chambre des Peuples pour représenter la chambre haute du Parlement de cette entité, à la différence de la Constitution de la Fédération de la Bosnie-Herzégovine.

Selon l'opinion générale, les modifications de la Constitution sont nécessaires pour la Bosnie-Herzégovine car le pays, avec une telle Constitution, ne peut pas être stable à long terme et ne peut pas se préparer avec succès à rejoindre l'Union européenne. C'est pourquoi tous les partis parlementaires majeurs ont déjà émis leurs propres propositions pour la révision de la Constitution. Les partis politiques croates de la Bosnie-Herzégovine manifestent un intérêt particulier pour le sujet. Ainsi, ils ont proposé aux autres partis politiques du pays les principes fondamentaux des modifications de la Constitution pouvant servir de base solide à un dialogue et pouvant permettre de créer le fondement de la confiance réciproque.

La modification de la Constitution représenterait un pas important, susceptible d'aider le pays à sortir de l'impasse où il se trouve aujourd'hui. En effet, le problème actuel réside dans le fait que chaque parti politique défend des intérêts différents et adopte des points de vue variés sur les changements constitutionnels. De fait, il est impossible d'obtenir un compromis basé sur la confiance mutuelle. Nous pouvons ainsi dire que la Bosnie-Herzégovine se trouve dans une crise constitutionnelle permanente, laquelle ne peut être surmontée que par la rédaction d'une nouvelle Constitution qui changerait la structure précaire de l'Etat, c'est-à-dire la structure sous forme d'entités imposée par les accords de Dayton. La mise en pratique d'une telle structure implique que le pays est de plus en plus divisé, chacun des deux peuples majoritaires dominant l'administration de l'entité où il possède un gouvernement majoritaire. En revanche, le troisième peuple, le peuple croate, ne jouit pas de son droit à l'égalité et de sa position de peuple constitutif dans les entités.

Je serai heureux quand la Bosnie-Herzégovine ressemblera aux démocraties parlementaires développées, aura adopté une nouvelle Constitution moderne, inspirée des principes européens, et sera devenue un pays avec un Parlement bicaméral où les trois peuples constitutifs seront traités de la même façon ; un pays fédéralisé, avec un niveau de pouvoir intermédiaire, disposant de compétences législatives, exécutives et judiciaires ; un pays fondé sur les droits de l'homme et la liberté pour tous les citoyens.

Cette Bosnie-Herzégovine est possible et souhaitable. Dans un tel pays, tous les peuples et toutes les minorités, c'est-à-dire tous les habitants, quelle que soit leur appartenance ethnique et religieuse, pourront vivre décemment de leur travail, dans la paix, la confiance, la tolérance, de manière égalitaire et digne. Vos expériences peuvent nous être très utiles en ce sens. Avec votre aide, nous pourrions créer cette Bosnie-Herzégovine et faire en sorte qu'elle

cesse d'être un pays rongé par les conflits internes et devienne un Etat fondé sur une meilleure structure constitutionnelle, lui apportant une stabilité durable et lui permettant de devenir l'égal des autres pays membres de la famille européenne.

Je vous remercie très chaleureusement pour votre attention.

Mme Michèle ANDRÉ

Nos vœux vous accompagnent, M. le Président de la Chambre des Peuples.

Mes chers collègues, je crains de ne pouvoir avoir le temps d'ouvrir le registre des questions. Je peux toutefois en accepter quelques-unes, brèves. Merci, en posant vos questions, d'indiquer à qui elles s'adressent.

De la salle

Ma question s'adresse à M. FILIPOVIĆ. Concernant la Bosnie-Herzégovine, pouvez-vous apporter quelques précisions sur la situation de l'enclave de Brčko ?

M. Ilija FILIPOVIĆ

Votre question est très intéressante. Elle se rapporte à mon propos sur la structure très complexe de l'organisation de la Bosnie-Herzégovine. Le district de Brčko, appartenant à la Bosnie-Herzégovine, présente une réelle asymétrie. Il devrait être considéré comme étant une troisième entité dans le pays. Il possède son propre gouvernement, son assemblée, ses cours et ses tribunaux. Il se situe, en partie, dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, et en partie dans la République de Srpska. Le district de Brčko se trouve également sous la supervision internationale à laquelle est soumis l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine où siège le Haut Représentant de la communauté internationale, lequel contrôle le travail des autorités.

En d'autres termes, votre question confirme l'existence d'une asymétrie en Bosnie-Herzégovine et souligne le ridicule de cette structure constitutionnelle, basée sur les accords de Dayton. Vous pouvez comprendre maintenant les multiples formes de gouvernement que nous avons dans le pays. La Bosnie-Herzégovine, en tant que telle, a besoin de changements constitutionnels basés sur les principes démocratiques des pays européens et respectant les droits des trois peuples constitutifs de Bosnie-Herzégovine.

Mme Michèle ANDRÉ

Y a-t-il d'autres questions ?



Public Salle Clemenceau

De la salle

J'adresse ma question à M. FRICK de la Confédération helvétique. Je crois avoir lu que certaines personnes sont membres des deux chambres, du Conseil des cantons et du Conseil national fédéral. Est-ce exact ?

De plus, j'aimerais connaître la procédure de discipline de vote dans le Parlement suisse.

M. Bruno FRICK

Je peux répondre à ces deux questions. Peut-il y avoir un cumul des mandats ? En Suisse, la règle est la suivante : le mandat des membres du gouvernement fédéral ne peut pas aller de pair avec la fonction de membre de l'une des deux chambres du Parlement. Il n'est pas possible d'appartenir au Conseil des cantons ou à l'une des Cours supérieures. Ainsi, il existe une division des pouvoirs car être membre de l'exécutif, du pouvoir législatif ou du pouvoir représentatif n'est pas compatible. Il existe également une incompatibilité quant à la qualité de membres des deux chambres. Mais certains individus, au niveau cantonal, occupent une fonction au gouvernement. Il en est de même en France où le maire de Bordeaux était également membre d'une des deux chambres.

Concernant la discipline de vote, la Constitution helvète donne entière liberté à tous les membres du Parlement. Nous votons en conscience de cause. Cela ne signifie pas, pour autant, qu'il n'existe pas de discipline de parti. Chacun vote comme il l'entend. Au Conseil national, la filiation à la discipline de parti est plus marquée.

L'autre question est de savoir comment les partis peuvent imposer cette discipline de vote. Celle-ci est plus présente dans les partis extrêmes, moins dans les partis centristes où une plus grande liberté est laissée aux individus.

Mme Michèle ANDRÉ

Merci M. FRICK pour votre réponse.

Mes chers collègues, nous allons observer une rapide pause.

M. SKARD présidera la seconde partie de notre table ronde.

Merci pour votre attention et merci, mes chers collègues, d'avoir participé à l'information de l'assistance qui a apprécié les exposés.

DEUXIÈME PARTIE :
**PERSPECTIVES OFFERTES À LA REPRÉSENTATION
DES RÉGIONS**

**I. MODALITÉS DE REPRÉSENTATION AU SEIN DES SECONDES
CHAMBRES : COMMUNICATION SUR LES MODES D'ÉLECTION**

**Présidence de M. Halvdan SKARD, Président du Congrès des Pouvoirs
locaux et régionaux du Conseil de l'Europe**

J'aimerais remercier Mme ANDRÉ, vice-présidente du Sénat, d'avoir accepté de présider la première partie de notre réunion. Nous passons à présent à la deuxième partie de la table ronde consacrée aux perspectives offertes à la représentation des régions.

Je fais partie du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux depuis 1988. Antérieurement, j'en ai été le rapporteur et je peux vous dire qu'à Strasbourg, dans toute discussion, nous nous demandons ce qu'est une région. Nous disposons, en Europe, d'une grande variété de secondes chambres, ainsi que d'une forte diversité des régions. Il doit y avoir des représentations idoines de ces dernières.

Par ailleurs, je dois vous informer que le programme de notre conférence a été un peu modifié. En effet, M. DE PUIG a dû nous quitter. Il reviendra lors du déjeuner. Nous allons donc changer l'ordre des interventions prévu. Celle de M. DE PUIG aura lieu cet après-midi.

Nous passons donc au premier point de la deuxième partie de cette table ronde, dédiée aux modes d'élection des secondes chambres. Je suis heureux de vous présenter M. Carlos CLOSA MONTERO, membre de la Commission de Venise et expert en la matière. Monsieur, vous avez la parole.

**Rapport introductif de M. Carlos CLOSA MONTERO (Espagne),
Membre de la Commission de Venise, Sous-Directeur du Centre d'études
politiques et constitutionnelles, Ministère de la Présidence du Conseil des
ministres**

Le rôle des secondes chambres dans les constitutions européennes. A un certain moment, il a semblé que les secondes chambres étaient appelées à disparaître, puisque plusieurs pays d'Europe les ont éliminées pendant le premier tiers du XX^e siècle (Serbie, 1901-1903 ; Russie, 1917 ; Finlande, 1917 ; Portugal, 1926 ; Albanie, 1928 ; Malte, 1949 ; Turquie, 1982). Cependant, les rédacteurs des nouvelles constitutions se sont prononcés en faveur du bicamérisme, et les nouvelles constitutions élaborées à la fin du XX^e siècle ont également fait ce choix. Ainsi, après avoir été une caractéristique extraordinaire du système politique européen, le bicamérisme est devenu extrêmement courant, puisque pas moins de dix-sept Etats européens ont une seconde chambre¹. Il existe une certaine correspondance entre la taille des Etats et le bicamérisme. D'une manière générale, les grands pays ont le plus souvent une seconde chambre. En Europe, les plus grands pays dont le parlement ne comporte qu'une chambre sont la Grèce, avec 11 millions d'habitants, et le Portugal, avec 10,5 millions d'habitants. Malgré cette tendance, les secondes chambres font l'objet de contestations. Le plus souvent, les critiques portent sur leurs coûts de fonctionnement et la lenteur de l'adoption des lois. En fait, les secondes chambres ont été supprimées dans certains pays d'Europe (comme la Croatie en 2000) et, comme on pouvait s'y attendre, la réforme de plusieurs d'entre elles a été envisagée au cours des dernières années : le Sénat espagnol, la Chambre des Lords, le *Seanad* irlandais et le *Bundesrat* allemand.

Composition et élections. Il est très difficile d'identifier un schéma unique et les modes de sélection des membres des secondes chambres présentent une extrême diversité. La méthode retenue dépend du contexte et résulte d'une mise en balance des fonctions attribuées à la chambre, d'une part, et des traditions historiques en matière de représentation institutionnelle, d'autre part. En outre, deux autres facteurs ont influé sur la composition et les

¹ Puisque le Bélarus n'est pas membre du Conseil de l'Europe et est considéré généralement comme un Etat non démocratique, il n'est pas compris dans cet examen. Le Conseil de la République du Bélarus comprend 64 membres. La procédure de formation du Conseil associe des éléments d'élection et de nomination. Huit membres du Conseil sont désignés par le Président de la République du Bélarus, les autres étant élus à bulletin secret : huit membres sont élus pour chaque région du pays et pour la ville de Minsk lors de sessions des conseils locaux de délégués. Pour pouvoir être membre du Conseil de la République, il faut être citoyen de la République du Bélarus, être âgé d'au moins 30 ans et avoir vécu sur le territoire de la région ou dans la ville de Minsk depuis au moins cinq ans.

Informations provenant du site web du Conseil de la République du Bélarus :

http://www.sovrep.gov.by/index_eng.php/444....1.0.0.html

procédures d'élections des secondes chambres. Le premier est la forte tendance à la décentralisation et à la régionalisation que presque tous les pays d'Europe ont adoptées avec une grande diversité de modalités constitutionnelles (système fédéral, quasi-fédéral, régional, dévolution, décentralisation, etc.). Le second facteur, extrêmement important, est celui de la domination de la vie politique dans les Etats européens par les partis politiques (qui transforment les Etats modernes en ce que le juriste constitutionnel espagnol García Pelayo a appelé des « Etats de partis »). Il est bien connu que les partis politiques façonnent les systèmes électoraux de manière à optimiser leurs propres résultats, et même si l'opposé est également vrai (à savoir que les systèmes électoraux façonnent les systèmes des partis), il semble évident le plus souvent que les calculs des partis politiques influent sur la conception des procédures électorales des secondes chambres.

Sans prétendre proposer une classification exhaustive (et en reconnaissant que le regroupement de pays présentant des variantes substantielles n'est pas parfait), on peut distinguer six catégories de procédures électorales.

1. Election directe par les citoyens

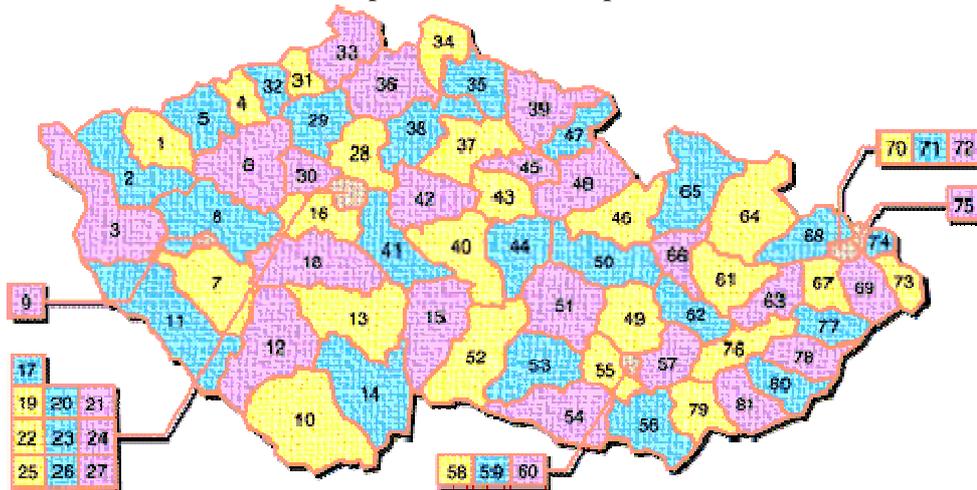
Il s'agit de la catégorie la plus nombreuse (cinq pays) qui concerne des pays à régime fédéral (Suisse), régionalisé (Italie) ou unitaire (République tchèque, Pologne et Roumanie). L'utilisation de cette procédure par des pays à régime fédéral peut être surprenante à première vue, puisqu'on peut supposer que les unités composant la fédération (régions, Etats) devraient élire la chambre qui représente les territoires. Cependant, l'expérience des Etats-Unis montre comment les élections directes sont devenues un mécanisme inévitable pour remédier à certaines insuffisances de la constitution. Au départ, les sénateurs aux Etats-Unis étaient élus par les organes législatifs des Etats. Mais des affaires de corruption (neuf entre 1866 et 1906) et des blocages (45 concernant 20 Etats entre 1891 et 1905) ont obligé à revoir la procédure de nomination et à passer aux élections directes (17^e amendement, 1913). En Europe, la Suisse est le seul des Etats fédéraux à appliquer cette procédure électorale.

Puisque les membres des premières chambres sont élus au suffrage direct, l'utilisation de la même procédure pour les élections aux secondes chambres soulève une question importante : l'éventualité d'une composition égale des deux chambres. Il est évident que si les chambres sont élues en même temps et par les mêmes électeurs, la seule solution véritable pour obtenir des résultats différents consiste à appliquer un mode d'élection différent pour les deux chambres. Une possibilité consiste à modifier la formule électorale (par exemple la majorité), une autre à renouveler partiellement la seconde chambre en plusieurs fois ; une troisième possibilité consiste à prévoir des durées de mandat différentes, etc.

1.1 Suisse¹. Le Conseil des Etats compte 46 membres qui représentent les cantons suisses. Les cantons de Obwald, Nidwald, Bâle-ville, Bâle-campagne, Appenzell-Rhodes-Intérieures, Appenzell-Rhodes-Extérieures élisent chacun un conseiller, les autres cantons en élisent deux. Zurich, qui compte plus d'un million d'habitants, élit deux conseillers, tout comme Uri (36 000 habitants). La procédure électorale est régie par le droit cantonal, mais il faut noter qu'actuellement tous les conseillers des Etats sont élus au scrutin majoritaire.

1.2 République tchèque². Les 81 membres du Sénat sont élus pour six ans, avec un renouvellement par tiers tous les deux ans, avec un siège par circonscription, au système majoritaire à deux tours (le second tour opposant les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour, si aucun candidat n'a obtenu la majorité). Les candidats au Sénat n'ont pas besoin d'appartenir à un parti politique (contrairement aux candidats aux élections à la chambre basse).

Les 81 circonscriptions électorales pour les élections au Sénat



Source : http://www.senat.cz/volby/jsv-eng.php?ke_dni=25.02.2008&O=6&lng=en
Les couleurs correspondent aux trois périodes électorales différentes.

1.3 Italie³. Les sénateurs sont élus au suffrage direct à la proportionnelle, bien qu'il puisse y avoir des sénateurs à vie (ils sont actuellement sept), soit les anciens Présidents de la République, soit des personnes désignées par le Président pour leur « mérite remarquable » dans divers domaines. Les

¹. Informations provenant du site web du Conseil des Etats de Suisse :
<http://www.parlament.ch/e/dokumentation/wahlen-2007/wa-sr-staenderatswahlen/Pages/index.aspx>

². Informations provenant du site web du Sénat de la République tchèque :
http://www.senat.cz/volby/jsv-eng.php?ke_dni=22.02.2008&O=6&lng=en

³. Les informations proviennent du site web du Sénat italien :
<http://www.senato.it/english/business/28033/28040/genpagina.htm>

315 sénateurs élus couvrent les 20 régions d'Italie en proportion de leur population, à l'exception des sièges attribués à la circonscription de l'outre-mer (les Italiens vivant à l'étranger). Un siège est attribué au Val d'Aoste, deux au Molise et au moins sept sièges à chacune des 18 autres régions. Les sièges sont attribués sur la base de la représentation proportionnelle conformément à la loi électorale de 2006. Les sièges disponibles sont attribués à ces circonscriptions en proportion de leur population. Les listes des candidats des partis sont données à l'avance, et les électeurs ne peuvent indiquer de préférence pour aucun des candidats. La loi reconnaît officiellement les coalitions de partis : pour participer à une coalition, un parti doit signer son programme officiel et désigner un candidat aux fonctions de Premier ministre. Plusieurs seuils ont été fixés : un minimum de 20 % pour une coalition ; un minimum de 8 % pour tout parti n'appartenant pas à une coalition et un minimum de 3 % pour tout parti membre d'une coalition (il n'y a pas d'exception pour le premier parti membre d'une coalition qui n'atteint pas ce seuil). La coalition qui l'emporte dans une région se voit octroyer automatiquement 55 % des sièges de la région, si elle n'a pas déjà atteint ce pourcentage.

1.4 Pologne¹ Les sénateurs sont élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans, qui peut être abrégé par une décision présidentielle ou de la Diète (*Sejm*) dans des conditions précisées par la loi. Sont élus sénateurs les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, selon le principe de la majorité. Chaque citoyen polonais âgé d'au moins 18 ans a le droit de voter. Alors que pour être élu au Sénat, il faut avoir la nationalité polonaise, être âgé d'au moins 30 ans et avoir le droit de voter. Cent sénateurs sont élus selon le principe de la majorité. Les circonscriptions électorales coïncident avec les provinces ou des parties de provinces. Deux à quatre sénateurs sont élus par circonscription. Les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix sont considérés élus comme élus au Sénat. Les élections sont proclamées par le Président de la République de Pologne au plus tard 90 jours avant l'expiration de la période de quatre ans depuis le début du mandat actuel de la Diète ou du Sénat. Le Président fixe comme date du scrutin un jour férié situé dans les 30 jours précédant la date d'expiration de la période de quatre ans depuis le début du mandat actuel de la Diète ou du Sénat. Les élections au Sénat et à la Diète ont lieu le même jour.

1.5 Roumanie² Les sénateurs sont élus sur la base des circonscriptions électorales (42) à partir d'un scrutin de listes et de candidatures indépendantes. Le nombre des députés et des sénateurs à élire pour chaque circonscription est fixé en appliquant la norme de représentativité au nombre d'habitants de

¹. Informations provenant du site web du Sénat polonais :
<http://www.senat.gov.pl/k7eng/historia/nota14a.htm>

². Informations provenant du site web du Sénat roumain :
<http://www.senat.ro/PaginaPrincipala.aspx?tdID=13&divID=2&b=0&adr=%5cpagini%5cENGLEZA%5chistory+senate.htm>

chaque circonscription. Une circonscription ne peut pas avoir moins de quatre députés et deux sénateurs. La norme de représentativité pour les élections au Sénat est d'un sénateur pour 160 000 habitants. Le nombre d'habitants pris en compte est celui du 1er juillet de l'année précédente, publié dans l'annuaire statistique de la Roumanie. Si un recensement général a eu lieu plus de cinq mois avant la date du scrutin, le nombre d'habitants pris en compte est celui établi par le recensement.

2. Désignation par des organes régionaux

Théoriquement, il s'agit du régime électoral correspondant le mieux à l'idéal fédéral : la seconde chambre représente les unités territoriales qui composent la fédération (tandis que la première chambre représente l'ensemble de la population). Dans les deux cas, la prééminence des unités territoriales est renforcée par l'impossibilité des mandats libres et des votes « de blocage » (*Bundesrat* allemand) et la possibilité de révocation (Russie). Cependant, le mandat libre existe en Autriche. Il existe trois sous-catégories : l'élection par les organes législatifs (Bosnie-Herzégovine et Autriche), l'élection par les organes législatifs et les exécutifs régionaux (Russie) et l'élection par le pouvoir exécutif (Allemagne).

Organes législatifs régionaux

2.1 Bosnie-Herzégovine¹. Le principe de représentation à la Chambre des Peuples est l'égalité de représentation des trois communautés ethniques de Bosnie-Herzégovine. La chambre compte 15 membres, dont les deux tiers pour la Fédération (cinq Croates et cinq Bosniaques) et un tiers pour la Republika Srpska (cinq Serbes). Les membres croates et bosniaques sont choisis par les délégués croates et bosniaques à la Chambre des Peuples de la Fédération croato-musulmane. Les membres de la Republika Srpska sont désignés par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. Des dispositions spéciales concernent le *quorum* législatif (neuf membres, mais à condition qu'il y ait au moins trois délégués bosniaques, trois délégués croates et trois délégués serbes).

2.2 Autriche². Le Conseil fédéral (*Bundesrat*) compte actuellement 63 membres. Ceux-ci sont élus par les organes législatifs des provinces (les diètes provinciales) pour la durée de leur mandat (élections populaires indirectes). Ils ne sont pas tenus d'appartenir à la diète qui les envoie, mais doivent être éligibles à celle-ci. Leur élection doit être conforme aux principes de représentation proportionnelle et fondée sur les résultats des dernières

¹ Constitution de la Bosnie-Herzégovine, article IV. Disponible sur le site : <http://www.parlament.ba/index2.php?opcija=sadrzaji&id=11&jezik=e>

² Informations provenant du site web du *Bundesrat* autrichien : http://www.parlinkom.gv.at/EN/AP/PA/PAHEUTE/BR/show.psp?P_TEXT=1&P_MEHR=J

élections à la diète provinciale. A titre d'exception à ce principe, le parti qui obtient la deuxième place en nombre de voix lors des élections à la diète provinciale se voit octroyer au minimum un siège.

Les membres du Conseil fédéral sont libres de toutes influences extérieures dans l'exercice de leur mandat. Comme les membres du Conseil national, ils détiennent ce que l'on appelle des « mandats libres ». Ils ne peuvent pas être révoqués par leur diète provinciale avant la fin du mandat de celle-ci.

Les diètes élisent un représentant suppléant pour chaque représentant qu'elles envoient au Conseil fédéral. Ce suppléant succède *ex lege* au représentant si le siège de celui-ci devient vacant du fait de sa démission, de son décès ou pour toute autre raison. Le nombre des représentants accordé à chaque province est déterminé par le Président fédéral à l'issue de chaque recensement, normalement tous les dix ans. La province la plus peuplée a droit à 12 sièges. Chacune des autres provinces a droit à un nombre de représentants correspondant au rapport entre sa population et celle de la province la plus peuplée, avec au minimum trois sièges. Le Conseil fédéral ne fonctionne pas sur la base de sessions législatives, mais est en session permanente depuis 1945.

Organes législatifs et gouvernements régionaux

2.3 Russie¹ Le Conseil de la Fédération comprend 168 représentants élus par les organes législatifs (représentatifs) des sujets de la Fédération ou désignés par des hauts fonctionnaires des sujets de la Fédération (chefs des organes exécutifs des sujets de la Fédération). Chacun des sujets de la Fédération de Russie, à savoir 21 républiques, 47 *oblasts* (provinces), 8 *krais* (territoires), 2 villes fédérales, 5 districts autonomes et une région autonome, envoie deux conseillers. La durée du mandat des conseillers dépend de la durée du mandat des organes qui les ont élus ou désignés et il peut être mis fin à leur mandat avant leur expiration par les organes mentionnés précédemment en vertu de la même procédure qui a permis leur élection (leur désignation).

Les candidats au Conseil de la Fédération représentant l'organe législatif d'un sujet de la Fédération sont proposés par le président de cet organe ou par les présidents des deux chambres, si l'organe législatif (représentatif) comporte deux chambres. Des groupes de députés représentant au moins un tiers du nombre total des députés à une chambre peuvent aussi proposer des candidats. La décision concernant l'élection d'un représentant de l'organe législatif (représentatif) est prise à bulletin secret et confirmée par une résolution de l'organe mentionné précédemment ou par une résolution commune des deux chambres de l'organe législatif (représentatif).

¹ Informations provenant du site web du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie :

<http://www.council.gov.ru/eng/info/status/index.html>

Gouvernements régionaux

2.4 Allemagne¹ Le *Bundesrat* représente les 16 Etats fédéraux (*Länder*) de l'Allemagne au niveau fédéral. Il est composé de membres des gouvernements des Etats, qui les nomment et les révoquent. Ils peuvent se faire représenter par d'autres membres de leur gouvernement. Seuls les ministres-présidents et les ministres des *Länder* ou les bourgmestres ou sénateurs des villes-Etats que sont Berlin, Brême et Hambourg, sont autorisés à être membres du *Bundesrat*. Les secrétaires d'Etat peuvent également faire partie du *Bundesrat*, à condition de disposer d'un siège et d'une voix au sein du cabinet de leur Land. Chaque gouvernement de *Land* choisit les membres qu'il délègue au *Bundesrat* sur la base d'une décision ; lorsqu'elles quittent leur gouvernement ou sont révoquées par lui, ces personnes cessent automatiquement d'être membres du *Bundesrat*. Dans la mesure où les voix de chaque *Land* ne peuvent être exprimées que globalement, les différents membres du *Bundesrat*, pris isolément, ne peuvent pas exercer librement leur mandat. Mais s'ils ne sont pas investis d'un « mandat libre », ils ne sont pas pour autant soumis à un « mandat impératif ». Ils agissent conformément à une ligne de conduite uniforme, élaborée en commun au sein du cabinet.

3. Systèmes mixtes

Les systèmes mixtes combinent des élections au suffrage direct par les électeurs avec la désignation de membres par les assemblées nationales. Deux Etats fédéraux ou quasi fédéraux, la Belgique et l'Espagne, appliquent un tel système.

3.1 Belgique² Quarante sénateurs sont élus au scrutin direct à la proportionnelle par deux collèges électoraux distincts, l'un francophone, l'autre néerlandophone. Il existe trois circonscriptions électorales : la Flandre (collège néerlandophone), la Wallonie (collège francophone) et Bruxelles-Halle-Vilvoorde (où les électeurs peuvent choisir leur collège). Les sièges sont répartis selon le principe de proportionnalité (système D'Hondt). Le collège électoral néerlandophone élit 25 sénateurs et le collège électoral francophone 15 sénateurs. Les parlements de communauté désignent 21 sénateurs : le Parlement flamand et le Parlement francophone en choisissent 10 chacun et le Parlement germanophone en choisit un ; les autres sièges sont répartis en fonction des résultats des élections au scrutin direct entre les partis qui ont obtenu au moins un siège au scrutin direct, dans la mesure où ils ont suffisamment de sièges au Parlement flamand ou au Parlement francophone.

¹ Informations provenant du site web du *Bundesrat* allemand :

http://www.bundesrat.de/nr_11400/EN/organisation-en/mitglieder-en/mitglieder-en-inhalt.html

² Informations provenant du site web du Sénat de Belgique :

<http://www.senate.be/english/SenateCompoEN.html>

Dix sénateurs sont cooptés : six par les sénateurs de la communauté néerlandophone et quatre par les sénateurs de la communauté francophone. Ces sièges sont répartis entre les partis en fonction des résultats des élections au scrutin direct. En outre, il existe certains membres de droit. Ce sont les enfants du Roi âgés de plus de 18 ans ou, à défaut, les descendants belges de la branche de la famille royale appelés à régner. Les sénateurs de droit ont voix délibérative à partir de 21 ans ; ils ne sont pas pris en compte pour la détermination des quorums de présence. Les sénateurs de droit sont actuellement au nombre de deux (le prince Philippe et la princesse Astrid). La durée du mandat est de quatre ans.

3.2 Espagne. Le Sénat (*Senado*) espagnol compte actuellement 259 sénateurs, élus par un système mixte. La plupart (208) sont élus par les provinces : chacune élit quatre sénateurs au suffrage universel, au scrutin libre, égal, direct et secret. Dans les provinces insulaires, chaque île ou groupe d'îles disposant d'un *cabildo* ou conseil insulaire constitue une circonscription électorale aux fins de l'élection des sénateurs. Chacune des plus grandes îles (Grande Canarie, Majorque et Ténérife) élit trois sénateurs, chacune des autres îles ou chacun des groupes d'îles (Ibiza-Formentera, Minorque, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote et La Palma) élit un sénateur. Ceuta et Melilla élisent chacune deux sénateurs. Les électeurs peuvent voter pour un maximum de trois candidats dans les provinces de la péninsule, deux candidats à Grande Canarie, Majorque, Ténérife, Ceuta et Melilla, et un seul dans les petites îles. Les candidats ayant obtenu le plus de voix sont élus.

En outre, chaque communauté autonome désigne un sénateur, plus un sénateur supplémentaire par million d'habitants sur le territoire de la communauté. Cette désignation est faite par l'assemblée législative ou, en son absence, par l'organe suprême de gouvernement de la communauté autonome, selon les dispositions législatives de la communauté qui garantissent, dans tous les cas, une représentation proportionnelle. Le dernier recensement officiel avant les dernières élections au Sénat sert de base pour déterminer le nombre précis de sénateurs représentant chaque communauté autonome. A ce jour, les communautés autonomes désignent 51 sénateurs. Cependant, lors de sa réunion du 16 janvier 2008, la députation permanente a décidé d'accroître de 56 le nombre total des sénateurs désignés par les communautés autonomes pour la IX^e législature¹.

La désignation de ces sénateurs est considérée comme une élection au scrutin indirect, dans laquelle la seule condition fixée dans la Constitution est la garantie d'une représentation proportionnelle. Chaque communauté autonome régit la procédure électorale dans sa législation, en vertu de la loi du gouvernement autonome sur le règlement intérieur du Parlement. La possibilité de réformer le Sénat (tant sa procédure électorale que ses fonctions

¹ Informations provenant du site web du Sénat espagnol : http://www.senado.es/legis8/senadores/index_i.html

législatives) a été évoquée plusieurs fois par certains partis politiques au cours des dernières années¹.

4. Suffrage indirect

En cas de suffrage indirect, les organes intermédiaires créés après les élections (normalement les collectivités locales) forment les circonscriptions électorales pour l'élection des membres des secondes chambres. Les pays dans lesquels les assemblées régionales désignent les membres de la seconde chambre (Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine et Espagne) pourraient aussi être considérés comme des exemples de scrutin indirect. La différence tient cependant à ce que dans ces derniers cas la circonscription ou le collège électoral sont créés automatiquement (assemblées), alors que dans le cas de la France et des Pays-Bas, le collège électoral n'existe qu'en tant que mécanisme *ad hoc* aux fins de la désignation des membres de la seconde chambre.

4.1 France². La procédure électorale a été modifiée en 2003. Les sénateurs sont élus au suffrage indirect par environ 150 000 élus locaux (grands électeurs), comprenant des maires, des conseillers municipaux et les députés à l'Assemblée Nationale. Dans chaque département, le collège électoral comprend :

- les députés du département, les conseillers généraux du département et les conseillers régionaux représentant le département au sein du conseil régional ;
- des délégués des conseils municipaux, en fonction de la population de leur commune :
 - communes de moins de 9000 habitants : de 1 à 15 délégués ;
 - communes de 9 000 à 30 000 habitants : tous les conseillers municipaux, c'est-à-dire entre 29 et 69 délégués ;
 - communes de plus de 30 000 : un délégué supplémentaire pour 1 000 habitants en sus de 30 000.

En 2011, 326 sénateurs seront élus dans les départements de métropole et d'outre-mer, 10 sénateurs représenteront les territoires d'outre-mer et 12 autres les Français vivant à l'étranger. A cet effet, les sénateurs seront répartis en deux séries de circonscriptions locales, à peu près égales en nombre. L'âge minimal d'éligibilité a été abaissé à 30 ans (au lieu de 35).

¹ Pour un aperçu du sujet, voir Aja, Eliseo ; Albertí Rovira, Enoch ; Ruíz Ruíz Juan José (2005) La reforma constitucional del Senado, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Voir aussi les études correspondantes sur la réforme du Sénat dans : Francisco Rubio LLorente y José Álvarez Junco ; Eliseo Aja... [et plusieurs de leurs collègues] El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional : texto del informe y debates académicos Madrid : Consejo de Estado : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006

² Informations provenant du site web du Sénat français :
http://www.senat.fr/lng/en/election_senateurs.html

Le mode de scrutin est un système majoritaire à deux tours dans les 70 départements de métropole et d'outre-mer qui comptent au maximum trois sièges de sénateurs. Le même système s'applique aux autres territoires d'outre-mer. Dans les 39 départements de métropole et d'outre-mer qui comptent au moins 4 sièges de sénateurs, ceux-ci sont élus à la représentation proportionnelle. Les 12 sénateurs qui représentent les Français vivant à l'étranger sont élus à la représentation proportionnelle par les 150 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger. A partir de 2011, de nouvelles élections auront lieu tous les trois ans pour renouveler la moitié des sièges du Sénat (et non plus un tiers comme dans le système actuel). A cet effet, les sénateurs seront répartis en deux séries de circonscriptions locales, à peu près égales en nombre. Le mandat des sénateurs sera de six ans (et non plus neuf ans).

4.2 Pays-Bas¹. Les 75 membres du Sénat (*Eerste Kamer*) du Parlement néerlandais (les Etats généraux) sont élus par les membres des douze conseils provinciaux. Ces élections sont indirectes : les électeurs élisent les membres des conseils provinciaux, qui à leur tour élisent les membres du Sénat. Les critères pour être élus sont les mêmes que ceux concernant les représentants à la Chambre des représentants du Parlement. Depuis la révision de la Constitution de 1983, le Sénat a été élu dans sa totalité tous les quatre ans par les membres des conseils provinciaux. Les élections ont lieu dans les trois mois suivant les élections aux conseils provinciaux.

5. Election par des groupes d'intérêts spécifiques

Certains systèmes privilégient la représentation de groupes spécifiques de la société. On peut dire que les deux pays d'Europe qui utilisent cette procédure électorale sont l'Irlande et la Slovaquie, et, dans les deux cas, il faut reconnaître qu'il s'agit de petits pays relativement homogènes. Une des raisons de l'adoption d'un tel système est qu'il garantit un apport au processus législatif qui n'est pas conditionné ni interprété par les partis politiques mais par des professionnels expérimentés, ce qui peut améliorer la qualité des délibérations. Cependant, dans ces deux pays, il semble que l'influence des partis politiques se fasse également sentir dans les résultats des élections. Par ailleurs, dans les deux systèmes la dimension locale (territoriale) est prise en compte, soit parmi les intérêts à représenter (Slovaquie), soit comme source des collèges électoraux (Irlande).

5.1 Irlande. Les sénateurs sont élus au scrutin indirect. Le Premier ministre (*Taoiseach*) en désigne 11 et les collèges électoraux « professionnels » en élisent 43 :

¹ Informations provenant du site web du Sénat des Pays-Bas :
<http://www.eerstekamer.nl/>

- Le secteur culturel et éducatif : l'éducation, les arts, la langue nationale, la culture et la littérature irlandaises (5).
- Le secteur agricole : l'agriculture et les pêcheries (11).
- Le secteur du travail : le monde du travail (organisé ou non) (11).
- Le secteur industriel et commercial : l'industrie et le commerce (y compris l'ingénierie et l'architecture) (9).
- Le secteur administratif : l'administration publique et les services sociaux (y compris le secteur bénévole) (7).

Enfin, 6 sénateurs sont élus par les diplômés des deux universités : 3 par l'Université nationale d'Irlande et 3 par l'Université de Dublin (Trinity College).

Les candidats doivent être des citoyens irlandais âgés de plus de 21 ans. Ils peuvent être désignés selon deux méthodes : par les membres de la chambre basse (*Oireachtas*) ou par des organes chargés de désigner les candidats. Il s'agit d'organisations liées aux différents secteurs socioprofessionnels comme par exemple le Congrès irlandais des syndicats en ce qui concerne le secteur du travail et la Royal Irish Academy pour le secteur culturel et de l'éducation.

Comme le collège électoral ne comprend que des élus locaux, des députés et des sénateurs, les partis politiques ont une grande influence dans les procédures de nomination. Les principaux partis politiques savent combien de sièges ils obtiendront à l'issue des élections à la chambre basse (*Dáil*) et soutiennent les candidats dont ils pensent qu'ils ont une chance d'être élus à la chambre basse lors des prochaines élections générales. Les organes de nomination ont tendance à nommer des membres des partis. Même si des candidats indépendants parviennent à s'inscrire sur des listes, il est extrêmement improbable qu'ils réussissent à se faire élire.

Le collège électoral des secteurs socioprofessionnels comprend des conseillers municipaux et de comtés, les membres de la nouvelle chambre basse et les membres sortants du Sénat, qui représentent environ 1 000 électeurs. Le scrutin est de type proportionnel, selon le système du vote unique transférable. On considère que chaque vote représente 1 000 voix afin de permettre le transfert de pourcentages de voix.

5.2 Slovénie. Le Conseil national a été créé en 1991 sur le modèle du Sénat de Bavière (qui a cependant été supprimé en 1999). Le Conseil national de la République de Slovénie est l'organe représentatif des intérêts sociaux, économiques, professionnels et locaux. Il comprend :

- des représentants des intérêts locaux (intérêts territoriaux). Les assemblées locales élisent 22 membres du Conseil national. A cette fin, chaque conseil municipal désigne un certain nombre d'électeurs en proportion du nombre d'habitants de la commune. Chaque commune peut également proposer un candidat au Conseil national. Les organes électoraux élisent les conseillers à la majorité simple.

- des représentants des intérêts socioprofessionnels (intérêts fonctionnels), au nombre de 22. Les secteurs suivants élisent chacun 4 représentants : les employeurs ; les salariés et les artisans ; les agriculteurs et les membres des professions libérales. Pour sa part, le secteur des activités non économiques élit 6 représentants¹.

Ces secteurs composent les collèges électoraux. Chaque groupe d'intérêts (chambre, association, société ou organisation professionnelle fonctionnant au niveau national) désigne un certain nombre d'électeurs en fonction de son importance. Il peut aussi désigner un candidat au Conseil national. Les collèges électoraux élisent les conseillers à la majorité simple.

Le Conseil national réunit les intérêts des divers groupes sociaux au sein d'une même institution. Les décisions sont adoptées sur la base des discussions organisées au niveau professionnel. Pour conserver un niveau élevé de professionnalisme et pour que le Conseil national garde ses distances par rapport aux intérêts politiques, le législateur a décidé que les conseillers siègeraient bénévolement (sans être rémunérés). Ils travaillent dans les secteurs sociaux et économiques représentés au Conseil national par le biais des groupes d'intérêts, ce qui leur permet de rester quotidiennement en contact avec les secteurs qu'ils représentent. Leur mandat dure cinq ans, un an de plus que le mandat des députés à l'Assemblée nationale.

La composition du Conseil national est conçue de manière à neutraliser l'influence des partis politiques, qui sont impliqués dans les processus législatifs essentiellement par le biais de l'Assemblée nationale. Le Conseil national ne représente pas tous les citoyens de la Slovénie, mais seulement des intérêts sociaux et économiques spécifiques. Sa position et sa structure appellent donc un mode électoral spécifique, différent de celui servant à élire les députés à l'Assemblée nationale. Les principales différences tiennent au mode d'élection, au droit de vote, au rôle joué par les partis politiques, au système employé pour confier des missions et à la durée du mandat.

Selon le site du Conseil national, les élections indirectes permettent de maintenir des liens plus étroits entre les membres des groupes d'intérêts et leurs représentants que cela ne serait le cas avec des élections directes. C'est précisément pour cette raison que les partis politiques ne sont pas particulièrement représentés dans les élections, bien que les travaux du Conseil national ne soient pas entièrement libres de toute influence politique. Les partis politiques exercent leur influence principalement par l'intermédiaire des conseillers qui représentent les intérêts locaux. Ceux-ci sont élus par les organes représentatifs des collectivités locales, qui sont constitués à l'issue d'élections générales, dans lesquelles les partis politiques jouent évidemment un rôle décisif. Les partis politiques exercent une influence beaucoup moins

¹ Informations provenant du site web du Conseil national de Slovénie:
http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC

grande sur les représentants des intérêts dits « fonctionnels » que sur les représentants des intérêts locaux.

6. Modèle conçu sur le principe de la nomination et de l'héritage

6.1 Royaume-Uni (jusqu'en 1999). Avant 1958, la Chambre des Lords ne comprenait que des pairs héréditaires, qui pouvaient transmettre leur siège à leurs descendants. En 1958, la loi sur les pairs à vie a autorisé la nomination de barons à vie (c'est-à-dire non héréditaires) sans limitation de nombre. Le nombre des pairs à vie a augmenté considérablement. Le parti travailliste, qui s'est efforcé pendant une grande partie du XX^e siècle d'obtenir la suppression de la Chambre des Lords, a fait adopter en 1999 une réforme visant essentiellement la suppression du statut de pair héréditaire. La loi de 1999 sur la Chambre des Lords a limité à 92 le nombre des pairs héréditaires maintenus en fonction. Ceux-ci ont été élus par leurs collègues selon des règles établies à cet effet. Dans le cadre de ce mouvement en faveur de la réforme, le gouvernement travailliste a également mis sur pied une commission indépendante chargée des nominations (comprenant trois membres non inscrits et trois membres de partis) qui est chargée a) de recommander la nomination de pairs politiquement non inscrits (c'est-à-dire représentant la population) ; et b) de contrôler toutes les propositions de nomination faites par les partis. En mars 2007, la Chambre des Communes s'est prononcée en faveur d'une chambre haute élue à 100 %, mais la Chambre des Lords a rejeté cette décision et voté en faveur d'une chambre dont les membres seraient désignés à 100 %.

Les membres de la Chambre des Lords par parti et statut¹

Parti	Pairs à vie	Pairs héréditaires élus par un parti	Pairs héréditaires élus	Pairs héréditaires* titulaires d'une fonction royale	Evêques	Total
Conservateur	154	39	9	0	0	202
Travailliste	211	2	2	0	0	215
Libéral démocrate	73	3	2	0	0	78
Non inscrits	167	29	2	2	0	200
Evêques	0	0	0	0	25	25
Autre**	12	2	0	0	0	14
TOTAL	617	75	15	2	25	734

N.B. - A l'exclusion de 15 pairs en congé pour convenances personnelles.

¹ 1^{er} février 2008

Source : Chambre des Lords

http://www.parliament.uk/directories/house_of_lords_information_office/analysis_by_composition.cfm

Par type de statut	Hommes	Femmes	Total
Archevêques et évêques	25	0	25
Pairs à vie en vertu de la loi de 1876 (Appellate Jurisdiction Act)	22	1	23
Pairs à vie en vertu de la loi de 1958 sur les pairs à vie	465	144	609
Pairs en vertu de la loi de 1999 sur la Chambre des Lords	89	3	92
TOTAL	601	148	749

Remarques en guise de conclusions

Comme il a été mentionné précédemment, les systèmes utilisés pour les élections aux secondes chambres varient énormément selon les Etats européens. Six modèles principaux ont été identifiés, bien qu'il n'y ait pas deux cas semblables à l'intérieur de chaque catégorie. Le territoire, qu'il soit régional et/ou local, joue toujours un rôle, même si la signification de ce rôle est extrêmement variable. Il faut prendre en compte d'autres caractéristiques de la composition de la deuxième chambre. Ce sont la durée du mandat par rapport à celui de la première chambre, l'existence de procédures pour un renouvellement partiel de la chambre, les conditions d'âge, les fonctions à temps partiel ou le statut non professionnel (non rémunéré) de ses membres, etc.

M. Haldvan SKARD

Merci, M. CLOSA MONTERO. Je vous informe à nouveau, pour ceux qui sont arrivés en retard, que M. DE PUIG ne nous présentera son exposé qu'après le déjeuner. J'aimerais donner la parole à M. Karsten BEHR, membre de la Commission institutionnelle de la Chambre des Régions du Congrès des Pouvoirs locaux.

M. Karsten BEHR (Allemagne), Président de la Commission institutionnelle à la Chambre des Régions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, membre du Parlement de Basse-Saxe

Merci M. le Président. Mesdames et Messieurs.

La problématique essentielle dont nous débattons au cours de ce séminaire consiste à savoir si les secondes chambres sont un instrument approprié et efficace pour défendre et représenter les intérêts régionaux au niveau national. En ce qui concerne la deuxième chambre de la République Fédérale d'Allemagne, je répondrai par l'affirmative. Le *Bundesrat* est en effet un

instrument efficace dans la défense des intérêts des *Länder*. Néanmoins, son efficacité varie en fonction du comportement des *Länder* et de leur façon d'utiliser ce droit.

Je souhaite insister sur quelques aspects spécifiques de la fonction et des procédures du *Bundesrat*. Les *Länder* et non les autorités locales sont représentés au *Bundesrat*, les intérêts des unités territoriales locales étant observés par les *Länder*. Leurs domaines de compétences s'étendent de la législation à l'administration fédérale jusqu'aux affaires européennes.

Le *Bundesrat* a d'abord un droit de participer à toutes les décisions concernant la Fédération, l'ensemble des lois fédérales, l'administration fédérale et les sujets européens. Il peut également émettre ses propres propositions, prendre certaines positions sur des documents relatifs à l'Union européenne ainsi qu'à des traités internationaux. Il peut se prononcer sur des problèmes liés aux officiers fédéraux et à leur organisation. En revanche, le droit global de la participation du *Bundesrat* aux décisions ne signifie pas pour autant que son avis prime sur les autres. Au contraire, compte tenu de la complexité des mécanismes de distribution des compétences et de pouvoir législatif de la Constitution allemande (article 77), les droits du *Bundesrat* sont particulièrement protégés, quand il s'agit des lois d'approbation explicite. Ces dernières, qui sont cependant minoritaires, ne peuvent être adoptées sans l'accord de cet organe.

Tout d'abord, nous allons examiner la manière dont le *Bundesrat* participe à la législation de la Fédération. Sa contribution est-elle limitée à un certain nombre de problèmes spécifiques, dont les frontières sont bien établies par la législation et qui concernent les *Länder* uniquement ou prend-il part, de façon plus générale, à des décisions relevant d'autres domaines ?

L'article 50 de la Constitution définit très clairement que les *Länder* participent, par le biais du *Bundesrat*, à la législation et à l'administration de la Fédération, ainsi qu'à tout ce qui touche à l'Union européenne. Toutes ces données tendent à nous faire penser que le *Bundesrat* constitue un véritable instrument décisionnel. Un cas de figure concerne les lois d'approbation implicite. Si le *Bundesrat* s'oppose à leur approbation, il peut faire appel à une commission de conciliation et demander une procédure de vérification. Néanmoins, ce processus de médiation ne peut se mettre en place si le *Bundesrat* est mis en minorité par le *Bundestag*. Il convient, cependant, de toujours prendre en considération les résultats obtenus dans ce champ de procédures.

Par ailleurs, qui est représenté au sein du *Bundesrat* ? Quels sont les organes ou personnes représentant les *Länder* dans ce cadre ? De plus, sa représentation est-elle conforme aux formes traditionnelles des représentations parlementaires ? Pour répondre à ces questions, nous reviendrons sur l'article

51 de la Constitution selon lequel le *Bundesrat* est composé de membres des gouvernements des *Länder*, que ces derniers nomment et révoquent. Chaque gouvernement peut déléguer autant de membres qu'il a de voix.

Le nombre de voix au sein du *Bundesrat* est disproportionné et agit en faveur des *Länder* moins peuplés. Les *Länder* les plus peuplés ne sont pas aussi bien desservis. A titre d'exemple, le plus petit *Land*, Brême, qui n'a que 700 000 habitants, dispose de 3 voix et le plus grand *Land*, la Rhénanie du Nord-Westphalie, comptant 18 millions d'habitants, n'a que 6 voix. Un *Land* peut donc être représenté au *Bundesrat* par 6 membres du gouvernement maximum, nombre détenu par mon *Land*, la Basse-Saxe.

La loi fondamentale renvoie aux constitutions des *Länder* en ce qui concerne la désignation des membres des gouvernements régionaux en tant que membres du *Bundesrat*. Dans le cas de la Basse-Saxe, le premier ministre du *Land* est élu par le *Landtag*, à la majorité des membres, sans débat, et à bulletin secret. C'est donc le Parlement du *Land* qui nomme son propre Premier ministre. Celui-ci nomme ensuite les autres membres du gouvernement du *Land*. Le gouvernement du *Land* prend effet après qu'il a obtenu l'approbation du *Landtag*. C'est après cette approbation que le gouvernement régional dénomme par simple décision organisatrice leurs représentants au *Bundesrat*.

Concernant la procédure de votation, chaque *Land*, selon la Constitution, peut voter dans le *Bundesrat*. Les votes doivent se faire de façon unifiée. Ils ne peuvent être fragmentés alors que la plupart du temps, les *Länder* légifèrent par des coalitions. Le principe a été violé en 2002 : la pomme de discorde portait sur la loi sur l'immigration. Un Premier ministre et son ministre de l'Intérieur avaient voté différemment dans le cadre de cette loi. La Cour constitutionnelle a considéré cette situation comme étant illégale, précisant qu'un vote non unifié proposé par le *Land* est jugé comme nul et non avenue.

Il est à noter que la représentation des *Länder* au sein du *Bundesrat* par des membres du gouvernement constitue une particularité du système allemand. Nous ne disposons pas de structures comme le Sénat français, espagnol ou américain.

Quelles sont donc les règles de cette spécificité allemande ? Nous pourrions nous référer à l'histoire de ce pays pour l'expliquer. Le *Reichstag*, qui a duré jusqu'en 1806, et le *Bundestag* de la précédente génération, qui a survécu jusqu'en 1886, correspondaient tous deux à des Congrès de délégués des Etats allemands. Il s'agissait d'organes représentant le pouvoir exécutif. Par ailleurs, la Constitution de Weimar disposait d'un *Reichsrat*, composé des membres des gouvernements des *Länder*. Le Conseil parlementaire de 1949 avait d'ailleurs voté en faveur de cette solution et contre la naissance d'un Sénat.

La spécificité allemande s'explique aussi par le processus de participation, très favorable au pouvoir exécutif. Il convient cependant de rappeler que les représentants du *Bundesrat* disposent régulièrement d'un mandat dans leurs différents *Landtag*. Ils se trouvent donc investis d'une légitimité démocratique directe.

En fait, pour être honnête, le problème principal est que d'autres types de compositions des *Bundesrat* auraient un impact sur l'équilibre des pouvoirs. Le système de gouverner soit au niveau fédéral, soit au niveau régional deviendrait bien plus complexe qu'elle ne l'est aujourd'hui et cette situation n'est pas envisageable. La forme actuelle du *Bundesrat* existe depuis 1949 et a survécu à la réunification de l'Allemagne en 1990. Elle a donc passé l'épreuve du temps avec succès.

Reste à savoir, pourquoi les *Länder* participent aux affaires fédérales ? L'article 20 de la Constitution et sa conception de l'Etat fédéral inclut des intérêts jumelés entre les deux niveaux. La participation des *Länder* est donc nécessaire pour toutes les décisions portant sur l'avenir de la Fédération. Les pouvoirs législatifs, au contraire, sont répartis par niveaux, de telle sorte que l'exercice des compétences par la Fédération prime sur celui des autres échelons. C'est d'autant plus visible dans les champs de compétences où les pouvoirs législatifs sont en concurrence entre les niveaux de gouvernement, comme il est spécifié par l'article 74 de la Constitution. A titre d'exemple, le Code civil et la procréation artificielle sont des sujets qui concernent le pouvoir législatif concurrentiel ou cependant, le pouvoir fédéral a exercé sa primauté. Le *Bundesrat* doit quand même avoir la possibilité de participer aux décisions en émettant son avis.

Pour ce qui est des affaires relatives à l'Union européenne, sa participation est prévue, notamment en vertu du Traité de Maastricht. Les questions européennes sont mentionnées à l'article 23 de la Constitution, selon lequel la Fédération et les *Länder* prennent part, tous deux, à l'application des lois concernant l'Union européenne et son harmonisation.

S'agissant des problèmes administratifs, à quelques exceptions près, telles que pour la police fédérale ou les bureaux de l'emploi, il n'existe guère de sous-structure, des administrations déconcentrées de l'Etat fédéral. C'est l'administration des *Länder* qui met en œuvre les lois fédérales. Cette compétence d'exécution des lois fédérales est une compétence propre des *Länder*. Nulle autorité fédérale n'est donc généralement représentée au niveau du Land ou au niveau municipal.

Comme le niveau fédéral joue un rôle législatif prédominant, pour compenser, les *Länder* ont la primauté sur tout ce qui relève des problèmes administratifs. Cette situation joue bien entendu en faveur de l'autonomie de ces derniers. Je songe notamment aux politiques menées en matière d'embauche des

personnels publics. A titre d'exemple, le *Land* de Basse-Saxe dispose de 220 000 fonctionnaires et agents pour 8 millions d'habitants. Les structures sont organisées pour que l'administration puisse s'exercer dans les meilleures conditions et pour mettre correctement en place les politiques d'une région. La structure gouvernementale est aussi très forte : les *Länder* peuvent ainsi optimiser certaines tâches administratives et disposer de grandes possibilités d'actions au niveau municipal.

Ce maillage administratif et législatif en Allemagne, organisé sur deux niveaux, a de nombreux impacts. La charge des responsabilités est répartie sur de nombreux acteurs. La Fédération et le *Bundesrat* rassemblent les *Länder* lors de toute prise de décision : la situation est donc très avantageuse. En effet, l'Allemagne jouit d'une culture de participation permettant à chacun de défendre ses arguments. Les choix sont de plus en plus expliqués et justifiés. Les vecteurs de communication fonctionnent ainsi très bien dans un sens comme dans l'autre.

Par ailleurs, les Premiers ministres des *Länder* appartiennent à deux sphères politiques différentes. Ils sont représentés dans les conseils fédéraux de leur parti et également au niveau du *Bundesrat en tant qu'organe fédéral de législation*. Leur champ d'interventions est donc large, ce qui leur permet d'exposer aisément leurs propositions. En tant que membres du *Bundesrat*, ils ont également la possibilité de s'exprimer au sein du Bundestag. Le travail quotidien d'un Premier ministre de *Land* est consacré, pour au moins d'un tiers, aux problèmes fédéraux ; ce qui explique la fonction des représentations du *Land* ou encore le coût d'entretien des bâtiments dont il dispose à Berlin ainsi qu'à Bruxelles.

Très souvent, les politiques naissent dans l'enceinte du *Bundesrat* où siègent 69 personnes, ce qui fixe la majorité à 35 voix. Finalement, cette instance se trouve au croisement entre les *Länder* tous ensemble et la région individuelle. Cette position a toujours permis un bon fonctionnement du système depuis des années. Nous possédons aussi un mécanisme d'exploitation des informations très bien organisé. L'exemple de la réunification de l'Allemagne est, à cet égard, particulièrement éloquent. L'objectif demeure toujours celui d'améliorer l'efficacité de nos structures. Néanmoins, au cours des dernières années, de nombreux problèmes ont vu le jour. Ils se sont présentés au niveau fédéral et ont concerné directement le *Bundesrat*. Ils ont cependant pu être résolus.

Le *Bundesrat* est-il un modèle de réussite ou faut-il en modifier le fonctionnement ?

Malgré des avantages considérables des pouvoirs et de l'organisation du *Bundesrat* il reste un certain nombre de points négatifs. Est-ce qu'il faut limiter la portée de sa participation, particulièrement sous l'angle de vue

européenne? Cet élément pourrait, à certains égards, constituer un avantage. En effet, qui peut le plus peut le moins. Ensuite le maillage à différents niveaux rend complexe l'identification des responsabilités de chacun. En outre, certaines de ses limites peuvent être mises en lumière. La République allemande et l'exercice politique ont montré, depuis 1998, qu'il peut y avoir des situations de blocage et de paralysie réciproques, notamment lorsque le *Bundestag* et le *Bundesrat* ont des majorités différentes, une situation qui s'est produite lors de propositions visant à modifier le fédéralisme dans ce pays. Une commission avait alors été créée en 2003 pour travailler sur ce sujet.

Depuis cette époque, une attention accrue a été portée à l'accélération du processus décisionnel. En d'autres termes, nous tentons de revoir le concept de fédéralisme en Allemagne et il semble que cette démarche soit capitale. La réforme à venir est basée sur deux temps : la première étape a été franchie en 2006 et vise un certain nombre d'objectifs. Ainsi, nous espérons améliorer la distribution des compétences, afin de définir clairement le rôle de chaque niveau. De plus, il convient d'améliorer la transparence et la clarté, concernant notamment le coût d'application des lois pour les citoyens et pour l'économie allemande. Enfin, la responsabilité et le contrôle public doivent être plus « ouverts » pour savoir qui est responsable de telles mesures individuelles, tant sur le plan politique qu'économique.

Par ailleurs, il s'agira de clarifier les responsabilités en matière de législation entre la Fédération et les *Länder*. La portée de participation du *Bundesrat* sera diminuée, la procédure législative raccourcie : la possibilité de blocage offerte au *Bundesrat* sera donc réduite. De plus, les *Länder* bénéficieront de plus de flexibilité et d'autonomie par rapport au niveau fédéral. Enfin, les rapports financiers entre le Bund et les *Länder* seront clarifiés : les possibilités de coopération entre la Fédération, le Bund et les *Länder* au niveau de l'Union européenne seront approfondies.

Le 7 juillet 2006, le *Bundestag* a accepté ces propositions avec 23 amendements nouveaux proposés pour la Constitution et 22 articles pour les détails dans des lois ordinaires. Après quoi, à la suite de la réforme fédérale, la Fédération et les *Länder* ont décidé d'amorcer une deuxième étape dans la réforme à terminer jusqu'à l'année 2009. Les objectifs principaux de cette deuxième étape sont nombreux. Il s'agira de mieux contrôler l'endettement et d'assainir les finances publiques.

Certaines structures seront aussi supprimées, tout en tenant compte d'un type de fédéralisme qui renforce plus que jamais l'idée de la compétition entre les unités fédérales. Enfin, un effort sera porté pour abaisser la bureaucratisation du système afin d'améliorer son efficacité.

En conclusion, le projet de réforme, en route depuis 2006, a montré clairement que la participation des *Länder* dans le *Bundesrat* est une mesure efficace pour

assurer la protection des intérêts de ces derniers au niveau fédéral. Des résultats très positifs peuvent être obtenus grâce à des coalitions assez puissantes à Berlin. Il s'agit là d'une caractéristique plutôt exceptionnelle de la vie politique allemande. Cependant, l'opinion est relativement divisée. Certains pensent qu'il faut revenir à un système de coalition plus normal, avec des regroupements moins massifs. La majorité proportionnelle en Allemagne est influencée par le baromètre, variable, des élections dans les *Länder*. Ce paramètre tend à complexifier la situation dans le cadre de projets de grande envergure.

Un parti tire tous les avantages de la gestion du *Bundesrat* par différentes majorités : c'est le principe même de la Fédération allemande. Comme le *Bundesrat*, celle-ci représente un instrument de grande qualité pour protéger les intérêts des *Länder*. Néanmoins, les divergences d'opinion entre les différents *Länder* et leur moindre participation risquent de susciter de nombreux débats à l'avenir. Les outils doivent être utilisés en l'état. J'espère avoir été clair et vous avoir bien indiqué quel sont les idées clefs est le mode de fonctionnement du *Bundesrat*. Merci pour votre attention.

M. Halvdan SKARD

Merci. Je donne à présent la parole au représentant des Pays-Bas.

M. Geert Jan HAMILTON (Pays-Bas), Secrétaire général du Sénat néerlandais

C'est un honneur pour moi de vous présenter le système électoral du Sénat néerlandais, ainsi que le rôle de la province dans notre pays. Le Parlement des Pays-Bas est appelé « Etats généraux des Pays-Bas ». Ces derniers sont constitués de deux chambres : la première chambre ou le Sénat, et la deuxième chambre. Bien que le sujet de notre colloque porte sur le rôle de la seconde chambre, je parlerai du rôle de la première chambre aux Pays-bas. En effet, notre Constitution me contraint à ce choix.

J'amorcerai mon propos par un bref rappel historique : en effet, le phénomène du régionalisme n'est pas neuf en Europe. L'histoire parlementaire des Pays-Bas remonte au XV^e siècle. En cette période, ce pays était constitué de duchés, comtés, évêchés et autres seigneuries indépendantes. Ces provinces, régions assez autonomes, désignent le territoire qui correspond aujourd'hui à la Belgique, au Luxembourg, au Nord de la France et aux Pays-Bas actuels. Ces derniers, du XV^e au XVI^e siècle, appartenaient au Duc de Bourgogne.

Les Etats généraux des Pays-Bas étaient une assemblée des Etats provinciaux de ce même pays. Ils étaient initialement convoqués par le Duc de Bourgogne, soit pour connaître l'opinion de ses sujets, soit pour consolider une décision, en particulier en matière d'impôts. La première rencontre se tint à Bruges, dans le comté de Flandres, le 9 janvier 1464. Plus tard, en règle générale, 16 ou 17 délégations seront présentes. On commença alors à parler de 17 provinces, passées sous la couronne de l'empereur Charles Quint au XVI^e siècle. A la différence des Etats généraux français, l'assemblée néerlandaise n'était pas une assemblée d'exception et avait un statut permanent à Bruxelles. Elle continua d'ailleurs à se réunir sous le règne de Charles Quint et de son fils Philippe II d'Espagne.

En 1568, plusieurs provinces, menées par Guillaume d'Orange, ou Guillaume le Taciturne, se révoltèrent contre le gouverneur du roi à Bruxelles. Elles s'opposaient par là même à la tentative de centralisation des structures, aux impôts élevés et à la persécution des protestants. Ce soulèvement marqua le début de la guerre de 80 ans (1568-1648). Naquit en 1581 alors la République dans 7 provinces des Pays-Bas. Pour celles-ci, le XVII^e siècle est considéré comme le siècle d'or de la République des Provinces-Unies. Le pays est alors à la tête d'un puissant empire colonial et commercial. Les villes attirent les aventuriers et les ouvriers de toute l'Europe. La réputation de tolérance et de liberté fait des Provinces-Unies un foyer intellectuel et culturel de premier ordre.

La République des Provinces-Unies durera jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, époque d'âge d'or de la France. Naît alors une République Batave, influencée par l'exemple français. Cette République se transforme ensuite en royaume de Hollande, avant d'être intégrée dans l'empire français sous le règne de Napoléon. Les armées françaises sont chassées en 1813 et Guillaume I^{er}, roi des Pays-Bas, est couronné en 1815. Le royaume des Pays-Bas a donc été fondé lors du Congrès de Vienne de 1815, sous le nom de « Royaume Uni des Pays-Bas ».

Plus tard, en 1830, a lieu la séparation entre les Pays-Bas actuels et la Belgique. La Constitution de 1815, quelque peu inspirée de celle de la République Batave, introduit une législation consistant en la mise en place de deux chambres. Débutent ainsi les « Etats généraux du Royaume des Pays-Bas ». Cette dénomination ancienne était réservée pour le Parlement moderne. Par ailleurs, la deuxième chambre des Etats généraux est l'Assemblée nationale : elle est la chambre basse du Parlement des Pays-Bas. Elle est composée de 150 représentants, élus lors d'élections générales qui ont lieu tous les 4 ans. La première chambre, dite chambre haute, comprend 75 membres élus au suffrage universel indirect par les 12 provinces du Royaume, pour un mandat de 4 ans. A l'instar de la Suisse, nos sénateurs sont des acteurs ayant aussi d'autres fonctions à exécuter. Ils ne remplissent donc pas leur rôle à plein temps. Cette fonction n'est pas très dispendieuse sachant qu'elle ne

concerne que 50 fonctionnaires. Les secondes chambres ne sont donc pas coûteuses dans toutes les régions.

De plus, il est à noter que le rôle de la chambre haute dans le vote de la loi est moins étendu que celui de la chambre basse. Les projets de lois lui sont transmis après approbation par cette dernière. De plus, la première chambre ne peut pas amender les textes, seulement les approuver ou les rejeter. Néanmoins, elle dispose d'un important droit de veto. La chambre réussit souvent à rendre l'approbation d'une loi dépendante de certaines promesses que le gouvernement est censé tenir. Ainsi, les sénateurs écoutent scrupuleusement les désirs des régions, des provinces et des municipalités. Lorsque la première chambre juge une loi, elle se penche sur sa qualité et ses possibilités d'application. Sur le plan européen, où nos sénateurs prouvent leur efficacité, ses compétences sont identiques à celles de la deuxième chambre.

Les Pays-Bas modernes sont constitués de 12 provinces, la plus jeune étant celle de Flevoland, créée en 1886. Cette province neuve a une population de 375 000 habitants. Les 12 provinces constituent l'articulation administrative entre l'Etat et les autorités locales, les municipalités. Elles interviennent dans les affaires de trop petite envergure pour l'Etat et trop importantes pour les communes. Leurs principaux domaines de compétences et d'intervention sont l'aménagement du territoire, les transports, l'économie, l'agriculture, l'environnement, les loisirs, le patrimoine naturel et paysager, l'action sociale, la culture, l'organisation administrative, le contrôle des agences de l'eau et les finances communales. La valorisation du patrimoine naturel dans un pays tellement peuplé est considérée comme étant essentielle.

« Les Etats provinciaux » constituent l'assemblée délibérante d'une province néerlandaise. A ce titre, ils sont l'organe institutionnel et hiérarchique à la tête de cette collectivité administrative territoriale. Le mandat des membres des assemblées délibérantes provinciales dure 4 ans. Le nombre de membres des assemblées est variable, entre 34 et 55 selon les provinces, et dépend de leur étendue. Les membres de ces assemblées sont élus au suffrage universel direct par les habitants de la province, habilités à voter.

Aux Pays-Bas, les sénateurs ne sont pas élus au suffrage universel direct, mais par les assemblées délibérantes des diverses provinces, les Etats provinciaux. Néanmoins, les élections provinciales revêtent une importance majeure dans la vie politique nationale. Les 75 sénateurs, n'étant pas élus au suffrage universel direct, se situent en retrait de la vie politique quotidienne et ne mènent pas de campagne électorale. Ils mènent des campagnes dans le cadre des élections provinciales, mais non pour l'élection à la première chambre.

Le mode de scrutin aux Pays-Bas est celui de la représentation proportionnelle. Ainsi, les sièges à répartir entre les listes des partis sont fonction du nombre de voix obtenues par les listes dans l'ensemble du pays. Donc, une

liste qui obtient 10 % des voix a droit à 10 % des sièges. En pratique, les partis politiques jouent un rôle crucial lors des élections. Ce rôle est moins prononcé dans le Code électoral des Pays-Bas qui prévoit que les listes des candidats sont déposées par des individus. Mais il donne la possibilité aux partis d'indiquer leur désignation au-dessus des listes des candidats. Les partis peuvent même présenter plusieurs listes selon les circonscriptions. Pourtant, ils ne recourent guère à cette possibilité à l'occasion des élections du Sénat.

Tous les membres des Etats provinciaux votent en faveur d'un des candidats sénateurs. Nous avons donc un collège de 564 électeurs pour 75 places. De plus, les voix des membres des assemblées délibérantes provinciales n'ont pas toutes le même poids électoral. En effet, le scrutin néerlandais introduit une pondération en fonction du nombre d'habitants des provinces. Or, le poids électoral du suffrage exprimé par le membre d'une assemblée d'une province très peuplée, comme la Hollande du Nord et du Sud, est bien plus important qu'un autre.

Le code électoral néerlandais ne prévoit pas de représentation régionale des sénateurs élus. Ils ne représentent pas les provinces mais sont élus par des populations provinciales. Les candidats sont placés sur des listes. Il est important de noter que ce sont les partis politiques qui recommandent aux membres des assemblées délibérantes provinciales de voter pour la tête de liste. En effet, un tel vote permet une répartition équitable par âge, sexe, expertise, régions. Ce schéma, de surcroît, correspond à la vision élaborée par le parti lui-même lors de la composition de la liste.

Ainsi, les partis sauvegardent la représentation des régions à égalité sur les listes. Mais, lorsque certains électeurs donnent des votes préférentiels, il existe un risque de nuire à l'équilibre régional entre les candidats. Par exemple, lors des dernières élections, un certain nombre de sénateurs ont été élus par les voix préférentielles. Ils n'ont pas renoncé à leur siège, et dans certaines provinces, cela a créé des problèmes. Ainsi, lors de ces dernières élections, un sénateur du parti socialiste élu par des voix préférentielles a refusé de céder son siège. Désavoué par son parti, le sénateur a formé à lui seul un groupe sénatorial indépendant.

Voici les problèmes liés aux élections pour la première chambre. Mais je crois que nombre de personnes dans notre pays, et surtout les parlementaires de la deuxième chambre, reconnaissent la valeur ajoutée de la première chambre dans notre système.

Comme partout ailleurs, des discussions ont lieu au sujet du maintien de la première chambre. Certains partis ont intégré l'abolition du Sénat dans leur programme. Néanmoins il est assez sûr que nous célébrerons les 200 ans de notre Parlement moderne, fondé sur le bicamérisme, en 2015.

J'ai tenu à vous présenter la situation politique des Pays-Bas, et plus particulièrement la transition d'un système de République fédérale, avec la représentation des provinces en tant que telles au sein des Etats généraux, à un Etat unitaire doté d'un système parlementaire bicaméral. S'il est exact que les provinces ne sont plus représentées en tant que telles au sein du Parlement néerlandais, il n'en demeure pas moins vrai qu'elles continuent de jouer un rôle indéniable, les membres de leur assemblée délibérante constituant les électeurs chargés de décider de la composition du Sénat du pays. Je doute que le système néerlandais puisse servir de modèle aux Etats membres de l'Union européenne. Il est en effet trop marqué par l'évolution des institutions néerlandaises et par la dimension du pays. Cependant, lorsqu'il est question de réforme des institutions, il est toujours bon de connaître les modèles qui ont fait leurs preuves ailleurs. A ce sujet, j'ai appris beaucoup lors de cette journée.

Je vous remercie.

M. Halvdan SKARD

Merci Monsieur HAMILTON.

Nous allons marquer la pause déjeuner. Avez-vous des questions ? Vous pourrez également intervenir après le déjeuner.

Je demanderai donc à M. MILDON de reprendre la séance à 14 heures. Il sera notre président pour cet après-midi.

*

* *

II. COMMENT AMÉLIORER LA REPRÉSENTATION DES RÉGIONS ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN EUROPE DANS LES SECONDES CHAMBRES ?

Présidence de M. Yavuz MILDON, Président de la Chambre des Régions du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand honneur pour moi de présider cette séance de votre conférence, en tant que président de la Chambre des Régions du Congrès. Cette conférence est, en effet, le fruit d'une initiative lancée par le groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs » de la Chambre des Régions, il y a maintenant plusieurs années. Le thème dont nous allons débattre cet après-midi, à savoir « Comment améliorer la représentation des régions et des collectivités locales dans les secondes chambres ? » est d'une grande actualité dans de nombreux pays européens.

Je suis très heureux et très honoré que d'éminents orateurs aient accepté d'intervenir sur ce thème. Je vais tenter de vous les présenter. Tout d'abord, il y a M. Lluís Maria DE PUIG, président de l'Assemblée parlementaire au Conseil de l'Europe et sénateur espagnol pour la région de Catalogne. Je lui donnerai la parole en premier, car il doit nous quitter rapidement. Je vous présente également M. Luc Van den BRANDE, nouveau président du Comité des Régions de l'Union européenne. Je vous félicite de cette élection, Monsieur, car je n'ai pas eu l'occasion de le faire jusqu'à présent. M. Luc Van den BRANDE est également sénateur belge et président du groupe du Parti populaire européen (PPE/DC) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Comme vous le savez, notre partenaire incontournable dans l'organisation de cette conférence est la Commission de Venise, qui travaille depuis plusieurs années sur ce sujet. Elle sera représentée par M. le professeur Sergio BARTOLE, à qui je souhaite la bienvenue. Un autre membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Miljenko DORIĆ, président de la sous-commission de la démocratie locale et régionale et député au Parlement national de la Croatie, est ici présent. Il pourra apporter un témoignage sur son pays, où le Sénat a été supprimé il y a quelques années. J'ai eu la possibilité de visiter cette salle vide de l'ancien Sénat avec M. DORIĆ, il y a quelque temps. Il sera intéressant de dialoguer avec lui de la situation de son pays. Enfin, M. Fabio PELLEGRINI, premier vice-président de l'AICCRE (Section italienne du Conseil des communes et régions d'Europe), membre très actif de notre Congrès, vice-président du groupe socialiste du Congrès, vous exposera la situation en Italie, où l'avenir du Sénat soulève beaucoup de débats.

La Chambre des Régions du Congrès suit avec une grande attention les initiatives en cours dans nos différents pays, visant à améliorer la représentation des régions et des collectivités locales au sein des secondes chambres. Ces initiatives sont, en effet, particulièrement importantes, tant par les conséquences qu'elles pourraient engendrer dans les processus législatifs nationaux que par la prise en compte des préoccupations et besoins des citoyens européens aux niveaux local et régional.

Permettez-moi enfin, Mesdames et Messieurs, avant de commencer nos travaux, de saluer notre collègue, M. Jean-Claude FRÉCON, sénateur français de la Loire et vice-président de l'Association des maires de France (AMF). Je souhaite lui rendre hommage pour avoir mis ses compétences et un engagement personnel constant au service de notre Congrès dans le cadre de la Chambre des Pouvoirs locaux. Il est un membre très actif de notre Congrès. J'ai eu moi-même la chance de participer à des missions, principalement d'observation, dans les nouvelles démocraties européennes et j'ai pu bénéficier de sa grande expérience.

Après cette brève introduction, je donne volontiers la parole à Monsieur Lluís Maria DE PUIG. Vous avez la parole, Monsieur le Président.

Communication générale de M. Lluís Maria DE PUIG (Espagne), Sénateur, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Merci, Monsieur le Président. Permettez-moi de dire quelques mots sur les moyens d'améliorer la représentation des régions dans le système des secondes chambres, sujet que nous avons à traiter aujourd'hui.

Ce matin, il a été rappelé qu'il existe des pays monocaméraux, tout comme il existe des pays bicaméraux. Dans certains Etats, la seconde chambre représente une chambre classique de deuxième lecture. Dans d'autres, elle est un organe de représentation territoriale.

Cette réalité cohabite avec une autre : nous assistons à la montée des pouvoirs des régions en Europe. Le fonctionnement régional a beaucoup évolué au cours des trente dernières années. Dans certains pays, les régions n'étaient pas encore institutionnalisées, dans d'autres elles étaient développées ou sont en train de se développer. Il ne faut pas oublier non plus que les associations, exécutifs régionaux, parlements régionaux bougent et tentent de trouver, dans le cadre européen, non seulement des contacts, mais aussi des partenaires.

Puisque la dimension parlementaire des régions a augmenté, il est désormais nécessaire de s'interroger sur la manière de convertir, dans certains cas, les deuxième chambres, autrement dit les « Sénats », en des structures de

représentation territoriale. De mon point de vue, les mouvements régionalistes appellent à la création de ce type de chambre étatique basée sur une représentation territoriale. En effet, le phénomène d'autonomie des régions demande, au minimum, une coordination. Pour cela, il est nécessaire que les régions se sentent attachées à l'Etat et la seule façon, pour elles, d'y parvenir consiste à participer au processus de prise de décision. Créer des régions et les empêcher de pénétrer le processus de prise de décision revient à un phénomène d'atomisation et d'éloignement de la politique de l'Etat. Il s'agit donc pour moi d'une nécessité de les rattacher à l'Etat.

Comme vous le savez bien, l'Espagne a procédé à une sorte de « révolution régionaliste ». Notre transition politique n'a pas embrassé le chemin de la démocratie et ne s'est pas accompagnée d'une Constitution pleinement démocratique. La plus grande particularité de cette Constitution tient à la reconnaissance des particularités et nationalités liées aux régions et à sa volonté de leur donner du pouvoir. Nous nous trouvons actuellement, en Espagne, au cœur d'une deuxième étape. Une grande partie des statuts des régions a déjà été révisée, réformée, afin de les mettre en adéquation avec la situation nouvelle que nous connaissons et de répondre à la demande plus large de compétences et de pouvoirs de la part des régions. Nous disposons donc d'un système régional assez consolidé, organisé et fort. Je n'irai pas jusqu'à dire que ces dispositions recueillent l'unanimité des suffrages. En effet, s'agissant de telles mesures, il est toujours possible de revendiquer certaines choses ; les revendications et les demandes sont multiples et émanent des divers partis. La grande majorité des Espagnols restent satisfaits par ces statuts, adoptés par référendum dans chaque région. On peut donc aisément dire qu'il s'agit bien d'un système consolidé par une large majorité.

Mais un problème subsiste : comment traduire cette réalité régionale dans une seconde chambre ? La Constitution espagnole prévoit que le Sénat doit jouer un rôle de représentation territoriale. Mais, en réalité, cette instance n'en a ni les compétences, ni la capacité, du moins n'a jamais encore décidé d'aller vers cette meilleure représentation territoriale.

Il existe, en effet, un problème concernant les élections. Qui sont les sénateurs espagnols ? Ils sont élus dans le cadre d'un système majoritaire, pour la plupart d'entre eux. Mais un groupe de sénateurs est aussi élu par les parlements régionaux. Leur mode d'élection est donc mixte. Il faut faire la différence entre les parlements régionaux et le gouvernement régional. Je pense, à ce titre, qu'il serait difficile d'appliquer le modèle du Bundesrat en Espagne, notamment du fait du système électoral espagnol. Par ailleurs, il serait complexe de faire accepter que certains législateurs ne soient pas élus par le peuple, mais désignés par le gouvernement régional. L'élection, « atomisée », du parlement régional n'est pas claire. Un parti se trouve à la tête du Sénat. Il s'agit du Parti populaire et celui-ci n'a pas souhaité, jusqu'à

présent, modifier le système électoral. Il existe donc un problème quant à l'élection et la représentativité des sénateurs.

Le Sénat espagnol jouit d'un certain nombre de capacités liées au monde territorial. Il contient une Commission générale des autonomies, au sein de laquelle se discutent un certain nombre de sujets relatifs à l'autonomie des régions. Il existe un grand débat annuel avec le Président du gouvernement et tous les gouvernements dans ce domaine. Il est possible, au Sénat espagnol, d'utiliser les différentes langues du pays : le galicien, le basque, le catalan et naturellement l'espagnol.

Cette réalité peut laisser présager de l'émergence de cette chambre territoriale, laquelle ne pourra se faire, malgré tout, sans réforme. Or, toute réforme constitutionnelle nécessite le vote des deux tiers de la chambre. Actuellement, les accords politiques entre les deux groupes ne sont pas suffisants pour obtenir ce quota. Pourtant, cette réforme constitutionnelle permettrait de donner au Sénat les capacités d'une chambre territoriale et de changer les relations qu'il entretient avec le Congrès, qui a toujours le dernier mot. Les lois passent au Sénat pour y être discutées, parfois corrigées, changées, amendées, mais elles reviennent toujours au Congrès, dont le vote prévaut, quand bien même il porte sur des textes touchant à l'autonomie des régions. Une grande réforme constitutionnelle nécessiterait donc de changer quelque peu ces dispositions.

Certains groupes ont travaillé sur le sujet, en lien avec des professeurs d'université. Ils en sont venus à nous exposer tous les types de chambres existants, les systèmes fédéraux, etc. Même si nous les avons écoutés avec attention, nous n'avons pas encore atteint le stade de réflexion nous permettant de penser à un nouveau système. Le Bundesrat, comme je vous l'ai indiqué, ne semble pas un modèle viable pour la plupart des partis. Nous pensons plutôt que l'Espagne pourrait disposer d'un Sénat composé de représentants des régions. Mais la formule de leur élection reste encore floue. Il réside là une véritable difficulté, voire une division entre les forces politiques.

Mais si nous ne pouvons mener cette réforme constitutionnelle, n'y a-t-il donc aucune alternative pour faire évoluer le Sénat ? La réponse est négative. Pour changer le fonctionnement et le règlement du Sénat, de nombreuses choses restent à faire. Il faut simplement en avoir la volonté politique. Peut-être les forces politiques hésitent-elles à s'engager dans ce domaine du fait de certains modes d'élection ou pour d'autres raisons. Quoi qu'il en soit, elles doivent accepter une nouvelle manière de travailler, permettant un changement du règlement en place, peut-être par le biais de commissions, de procédures, etc. Comme il ne s'agit pas d'une matière constitutionnelle, il est possible d'avoir gain de cause en obtenant la majorité simple, et non pas les deux tiers des votes.

Nous sentons, en Espagne, cette nécessité de réformer le Sénat. Tout le monde s'accorde sur le sujet et notamment la presse. En tant que sénateur, on m'a demandé mille fois à quoi sert le Sénat. Il est bien sûr possible de répondre à cette question, mais la liste de nos responsabilités est tellement longue qu'elle finit par ennuyer nos interlocuteurs. En effet, nous sommes en charge du contrôle parlementaire. Nous travaillons en présence des ministres et du Premier ministre. Nous menons des initiatives parlementaires législatives, comme au Congrès, etc.

Malgré tout, il existe le sentiment qu'il s'agit d'une chambre, en quelque sorte, peu utile. Il est vrai, par ailleurs, que nous devons attendre les résultats de la campagne électorale, entamée aujourd'hui, pour savoir de quoi l'avenir sera fait. Nous pourrions voir, d'ici quelques mois, si, en Espagne, une grande réforme du Sénat est possible. Si elle n'est pas possible, il existe une voie réglementaire permettant de faire évoluer la situation. Ce changement serait profitable à la fois à l'Etat et aux régions.

Je vous remercie.

M. Yavuz MILDON

Monsieur le Président, je vous remercie beaucoup de nous avoir expliqué le système espagnol. Nous vous souhaitons du succès durant la campagne électorale à venir. Je souhaite ajouter une information complémentaire, relative au système des pays membres du Conseil de l'Europe. En effet, le système du Conseil de l'Europe nous permet de disposer d'une Assemblée parlementaire et du Congrès, qui pourrait figurer comme la deuxième chambre du Conseil de l'Europe. Je vous remercie, en tout cas, pour votre collaboration.

Nous passons, désormais, mes chers collègues, à l'orateur suivant, M. Luc Van den BRANDE, président du Comité des Régions de l'Union européenne. Vous avez la parole, Monsieur le Président.

Allocution introductive de M. Luc Van den BRANDE, Président du Comité des Régions de l'Union européenne

Merci beaucoup, M. le Président.

Chers collègues,

Mesdames et Messieurs, je me réjouis sincèrement d'être parmi vous. Je sais qu'il s'agit là d'une formule assez rituelle. Mais je crois que la multitude des responsabilités qui nous invite à être ensemble aujourd'hui doit nous amener à réfléchir sur ce thème.

Les responsabilités dont je suis tributaire me conduisent à penser qu'il est possible de mettre en place des organismes complémentaires et compatibles. La multi-gouvernance en Europe doit essentiellement s'appuyer sur toutes les sources de la légitimité démocratique et justement renforcer la démocratie représentative dans toute sa diversité. Cette exigence a été confortée, à mes yeux, par le Traité de Lisbonne, et je souhaite aujourd'hui me féliciter de la récente ratification par la France de ce document. Certaines situations peuvent évoluer, et l'espoir représente souvent la vertu la plus grande que nous devons mettre en place, même en politique. Je souligne donc ce paradoxe : à la suite du « *Nee van Nederland* » et du « *Non de la France* » au projet de Constitution européenne, nous sommes parvenus à un certain approfondissement du traité et à une forme de hâte pour le ratifier. Je trouve cela magnifique.

La place des secondes chambres en Europe est cruciale dans le processus politique national et européen. J'en suis convaincu. Certes, les arguments contre la présence des secondes chambres sont bien connus. Il est de mise de les énumérer de temps à autre : les secondes chambres coûtent cher au contribuable, sont parfois moins démocratiques dans leur mode de désignation, ralentissent l'action parlementaire en retardant le vote des lois adoptées par la première chambre. Ces arguments sont évidemment trop sommaires. Comme je le développerai au cours de cette intervention, les secondes chambres consolident et approfondissent les régimes démocratiques ; elles témoignent du processus de décentralisation interne, garantissent la publicité du débat législatif et politique et favorisent la prise en compte des intérêts et des enjeux territoriaux.

Mais je voudrais tout d'abord insister sur le fait qu'une seconde chambre et les Parlements nationaux représentent une incarnation de la diversité. Pour montrer cette réalité, il suffit d'évoquer les différents concepts de secondes chambres : la Chambre des Lords, le Bundesrat, le Sénat. Nous sommes véritablement pétrifiés par l'idée même de définir des catégories ou des dénominateurs communs à ces différentes instances. Comme nous en avons eu la confirmation ce matin, il existe une grande diversité dans la composition des secondes chambres à travers l'Europe. Les systèmes sont très différents, tant par leur composition, que par le mode de sélection de leurs membres.

Ainsi, aux Pays-Bas, la seconde chambre tient lieu de première chambre. Les rôles s'inversent.

Il faut parfois s'intéresser aux pays du Nord de l'Europe pour trouver une logique au système. Mais il existe également, dans ces Etats, des différences entre les secondes chambres, au niveau du mandat et des fonctions qui leur sont dévolues. Je suis convaincu, Mesdames et Messieurs, que la diversité est une valeur particulière, propre à notre continent européen, nous permettant de profiter des expériences des uns et des autres et ainsi d'enrichir nos débats et notre coopération. Je crois que la manifestation d'aujourd'hui et les nombreux participants qui se sont retrouvés au Sénat prouvent clairement que vous êtes d'accord avec moi et ma façon de voir les choses. Je pense également qu'une telle diversité devrait se refléter au sein d'un cadre parlementaire national, pour renforcer les fonctions des structures représentatives en Europe.

Quelles que soient la diversité des modèles sociologiques et politiques et l'histoire des pays, les secondes chambres ont toutes été conçues pour servir de contrepoids. Il s'agit ainsi d'offrir une seconde chance à une réflexion plus mûre et plus poussée.

Les secondes chambres, dans le domaine législatif, représentent des expériences accumulées, l'expression d'une réflexion plus poussée passant par le réexamen de textes législatifs, essentiel pour tout processus démocratique en Europe.

Les secondes chambres, au sein de l'Union européenne, ayant pour spécificité de représenter les entités territoriales, favorisent en outre un certain équilibre entre le niveau central et ces dernières. Il s'agit d'une évidence dans les Etats fédéraux ou les Etats fortement engagés dans un processus de régionalisation ou/et de décentralisation et dans lesquels la nécessité de démocratie de proximité se fait toujours ressentir. Dès lors, il me paraît fondamental de doter les entités décentralisées des moyens d'agir, en leur attribuant les compétences et les ressources financières nécessaires, mais également en assurant leur représentation au sein du processus décisionnel, tant au niveau national qu'au niveau européen.

Dans le respect de l'ordre institutionnel des Etats membres, le Comité des Régions, dont certains membres éminents sont parmi nous aujourd'hui, prône la décentralisation et l'autonomie locale, deux fondements de la démocratie européenne qui connaissent une constante évolution. Au vu de l'accroissement des compétences des autorités locales et régionales en Europe, il me semble souhaitable que celles-ci soient représentées au sein des Parlements nationaux respectifs, afin de faire entendre leur voix et défendre au mieux leurs intérêts. Dans ce sens, les secondes chambres constituent des acteurs de la décentralisation, dans le sens large du terme, voire des promoteurs de celle-ci.

Certains Etats membres ont, en outre, mis en place des observatoires de la décentralisation. Le Comité des Régions ne peut que soutenir de telles initiatives. Je suis convaincu que tout Etat qui s'appuie sur la démocratie locale et régionale, ainsi que sur la dévolution de ses pouvoirs, a besoin d'une

seconde chambre pour garantir le dialogue entre le centre et la périphérie et naturellement l'articulation des différents niveaux de gouvernance.

Mesdames et Messieurs, quant au rôle dévolu aux Parlements nationaux dans l'architecture de l'Union européenne, il s'agit d'un sujet débattu depuis un certain temps. Avec l'avènement du nouveau Traité de Lisbonne, tel qu'approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement européens en décembre dernier, les Parlements nationaux ont, à juste titre, été reconnus comme un autre canal, une autre voie essentielle de la démocratie grâce à laquelle les prises de décision de l'Union européenne peuvent se rapprocher du citoyen. Le Traité de Lisbonne va renforcer plus encore le rôle des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne, en leur donnant le droit d'élever des objections pour s'opposer à des projets de lois de l'Union européenne. Il s'agira là d'un mécanisme de contrôle, de surveillance renforcée, pour ce qui est du principe de subsidiarité. Ce dernier constitue un principe politique et la difficulté consiste à convertir ce principe politique en un principe législatif. Le protocole sur la subsidiarité, ainsi que le protocole sur le rôle dévolu aux Parlements nationaux, tous deux annexés au Traité de Lisbonne, mentionnent, *expressis verbis*, que les secondes chambres sont autorisées à être pleinement parties prenantes au mécanisme de suivi de la subsidiarité. Il y est déclaré que là où un système parlementaire national n'est pas monocaméral, les protocoles s'appliquent à l'élément « chambre ». Elles pourront ainsi envoyer des avis raisonnés au Parlement européen, au Conseil ou à la Commission, sur la question de savoir si le "projet de loi" est conforme ou non au principe de subsidiarité. Cette possibilité est essentielle, non seulement d'un point de vue strictement et étroitement juridique, mais également du point de vue de la démocratie en tant que telle. Avec le nouveau Traité de Lisbonne, les Parlements nationaux et leurs secondes chambres auront l'occasion d'influer sur les décisions prises par l'Union européenne, en ce sens qu'ils pourront susciter un débat sur leur territoire national, indépendamment des positions de leur propre gouvernement. Il s'agit d'une occasion en or qui s'offre aux législateurs de faire connaître leur avis raisonné sur les décisions se rapportant au programme législatif annuel de la Commission.

Mesdames et Messieurs, la surveillance de la subsidiarité, dans le cadre des projets de législation, n'est pas synonyme de blocage ou de rejet desdits "projets de loi". A mon sens, la subsidiarité ne saurait être conçue comme un concept négatif. Bien au contraire. Je crois que l'organisation de tout ce système de suivi peut véritablement déclencher une authentique vague de prise de conscience de la part des Européens. Quand les membres de nos Parlements devront suivre les "projets de lois" européens pour faire le tri entre eux et les comprendre parfaitement, ils devront accorder la priorité aux dossiers européens dès l'origine. Ce principe de surveillance du principe de subsidiarité effectué par les Parlements renforcera la démocratie et l'Union européenne dans son fonctionnement. Ce dispositif améliorera également la qualité des "lois" européennes. La majorité des réactions à ces "projets de loi", évoqués

par les Parlements nationaux, a été positive. Elles n'ont, à mon avis, fait que renforcer la légitimité de la législation européenne.

Pour ce qui touche aux secondes chambres, le Traité de Lisbonne, son protocole sur la subsidiarité et la diversité des systèmes parlementaires induisent que les Parlements nationaux devraient, en la matière, consulter leurs Parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs. Nous avons évoqué le système parlementaire belge dont les domaines de compétences ne sont pas assez garantis par le traité. Ma propre région, la Flandre, a donc demandé que le royaume de Belgique ajoute un complément au premier, puis au second Traité de Lisbonne, concernant les fonctions du Parlement belge. Cette déclaration, ainsi annexée, énonce très clairement quelles sont les compétences du Parlement national belge et indirectement celles des Parlements régionaux. S'ensuit donc que toutes les dispositions relatives aux Parlements nationaux s'appliquent également aux Parlements régionaux. Cette déclaration est cruciale du point de vue régional, à la lumière du suivi de ce principe de subsidiarité, car nos Parlements régionaux jouent un rôle à part entière dans ce suivi depuis 1985. Comme l'a indiqué M. DE PUIG, il existe une tentation récurrente de façonner une nouvelle seconde chambre, à l'intérieur de laquelle il nous faut combiner deux principes. La Constitution belge ne présente aucune hiérarchie entre la loi fédérale et la loi régionale, dans leurs domaines exclusifs de compétences. D'une certaine façon, je souscris au projet de posséder un Sénat des régions et des collectivités dans un Etat fédéré.

Mesdames et Messieurs, à la suite de mes différents engagements politiques antérieurs, vous ne serez pas étonnés d'entendre que je renouvelle toute ma confiance et ma pleine foi en l'Europe, en tant que système de niveau européen, national, régional et local de gouvernance et de gouvernement. Il nous faut cesser de penser en termes de couches hiérarchiques successives de compétences. Bien au contraire. Nous devons maintenant tenir un nouveau raisonnement et privilégier les formes de mise en réseau, impliquant tous les niveaux de gouvernement et de gouvernance et chargés de façonner, de proposer et de mettre en œuvre nos politiques.

La coopération est donc indispensable. Elle est la seule méthode de travail envisageable pour encourager les liens entre les différents acteurs et pour créer une gouvernance à plusieurs niveaux. La législation, dans les pays européens, au sein de l'Union européenne, mérite notre attention, notamment au moment de la discussion des projets d'actes législatifs. Les Etats et les régions d'Europe souhaitent tirer des enseignements des expériences des uns et des autres pour améliorer leur travail législatif. A cette fin, il est donc indispensable que la coopération, au niveau européen, en matière de travail législatif, soit renforcée. Car de bonnes lois, bien conçues, sont le fondement même de la liberté et de la prospérité de nos peuples.

Le Comité des Régions souhaite faciliter cet échange de points de vue. En la matière, nous sommes parfaitement disposés à apporter nos conseils aux gouvernements. Il faut également assurer une bonne coopération entre le

Comité des Régions et les Parlements nationaux, dans la mesure où les deux Parlements auront un rôle important à jouer une fois que le Traité de Lisbonne sera entré en vigueur. Les Parlements nationaux devront adapter leurs compétences administratives et leurs procédures. Un défi va se poser à eux en matière de subsidiarité : il s'agira de pouvoir traiter des propositions faites par la Commission dans le cadre du délai de huit semaines prévu par le Traité de Lisbonne. En outre, la plupart des Parlements nationaux n'ont pas encore développé une véritable culture de la subsidiarité, ni les procédures administratives indispensables leur permettant de prendre cette nouvelle fonction de suivi à bras-le-corps. Le Comité des Régions a un rôle bien connu, en matière de suivi de la subsidiarité, compte tenu des différents avis que nous avons adoptés depuis 1994, lors de la création du réseau de suivi de la subsidiarité. Il est donc tout à fait prêt à jouer son rôle. Il sera consulté par le Parlement européen dans tous les domaines relevant de sa compétence. Ses pouvoirs seront donc renforcés au sein du processus de législation. Il aura, pour la première fois, la possibilité d'en appeler à la Cour de Luxembourg, s'il observe une violation du principe de subsidiarité à la suite d'une décision législative.

Actuellement, la coopération entre le Comité des Régions et les Parlements régionaux existe déjà, dans une certaine mesure. Mais j'estime qu'il faut renforcer cette coopération et l'interaction entre les organes régionaux et les organes nationaux. Nous disposons, par exemple, d'une remarquable forme de coopération avec nos hôtes du jour. En effet, depuis le premier jour, le Sénat français participe au réseau de suivi de la subsidiarité du Comité des Régions. En tant que nouveau Président du Comité des Régions, je souhaite renforcer cette démarche. Je veux lancer un appel à tous ceux qui souhaitent coopérer avec nous, car il ne s'agit pas de nous concurrencer les uns et les autres en matière de législation, mais bien de renforcer notre collaboration. Au cours des différentes présidences du Comité des Régions, mes prédécesseurs et moi-même avons rendu visite à bon nombre de Parlements nationaux. Je suis convaincu depuis longtemps qu'aucune guerre n'est nécessaire entre les différentes instances législatives.

J'ai l'intention de poursuivre cette démarche durant mon mandat et d'organiser une conférence annuelle qui offrira l'opportunité de débattre de cette question avec les représentants des Parlements nationaux et notamment des deuxièmes chambres. Les premières Assises de la subsidiarité convoquées par le Comité des Régions se sont tenues au *Bundesrat*, les secondes à la *House of Lords* sous présidence britannique. Pourquoi n'organiserions-nous pas les prochaines Assises au Sénat, à Paris, lors de la présidence française ?

Mesdames et Messieurs, je constate avec satisfaction une extension considérable des fonctions des secondes chambres dans le processus d'intégration européenne, et non plus seulement dans le contexte national des pays eux-mêmes qui, de plus en plus, se dotent d'une Commission ou de son équivalent, pour suivre tous les actes de l'Union européenne. Certains pays, eux, relaient les décisions prises au niveau de la Commission européenne

auprès de leurs collectivités territoriales ou ont décidé de l'installation d'une représentation auprès de l'Union européenne, formule privilégiée par le Sénat français.

Je n'oublie pas, enfin, que votre assemblée était représentée, lors de la convention européenne ayant abouti à la Constitution européenne et à la base de ce traité modificatif. Cette dynamique devrait être confortée par le Traité de Lisbonne qui renforce le rôle des Parlements nationaux et régionaux et qui ouvre, selon moi, une nouvelle ère dans la façon de gouverner en Europe avec les collectivités territoriales. Ma conviction profonde est que nous devons prendre la direction de cette Europe multiple, dans sa diversité et ses particularités. Notre approche doit amener un approfondissement de cette Union européenne que nous souhaitons : une union politique des citoyens.

Je vous remercie de votre attention.

M. Yavuz MILDON

Nous vous remercions, M. Van den BRANDE, pour votre intervention. En tant que président du Comité des Régions de l'Union européenne, je crois que vous avez beaucoup à faire dans ce domaine. Nous restons à votre totale disposition pour coopérer.

Nous allons changer quelque peu la liste des orateurs, et poursuivre nos auditions avec M. Sergio BARTOLE, membre de la Commission de Venise et professeur à l'Université de Trieste.

M. Sergio BARTOLE (Italie), Membre de la Commission de Venise, Professeur à l'Université de Trieste

Le bicamérisme a toujours été une caractéristique très particulière du système politique italien. La justification du choix de l'Assemblée constituante en la matière n'a pas été facilement acceptée par la doctrine, et les commentateurs soulignent souvent les difficultés causées par la présence de deux chambres au sein du Parlement. Les processus décisionnels législatifs se trouvent compliqués par la disposition constitutionnelle qui exige qu'un texte législatif soit adopté en des termes identiques par les deux chambres : il est fréquent qu'une proposition de loi approuvée par l'une des chambres doive de nouveau lui être soumise car l'autre chambre a modifié le texte précédemment adopté, et ce va-et-vient peut être sans fin si les divergences entre les deux chambres persistent et qu'aucune solution n'est trouvée. Il est donc compréhensible que le problème de la réforme du bicamérisme se soit posé aux législateurs et à la doctrine depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, et donc depuis le tout

début de la République. En outre, la faisabilité d'une réforme des deux chambres, ou du moins de l'une d'entre elles, a été déterminée par le fait qu'une éventuelle réforme du bicamérisme pourrait dans tous les cas influencer sur l'équilibre des relations à la fois entre les partis politiques et en leur sein. Petit à petit, les hommes politiques se sont familiarisés avec les mécanismes du bicamérisme entré en vigueur, et il a été difficile de les convaincre d'entamer un processus de révision des dispositions de la Constitution. Quand une telle décision a été adoptée, il est fréquent que le débat sur les difficultés engendrées par le processus décisionnel bicaméral soit aussitôt compliqué par une série de questions concernant la composition des chambres, et notamment du Sénat. La volonté de donner plus d'ampleur au débat était et demeure légitime, mais, en tirant les leçons de l'histoire, il apparaît qu'elle a aussi été souvent utilisée comme un prétexte pour retarder l'adoption d'une solution pratique aux problèmes urgents. Par conséquent, l'évolution du débat sur le bicamérisme italien a souvent été marquée par des discussions oiseuses, qui n'ont jamais abouti à des résultats concrets.

Le bicamérisme à l'Assemblée constituante

Le débat à l'Assemblée constituante a débuté par l'acceptation du principe de bicamérisme : seuls quelques partis politiques de gauche soutenaient l'idée du monocamérisme sur la base de la doctrine établissant que la représentation politique nationale ne peut pas être double, affirmant que le peuple est un et que sa représentation ne peut être qu'une. Cependant les autres partis politiques soutenaient que le bicamérisme garantissait une adoption plus réfléchie de la législation parlementaire, dans la mesure où l'existence d'une seconde chambre offre la possibilité de repenser des questions apparemment déjà réglées et d'examiner comme il se doit des intérêts écartés ou oubliés. Comme il arrive souvent pour les choix de principe, celui-ci ne faisait pas allusion à la structure du bicamérisme, et notamment à la composition de la seconde chambre. Il était clair que l'une des chambres du Parlement devait être élue conformément au principe de représentation politique universelle par tous les citoyens selon leurs préférences entre les partis politiques en concurrence, sans accorder aucun intérêt aux différences territoriales et socio-économiques. Si la seconde chambre devait être chargée de garantir une adoption plus réfléchie de la législation, quelle devait être sa composition pour une mise en œuvre effective de cette idée ?

Une seconde chambre peut contribuer à l'amélioration de la législation, si ses membres sont susceptibles de représenter des intérêts différents de ceux de la représentation nationale de l'autre chambre, ou d'offrir un éventail d'expériences et de connaissances particulières.

Le débat a suivi ce fil conducteur et de nombreuses propositions ont été faites en vue de différencier la composition des deux chambres. En réalité, elles ont toutes été rejetées et, quand la Constitution a été adoptée, le seul élément de différenciation qui demeurait dans le texte était l'âge des électeurs et des

éventuels candidats. Tous les électeurs qui, le jour du scrutin, ont atteint la majorité peuvent élire les députés de la chambre, tandis que l'âge minimal pour être éligible est de vingt-cinq ans. A la différence des députés, les sénateurs sont élus par des citoyens ayant vingt-cinq ans révolus, et ne peuvent se présenter en dessous de l'âge de quarante ans (articles 56 et 58 de la Constitution). Les deux chambres sont élues au suffrage universel direct. De toute évidence, il était estimé que les différences d'âge suffisaient pour assurer une seconde lecture réfléchie de la législation par le Sénat. Toutefois la Constitution ne prévoit pas la priorité de l'une ou l'autre des chambres dans l'examen des projets de loi, car elles ont le même statut au sein du système politique. Cela signifie non seulement que les chambres disposent des mêmes pouvoirs législatifs (article 70), mais aussi qu'elles prennent part à toutes les décisions politiques sur un pied d'égalité, même lorsque leurs relations avec l'exécutif sont en jeu, et qu'elles doivent par exemple accorder ou révoquer leur confiance (article 94).

En conséquence, l'Assemblée constituante a rejeté l'idée que la seconde chambre soit organisée selon les principes de représentation économique et sociale, même si elle aurait pu comprendre une dimension de représentation territoriale. Lorsque la Constitution a été adoptée, le Sénat devait être élu pour un mandat de six ans et la Chambre des députés pour cinq ans, mais même cette différence a été gommée par la révision constitutionnelle de 1963. Selon l'opinion qui a prévalu, la composition du Sénat devait fondamentalement correspondre aux caractéristiques du système politique italien et au rôle que les partis politiques y jouent. Les partis politiques ont refusé toute intermédiation éventuelle entre les électeurs et eux : ce refus restera le point dominant du débat politique sur le bicamérisme en Italie. Lorsqu'une éventuelle élection de sénateurs par des organisations économiques ou sociales, ou par des pouvoirs locaux était envisagée, les partis défendaient systématiquement leurs prérogatives de médiateurs entre l'électorat et les organes représentatifs de l'Etat. Ce point mérite tout particulièrement d'être souligné, sachant que parallèlement, l'Assemblée constituante a chargé le législateur parlementaire de mettre en œuvre la décentralisation d'une partie des pouvoirs de l'Etat en faveur des régions nouvellement créées. Si les régions avaient dû avoir un rôle politique significatif, elles n'auraient pas dû être seulement chargées de fonctions législatives pour les questions d'intérêt local, mais elles auraient dû être habilitées à participer aux décisions nationales, au moins dans la mesure où un lien entre les intérêts nationaux et régionaux aurait existé. L'élection directe ou indirecte des membres du Sénat avec la participation des organes directeurs des régions aurait permis aux régions d'influencer certains débats nationaux majeurs. Néanmoins, les membres de l'Assemblée constituante ont craint qu'une telle solution puisse non seulement modifier l'équilibre entre les partis politiques mais aussi être interprétée comme un premier pas vers la création d'un Etat fédéral, qu'ils n'étaient pas disposés à accepter. A vrai dire, la mise en place des institutions régionales a été perçue comme une option permettant d'éviter la solution fédérale, car elle était en apparence cohérente avec l'idée selon laquelle « la

République, une et indivisible, (se borne à) reconnaître et favoriser les autonomies locales » (article 5) et n'est donc pas composée de régions et d'autres entités locales. C'est pourquoi la disposition constitutionnelle selon laquelle le Sénat est élu sur une base régionale (article 57) a toujours été interprétée comme portant seulement sur la dimension des circonscriptions électorales.

Propositions de réforme : différencier les fonctions des deux assemblées

Le débat sur le bicamérisme italien a été profondément influencé les années suivantes par le choix de l'Assemblée constituante. Il était centré à la fois sur les difficultés et la durée des processus décisionnels législatifs, et sur le chevauchement des fonctions exercées par les deux chambres.

Parallèlement, bien qu'une révision constitutionnelle ait été engagée pour revenir sur le choix initial qui différenciait la durée de mandat de la Chambre des députés de celle du Sénat, aucun nouvel élément de différenciation n'a été adopté. Certains sénateurs ne sont pas concernés par la règle du renouvellement électoral : ce sont cinq sénateurs nommés à vie par le Président de la République parmi les citoyens ayant honoré la patrie, et les anciens Présidents de la République, qui sont de droit sénateurs à vie, sauf s'ils renoncent à leur siège (article 59). Cependant, la mise en oeuvre concrète de ces dispositions et des modifications mineures mentionnées n'ont pas eu de conséquences sur l'évolution du débat à propos de l'éventuelle différenciation des fonctions des deux chambres.

L'idée d'un partage des fonctions entre les deux chambres a été examinée par les forces politiques et par la doctrine notamment dans les années 1960. Il en est ressorti que la Chambre des députés aurait dû conserver le pouvoir d'établir les principales directives politiques, en coordination avec le Conseil des ministres, laissant ainsi l'exercice des fonctions de contrôle politique au Sénat. Cette solution *de facto* aurait évité toute révision de la Constitution, et aurait pu se faire par le biais d'une modification du règlement de l'Assemblée sans modifier le principe de participation égale des deux chambres à l'exercice de la fonction législative. Cependant, cette solution ne tenait pas compte du fait que les fonctions législatives, les pouvoirs décisionnels politiques et les prérogatives de contrôle politique ne peuvent être séparés car ils sont l'expression du rôle unitaire du Parlement, et par conséquent des deux chambres. En réalité, le règlement intérieur a été en partie modifié, mais la réforme n'a jamais abouti à des résultats concrets. La composition des deux chambres était basée sur le principe de la représentation générale par le biais des partis politiques, et les députés tout comme les sénateurs n'étaient pas disposés à céder une partie de leurs prérogatives ni à accepter une réduction de leur pouvoir politique.

En 1990, un nouveau projet de réforme n'a pas donné plus de résultats : le législateur ne l'a jamais accepté. Ce projet visait à partager le travail entre les deux chambres sans que les questions législatives soient réparties de façon

précise. Seul un nombre limité de lois nécessitait l'approbation des deux chambres (lois constitutionnelles, lois électorales, ratification des traités internationaux, budget de l'Etat, délégation de pouvoirs législatifs au Conseil des ministres et transformation d'un décret en loi), tandis que dans les autres cas, l'approbation d'une seule des chambres était suffisante si, dans les quinze jours, l'autre chambre ne demandait pas à examiner le texte adopté. Le partage de la fonction législative a été refusé, car il a été rappelé que le principe du bicamérisme ne tolérait pas un système qui consentait à la renonciation de l'exercice de la fonction législative par une chambre, et qu'on ne pouvait pas renoncer si facilement à la garantie de l'adoption réfléchie de la législation.

Petit à petit, il est apparu très clairement qu'une réforme du bicamérisme n'était possible que dans le cadre d'une réforme de l'Etat. C'est pourquoi dans les années 90, le problème a été pris en charge par deux commissions bicamérales du Parlement expressément créées pour élaborer un projet de révision de la Constitution. L'une des propositions qui ont été soumises mais pas approuvées par les deux Assemblées mérite une attention particulière : elle concernait la transformation du Sénat en une "*Camera delle garanzie*". Cette proposition s'inspirait d'une vieille idée de von Hayek, juriste et philosophe social, selon laquelle la législation socio-économique devrait être laissée entre les mains de la chambre élue par tous les citoyens, suivant un système assurant une représentation proportionnelle de toutes les forces politiques, tandis que la seconde chambre, élue en donnant une nette préférence à un système garantissant qu'elle soit composée de citoyens plus âgés et plus expérimentés, devrait se charger de la mise en œuvre de la Constitution, de l'organisation de l'Etat et de la protection des droits fondamentaux. Néanmoins, dans le projet de la commission bicamérale, le partage du travail entre les deux chambres ne correspondait pas au modèle de von Hayek : l'approbation des deux chambres était toujours nécessaire pour une partie de la législation et les fonctions de garde-fou du Sénat concernaient en particulier toutes les désignations d'ordre constitutionnel confiées uniquement au Parlement (juges constitutionnels, membres du Conseil supérieur de la magistrature, autorités administratives supérieures, etc.). Cette conception des "garanties" constitutionnelles était très limitée. En outre, le Sénat devait être élu selon un système électoral proportionnel, tandis que la gérontocratie envisagée par von Hayek n'était pas prise en compte pour des raisons évidentes. Ce choix était manifestement un rejet catégorique de l'aspect conservateur du modèle de von Hayek, mais il n'établissait pas pour autant une différenciation entre les deux chambres, bien que le Sénat ne pût être dissous et ne fût pas compétent pour se charger de la responsabilité du Conseil des ministres et de l'adoption des grandes orientations de la politique générale de l'Etat.

La représentation des collectivités locales et régionales

Ainsi que je l'ai expliqué plus haut, pendant les travaux de l'Assemblée constituante, les partis politiques qui encourageaient et soutenaient particulièrement la mise en place des autonomies régionales tentaient de lier la

solution du problème de la composition du Sénat à la recherche d'une représentation des nouvelles entités territoriales au niveau parlementaire. Leurs propositions ont été rejetées. Ce rejet a généralement été justifié – notamment sur le plan théorique par les spécialistes du droit – en distinguant entre la République italienne, définie en tant qu'Etat régional, et le modèle de l'Etat fédéral, qui nécessitait seulement la présence d'une seconde chambre chargée de représenter les entités constitutives, dont le statut et les pouvoirs constitutionnels ne pouvaient pas être comparés à ceux des régions italiennes. Une seconde chambre régionale était perçue comme étant le reflet des pouvoirs souverains résiduels que conservent les entités d'un Etat fédéral : or, selon la doctrine, les régions italiennes ne possèdent pas ces pouvoirs souverains. En conséquence, le statut constitutionnel des régions ne nécessitait en principe pas leur participation aux processus décisionnels législatifs, participation qui est au contraire l'une des caractéristiques essentielles du rôle constitutionnel des entités constitutives d'une fédération. On retrouve une trace de ce débat dans l'une des dispositions de la Constitution selon laquelle "le Sénat de la République est élu sur une base régionale" (article 57). Selon l'interprétation qui en a été faite, les sénateurs ne doivent pas forcément être des représentants des régions : en réalité, la règle selon laquelle les sénateurs sont élus au suffrage universel et direct par les électeurs (article 58) a été utilisée pour conditionner et restreindre l'interprétation de l'article 57 susmentionné, qui ne pouvait être interprété que comme une règle prévoyant une dimension régionale des circonscriptions électorales.

Cependant, les termes du débat constitutionnel italien ont été modifiés par l'entrée en vigueur de la Constitution républicaine. Parallèlement, l'institution concrète des régions a favorisé un accroissement des compétences régionales : tout le monde a aujourd'hui conscience du lien grandissant entre l'activité des régions et les politiques économiques et sociales de l'Etat central. Les rapports entre leurs activités respectives nécessitent une coordination qui peut sembler n'être que le résultat d'une collaboration entre l'Etat et les régions. Cette collaboration requiert leur participation commune à une instance décisionnaire, qui pourrait être un sénat régional. Il est compréhensible que la mise en place de structures régionales autonomes ait donné un nouvel élan au débat sur la composition du Sénat, notamment lorsque le Parlement et sa commission se sont occupés du problème général de la réforme de l'Etat. Cette réforme est au centre de l'attention depuis que de nouvelles propositions visant à une transformation de l'Etat régional en un Etat fédéral ont été soumises aux partis politiques et à l'opinion publique. Il va de soi que le problème de la différenciation entre la République italienne en tant qu'Etat régional et les Etats fédéraux a de nouveau fait l'objet d'un débat. Au cours de celui-ci, les concepts avancés par les participants ont manqué de clarté tandis que les hommes politiques n'ont adopté la terminologie fédérale qu'à des fins de propagande, c'est-à-dire que leurs déclarations concernant leurs programmes étaient mensongères et exagérées, dans le but de gagner le soutien des électeurs.

Afin de mieux saisir l'évolution de ce débat, nous pouvons nous référer à une observation faite par Hans Kelsen dans sa *Théorie générale du droit et de l'Etat*. Il souligne à juste titre que la mise en place des Etats fédéraux traditionnels a souvent impliqué un renforcement de l'Etat central et, par conséquent, a conduit à veiller particulièrement à l'organisation du gouvernement central. C'est dans cette perspective que l'existence d'une chambre du Parlement composée de représentants des entités constituant l'Etat fédéral revêt une importance toute particulière. D'une certaine manière, tandis qu'autrefois un Etat possédait une seconde chambre fédérale parce qu'il était fédéral, il est aujourd'hui fréquent que seul un Etat disposant d'une chambre fédérale (ou régionale) soit considéré comme un Etat fédéral. Lorsqu'une réforme constitutionnelle est à l'ordre du jour du Parlement, les entités territoriales qui obtiennent une représentation dans l'une des deux chambres du Parlement national et qui sont de cette manière habilitées à participer au processus décisionnel du gouvernement, peuvent envisager une modification de leur statut constitutionnel découlant d'une réforme implicite ou explicite de l'ordre constitutionnel de l'Etat même. C'est là l'évolution que l'Italie devrait connaître : les régions sont probablement conscientes de la difficulté d'établir un partage clair des pouvoirs entre l'Etat central et elles, et, en conséquence, elles voient en la création d'un sénat reposant sur des bases régionales une disposition constitutionnelle favorisant l'accroissement de leurs pouvoirs et leur participation au processus de décision national.

Cependant, le choix d'instaurer une seconde chambre représentative des régions n'est qu'un choix de principe, car une solution différente peut être adoptée en ce qui concerne la composition de cette assemblée. L'étude du droit constitutionnel comparé offre différentes options ayant des conséquences différentes sur le mode de représentation régionale. En Italie, les régions appréciaient tout particulièrement une solution proposée par certains spécialistes du droit constitutionnel allemand. Ceux-ci suggéraient la création d'une chambre régionale similaire au Bundesrat, c'est à dire une chambre composée de représentants des exécutifs régionaux, qui sont supposés mieux connaître les problèmes concrets des rapports entre les régions et l'Etat. Il est évident que cette solution assure la représentation de chaque région par la majorité politique qui contrôle l'exécutif de la région concernée, mais pas nécessairement par les minorités politiques, absentes des cabinets régionaux. En outre, les partis politiques devraient être exclus des processus de désignation ou d'élection des membres de la seconde chambre qui doivent devenir membres du cabinet régional. Les politiques visant à répondre aux intérêts généraux des entités territoriales régionales devraient remplacer les politiques individuelles des partis, qui se plaignent et prétendent qu'une telle solution implique la subordination de l'intérêt national général à l'intérêt local particulier des régions. De plus, l'instauration d'un rapport entre les fonctions exécutives régionales et l'appartenance au Parlement pourrait priver le personnel des partis politiques d'une chance de promotion.

Comme chacun sait, les partis politiques ont une influence considérable, pour ne pas dire exclusive, sur le travail législatif du Parlement, ainsi que sur les réformes constitutionnelles. Il est aisé de comprendre pourquoi la création d'un Bundesrat italien a été abandonnée et de nouvelles propositions soumises à l'attention des législateurs. Il a été affirmé que les membres de la seconde chambre devaient disposer d'une assise régionale mais qu'ils devaient être élus directement par les citoyens sur la base de candidatures soumises par les partis politiques dans le cadre de chacune des régions. Le rôle des partis politiques n'a pas été touché et aucune modification importante n'a été apportée aux dispositions constitutionnelles en vigueur. Le fait que les partis politiques aient pu faire prévaloir leur préférence a été démontré par le projet d'une réforme complète de la deuxième partie de la Constitution (c'est-à-dire la partie traitant de l'organisation de l'Etat), qui a été adopté en 2004-2006 et qui prévoyait une solution analogue, selon laquelle les sénateurs devaient être élus dans le cadre des régions directement par le peuple, en même temps que les élections des assemblées régionales. Cependant, ce projet qui pour la première fois avait obtenu l'approbation des deux chambres, malgré la complexité et la confusion du partage des pouvoirs entre elles, a été rejeté par le peuple lors d'un référendum organisé en 2006. Parallèlement, la disposition de la loi constitutionnelle adoptée en 2001 n'a pas été appliquée : elle permettait aux règlements intérieurs des deux chambres de prévoir la participation de représentants des régions et des pouvoirs locaux au travail d'une commission bicamérale pour les affaires régionales.

Dernièrement, une commission de la Chambre des députés travaillait à l'élaboration d'un nouveau projet de révision partielle et limitée de la Constitution. Il n'y sera pas donné suite en raison de la dissolution du Parlement, mais il pourrait être intéressant de souligner le nouveau choix qui a été fait en matière de composition du Sénat, appelé « sénat fédéral ». Ce choix reflétait des concessions manifestes au lobbying et aux souhaits des régions, mais ne proposait aucune modification de la répartition des pouvoirs entre ces dernières et l'Etat. Il prévoyait que les sénateurs soient élus par les assemblées législatives des régions et par les conseils municipaux. Le modèle adopté ressemble apparemment au modèle de conseil fédéral mis en place en Autriche et, s'il avait été accepté, il aurait pu produire les mêmes résultats. Il est bien connu que, selon la doctrine, une telle disposition subordonne les intérêts des entités fédérales aux exigences des partis politiques, qui jouent un rôle considérable dans la désignation et l'élection des membres du conseil fédéral. Quoi qu'il en soit, certains commentateurs ont salué ce choix et le perçoivent comme un premier pas vers une participation majeure des organes directeurs des régions à la formation du Parlement. En outre, le projet prévoyait l'approbation collective des deux chambres uniquement pour un nombre restreint de lois, réservant la priorité de décision dans les autres domaines à la Chambre des députés et confiant au « sénat fédéral » uniquement l'approbation de la législation cadre visant à instaurer les principes législatifs adoptés par les législateurs régionaux dans les domaines relevant de leur compétence.

Conclusions : résumé et nouvelles perspectives du débat constitutionnel

Mon rapport est l'histoire d'une succession d'échecs. Les partis politiques italiens n'étaient pas disposés à laisser une place aux entités autonomes régionales et locales dans le processus de formation de la seconde chambre. Ils ont perçu les processus décisionnels des politiques nationales comme leurs prérogatives, ils ont voulu maintenir leur rôle de médiateur de tous les intérêts nationaux et ils n'ont pas accepté, pas même dans le projet récent, l'idée de confier aux représentants des entités territoriales membres d'un Sénat réformé la recherche d'un équilibre de ces intérêts par le biais de négociations et d'accords, du moins dans la mesure où cela touche à des questions relevant de la compétence des régions.

Jusqu'ici, le débat a privilégié le problème de la composition de la seconde chambre, bien que la question de l'efficacité des procédures législatives soit considérée comme l'une des difficultés principales de l'organisation constitutionnelle actuelle de l'Italie. A vrai dire, l'existence de deux chambres disposant des mêmes pouvoirs dans le domaine législatif est un facteur qui réduit sérieusement la capacité du Parlement à répondre immédiatement aux exigences socioéconomiques de l'Etat. Il pourrait éventuellement être recommandé d'adopter un système politique monocaméral. Dans tous les cas, il est vrai qu'il est ardu de trouver des solutions concrètes et constructives : la société postindustrielle présente des complexités difficiles à prendre en charge par un Etat qui a abandonné depuis peu les vieux principes de l'approche centraliste de l'exercice du pouvoir et qui n'est pas en mesure d'élaborer une répartition convenable des fonctions entre les autorités centrales et territoriales. Les difficultés qui influent sur les relations entre l'Etat et les régions ont également une incidence sur l'identification du rôle respectif des deux chambres dans les processus législatifs.

Une approche réaliste pourrait apporter de nouvelles solutions à la question de la participation des régions aux processus législatifs nationaux. De récentes études portant sur le fonctionnement des Conférences des régions, qui travaillent en coordination avec les organes exécutifs de l'Etat (conseil des ministres et ministères), ont démontré que ces organes sont en mesure de représenter les collectivités territoriales sans subir l'intermédiation des partis politiques. Les auteurs de ces études doutent eux aussi de la possibilité d'obtenir une synthèse des intérêts généraux au sein du Parlement, qui pourrait contrebalancer l'approche centraliste du conseil des ministres. Les pouvoirs du conseil des ministres ne cessent de croître dans les systèmes constitutionnels contemporains et, par conséquent, les régions (ou les entités similaires) pourraient véritablement avoir voix au chapitre en ce qui concerne les décisions de l'Etat, dans la mesure où elles pourraient négocier et conclure des accords directement avec les organes exécutifs de l'Etat. Les conférences sont censées être plus à même qu'un sénat des régions d'offrir un lien de coopération entre les régions et l'Etat. Elles peuvent être le point de rencontre

entre les exécutifs nationaux et régionaux qui sont les acteurs principaux des politiques respectives.

Il apparaît clairement que ceux qui montrent une nette préférence pour un aménagement qui contourne le problème de la réforme de la seconde chambre ont à l'esprit l'exemple du Bundesrat allemand, qui est censé ne pas être une véritable assemblée législative et exécuter une fonction en favorisant la collaboration entre les entités fédérales et les autorités centrales. Il y a néanmoins un problème : est-il possible d'envisager que les relations entre Etat et régions soient réglées d'une manière qui ne nécessite pas l'adoption d'une législation particulière ? Il est vrai que les réglementations et les directives européennes, dont l'adoption est contrôlée par les exécutifs nationaux, tiennent souvent lieu de législation nationale. Cependant, les compétences des autorités européennes ne se recoupent pas totalement avec celles des organes nationaux et régionaux, dont le bon fonctionnement nécessite qu'un Parlement établisse le cadre de leurs activités et adopte les grandes lignes des politiques qui doivent être mises en œuvre par l'Etat et intégrées et complétées par les entités régionales et locales. Ce n'est pas parce que la préférence est donnée aux politiques décidées exclusivement par le pouvoir exécutif que l'on offre la garantie complète d'un bon fonctionnement du système politique qui soit démocratique dans la mesure où il est représentatif, et c'est seulement au sein du Parlement que les exigences de représentation sont véritablement satisfaites. Par conséquent, la réforme de la seconde chambre dans le cadre d'un projet de renforcement des collectivités régionales demeure une question pertinente du débat sur la réforme constitutionnelle.

M. Yavuz MILDON

Merci, M. BARTOLE, pour ce discours. Non seulement vous nous avez indiqué quel est le système en place en Italie, mais vous avez indiqué aussi des idées valables pour d'autres pays ayant l'intention de créer une seconde chambre. Pour certains pays, le Sénat devrait être une simple assemblée de seconde lecture. Je crois que nous resterons en contact avec vous pour la suite de cette conférence, M. le professeur. Je vous remercie encore pour votre intervention. Je vais à présent donner la parole à M. Fabio PELLEGRINI, vice-président de l'AICCRE (Section italienne du Conseil des communes et régions d'Europe).

M. Fabio PELLEGRINI, Premier Vice-Président de l'AICCRE (Section italienne du Conseil des communes et régions d'Europe)

Je pourrais difficilement m'exprimer mieux que le professeur BARTOLE sur sa présentation historique, juridique et institutionnelle. Je m'éloignerai donc sans doute quelque peu de l'exposé que j'avais prévu de faire initialement. Je n'aimerais pas répéter ce qu'il a dit. Je me contenterai de vous livrer quelques éléments de réflexion scientifique, juridique et surtout politique.

Monsieur le Président, je dois avant tout excuser l'absence de Mme Mercedes BRESSO, présidente de l'AICCRE. A présent, et pour tenter de suivre la trame du discours du professeur BARTOLE, j'aimerais rappeler un élément du système institutionnel italien. En 1947, quand le pays a approuvé sa Constitution, il sortait de vingt ans de régime fasciste, de dictature. Cette situation a conditionné la formation de l'Assemblée constituante de l'époque, l'a poussée à essayer de trouver un équilibre dans le contrôle de ses pouvoirs, afin d'éviter tout risque d'excès d'autorité. A l'époque, sévissaient certains mouvements séparatistes et cinq régions sur vingt ont obtenu des statuts spéciaux, leur conférant davantage de pouvoirs que d'autres. Ce schéma visait à tenir compte de certaines caractéristiques propres, par exemple, à la Sicile, la Sardaigne ou des régions fortes de minorités linguistiques comme le Frioul-Vénétie-Julienne et le Trentin-Haut-Adige. Il s'est agi de prendre en compte ces exceptions et ces sensibilités diverses, héritées des soixante années précédentes.

Cette situation a conféré une certaine rigidité au système constitutionnel italien. Bien entendu, au fil du temps, de nombreuses modifications ont eu lieu, avec la création des régions en 1970 et, par la suite, la mise en place de la réforme constitutionnelle la plus importante. Parmi nous se trouve d'ailleurs l'un des acteurs de cette réforme et des travaux parlementaires, M. le député Andrea MANZELLA. Je ne vous cache pas mon inquiétude à traiter ce sujet face à une personne aussi expérimentée et qui a joué un rôle actif à cet égard.

Au fil des années, nous avons vu apparaître les limites de cette recherche d'équilibre et tentative de garantir une démocratie parlementaire. De plus, a commencé à poindre ce sur quoi presque tout le monde a mis l'accent en cette période : l'efficacité limitée des institutions. Comme l'a souligné précédemment le professeur BARTOLE, nous avons assisté à un alourdissement du processus législatif du pays. Néanmoins, je suis un élu local et appartiens à une association qui regroupe les collectivités territoriales, constituée de membres assez corporatistes, même si ce terme est mal choisi et recèle une connotation négative. Nous défendons des secteurs et tentons de contrecarrer les excès de pouvoirs par une vision plus générale, tout en nous inscrivant dans le cadre européen. Notre association est d'ailleurs de dimension européenne, et nous travaillons à ce niveau.

En 2001, l'une des lois de réforme constitutionnelle a joué un rôle fondamental, en amenant un véritable changement dans la structure constitutionnelle du pays, par le renversement complet du concept précédent selon lequel les priorités de l'Etat central étaient d'abord définies avant d'être déclinées à différents niveaux, depuis les régions jusqu'aux communes. Les régions se voyaient attribuer certaines compétences à caractère législatif.

A la suite de la réforme de 2001, la situation s'est totalement renversée, provoquant une remise en cause de ce modèle. La République italienne est constituée par des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et l'Etat, autant de collectivités et d'organismes autonomes ayant leurs propres statuts et fonctions, en vertu de principes définis par la Constitution. Avec la réforme, bien entendu, l'Etat conserve sa compétence sur les domaines de la monnaie, la justice, la politique étrangère et de la défense au niveau national. Cependant, toute l'administration est transférée aux collectivités locales, communes et provinces. Les régions disposent de toutes les compétences qui ne sont plus dévolues à l'Etat central. Quant aux collectivités territoriales, elles subissent un véritable bond en avant. Par le biais d'un certain nombre de décrets visant une décentralisation administrative, nous sommes allés bien au-delà de ce processus même si la réforme de 2001 s'est arrêtée aux portes du Sénat.

Des décrets ont été pris pour anticiper cette situation. Un ancien ministre, M. BASSANINI, a joué un rôle dans ce cadre. Actuellement, il participe, en France, à un groupe de travail nommé par le Président de la République. A l'époque, par une série de décrets portant son nom, il avait introduit une réforme en profondeur du fonctionnement administratif de l'Etat. Toutes les dispositions relatives à la décentralisation de l'Etat, accompagnées d'une réforme de la Constitution, ont avancé grâce à lui. Mais aucune majorité parlementaire ne s'est déclarée en faveur d'une réforme du Sénat. L'obstacle a alors été contourné par la mise en place de commissions mixtes, composées de représentants de l'Etat, des régions et des villes. La controverse a été grande en la matière. Une séparation des pouvoirs territoriaux a été notamment envisagée avec les régions d'un côté, les villes et les communes de l'autre, l'Etat gardant quelques cartes en main pour gérer les problèmes des communes et des régions.

C'est le ministre de l'Intérieur de l'époque, qui représentait l'actuel Président de la République, qui a institué les trois Commissions, en commençant par celle des régions, puis celle des villes qui avaient commencé à protester. Enfin, une troisième Commission unifiée a réuni les trois niveaux : l'Etat central, les régions et les autonomies locales. Nous avons compris alors que le système était déséquilibré et avons dû prendre une décision pour permettre aux régions et collectivités locales de traiter directement avec le gouvernement pour résoudre ce problème. Il s'agissait sans doute d'une solution par défaut et

nous avons accepté l'idée finalement que la meilleure solution consisterait à avoir un Sénat fédéral.

J'aimerais vous livrer deux considérations sur ce sujet, d'après tout ce que j'ai pu entendre jusqu'à présent. La situation paraît contradictoire. Nous attendons des sénateurs qu'ils votent une réforme contre eux-mêmes, réduisant à néant une institution dont ils sont membres. Il est évident qu'ils aspirent à y demeurer et à être réélus. Cette problématique n'est d'ailleurs pas réservée à l'Italie et ne semble pas constituer une impasse. Il faut établir un certain nombre de dates butoirs.

Pour ma part, j'aimerais surtout insister sur la décision prise par la Commission traitant des questions constitutionnelles à la Chambre des députés. Celle-ci a été approuvée à la suite d'une discussion interminable et réside dans la création d'un Sénat fédéral, soit d'une instance de représentation territoriale, comprenant régions et collectivités locales.

Concernant le projet de dissoudre le Parlement, la Chambre des députés a, malheureusement, tout gelé et remis à zéro. Dès la législature suivante, il aurait fallu repartir de là où nous nous étions arrêtés. En effet, ce débat durait depuis longtemps et nous apercevions enfin la fin du tunnel. Le système constitutionnel italien est tel que les discussions peuvent rester bloquées pendant longtemps. Nous nous accordons tous sur le fait qu'il est inutile d'avoir une double lecture de tous les textes législatifs par les deux chambres. Nous pourrions progresser sur la base de ce consensus.

J'ai connu M. MARANINI à Florence. Ce dernier ne considérait pas cette solution comme une menace. Pour lui, comme pour moi, elle représentait un espoir. Les territoires locaux entretiennent certains types de rapports avec l'Union européenne et ils ont la possibilité d'utiliser des fonds structurels. Cette relation avec l'Europe a donc renforcé le rôle des pouvoirs territoriaux. Les institutions locales et régionales sont plus proches des citoyens. Alors pourquoi ne pas leur donner des pouvoirs ? Redoute-t-on de leur donner du pouvoir par crainte de faire éclater le système ? Le fédéralisme n'est en aucun cas une menace à l'unité de l'Etat. Les Etats fédéraux sont d'ailleurs bien plus unis et forts que les autres. Ce matin, nous avons entendu le témoignage de notre collègue suisse. Il a rappelé que la Confédération helvétique est très solide et unie, bien davantage que l'Italie.

Le fédéralisme favorise l'unité de l'Etat. Lorsque les Etats centralisés ne fonctionnent plus, il devient nécessaire de lâcher prise et de ne pas tenter de renforcer le pouvoir central. Il n'existe, à mon sens, aucune contradiction entre fédéralisme et Etat unitaire.

J'aimerais revenir sur ce qu'a dit le président Van den BRANDE. Bien que satisfait de sa nomination à la présidence du Comité des Régions de l'Union

européenne, je ne suis pas toujours du même avis que lui et je ne partage pas sa proposition consistant à impliquer les Parlements nationaux dans le processus législatif européen pour garantir la bonne qualité de la législation ou du consensus autour des affaires européennes. Je ne suis absolument pas d'accord avec ce point de vue. Je pense qu'il se produira le contraire de ce qu'il préconise.

M. GISCARD D'ESTAING, quand il présidait la « Convention » que vous avez citée, se plaignait fréquemment, à la fin des réunions, du ralentissement dans les décisions prises du fait de la présence des représentants des Parlements nationaux. Leur manière d'aborder le traité constitutionnel était restrictive, avec une vision nationale, et empêchait l'évolution du texte vers un cadre plus unitaire et européen.

Je pense que nous nous trouvons dans la même situation avec le nouveau traité. En Italie, certaines compétences, notamment dans les domaines de la formation et de l'agriculture, de l'environnement, du tourisme sont entièrement dévolues aux régions. Comment le Parlement peut-il tenir compte de compétences qui ne lui appartiennent pas ? La représentation régionale permettrait de dépasser les visions nationales, la défense des principes de subsidiarité. Il ne faut pas considérer les régions une par une, mais bien percevoir le schéma dans son ensemble. Le président du Comité des Régions aura beaucoup de travail aujourd'hui et demain. Pour lui, la tâche sera lourde. Nous accordons notre confiance à l'action renforcée du Comité des Régions beaucoup plus que dans celle des Parlements nationaux.

Nous pourrions discuter de ces questions indéfiniment, mais jamais nous ne parviendrons à trouver un modèle parlementaire juridique unique, parfait pour tous les pays membres de l'Union européenne. Il existe toutefois une certitude : une représentation des Etats de l'Union européenne ne peut être laissée entre les mains du pouvoir exécutif du gouvernement. Je suis en faveur de la présence d'une seconde chambre. Si les gouvernements légifèrent, il existe un Parlement européen. Grâce à lui, les Etats ne sont désormais plus représentés par les gouvernements, mais le sont de façon bien plus démocratique. Ils sont représentés par les Etats membres et non par leur seul pouvoir exécutif.

Il va falloir simplifier les procédures. Prenons garde à ne pas compliquer la situation. Il faudrait peut-être donner aux citoyens et aux territoires la possibilité de s'exprimer par le biais des collectivités territoriales.

Merci.

M. Yavuz MILDON

Merci beaucoup, Monsieur PELLEGRINI, de cette présentation. Vous avez illustré, de manière concrète, le système italien. Nous avons été témoins de ce vif débat sur la décentralisation et la régionalisation en Italie. Je souhaite la bienvenue à l'ambassadeur de Pologne, M. ORLOWSKI. Je vais lui donner la parole immédiatement. Il s'exprimera au nom de Mme Anna SUCHOCKA, vice-présidente de la Commission de Venise et ancien Premier ministre. Monsieur l'Ambassadeur, vous avez la parole.

Son Excellence M. Tomasz ORLOWSKI, Ambassadeur de Pologne en France

Notre tradition parlementaire bicamérale n'a été suspendue qu'après la Seconde Guerre mondiale, quand le Parti communiste, prenant le pouvoir en Pologne, a décidé de supprimer la Haute Assemblée, soit le Sénat. Comment pouvons-nous expliquer cette suppression ?

Tout d'abord le Sénat passait pour une chambre représentative des élites, ce qui ne pouvait pas se marier avec le système communiste et la démocratie populaire. De plus, tous les pays communistes ont adopté le système d'un Parlement monocaméral, à l'exception de certains pays communistes fédéraux comme l'Union Soviétique, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, dotés de Parlements bicaméraux. Pour les autres pays communistes, le système monocaméral prévalait.

Après la chute du système communiste en Europe centrale et occidentale, en 1989, le débat sur le bicaméralisme a repris. Certains pays ont décidé de se munir de Parlements bicaméraux. Il en est ainsi de la Pologne. Pour cette dernière, une telle décision symbolisait le retour à une tradition d'Etat indépendant. Le référendum populaire, que les communistes avaient organisé en 1946, comportait une première question : « *Etes-vous favorable à la suppression du Sénat ?* » Ce référendum, qui a conduit les communistes à supprimer cette instance, était tout simplement falsifié. Pour la Pologne, retrouver sa souveraineté entière l'obligeait à se doter d'une institution représentant la tradition institutionnelle : le Sénat.

Rappelons aussi que le mouvement *Solidarnosc*, mouvement syndical à sa création, puis mouvement social, a été créé en 1980. Ce syndicat a développé une pensée sur la place de l'autogestion des organisations collectives, collectivités territoriales ou locales, mais aussi professionnelles et des entreprises. Son action s'inscrit en 1980, lorsque personne n'osait songer encore à la chute du communisme. Elle s'est traduite par la proposition de mettre en place une chambre des autogestions, susceptible de siéger à côté du

Parlement national, de s'occuper d'autre chose que de la pure politique et notamment de se faire l'écho des aspirations socio-économiques de la population. Bien entendu, ce projet a été abandonné lors de l'entrée en guerre, en décembre 1981, en vertu de la loi martiale.

En février 1989, quand le gouvernement communiste a décidé de négocier la transition politique de la Pologne au travers de la fameuse « table ronde », la question du retour du Sénat s'est posée rapidement. Cette table ronde a cristallisé les négociations entre les communistes et l'opposition démocratique : ce moment a possédé sa propre dynamique, non prévue par ses initiateurs. Certaines propositions ont donc vu le jour de façon tout à fait inattendue. Je pense notamment au rétablissement de la seconde chambre, seconde assemblée du Parlement : le Sénat.

Les communistes ont proposé à l'opposition de rétablir la charge de chef d'Etat, sous le nom de président de la République. Ils ont autorisé le passage à des élections partiellement libres : deux tiers de sièges réservés par avance au gouvernement communiste en place, un tiers restant pour l'opposition. De plus, le système « *check and balance* » a été instauré, avec la présence d'un chef de l'exécutif devenu président de la République et d'un Parlement encore monocaméral, les décisions de ce dernier pouvant être suspendues par le premier.

L'opposition a alors souhaité que le système législatif s'enrichisse avec la création d'une seconde chambre, de manière à avoir des élections plus ouvertes. Le Sénat était censé être élu de façon tout à fait libre et non négociée. En outre, son pouvoir législatif lui offrait la possibilité de servir de contrepoids à la fonction de président de la République.

Le Sénat, conçu en 1989, représentait donc une chambre purement et profondément politique. Ce n'était ni une chambre de réflexion, ni l'organe représentant les collectivités, mais bien une chambre politique. Sa nature n'a guère changé aujourd'hui. Il demeure toujours une seconde chambre politique. Il permet d'améliorer le travail législatif, possède son propre pouvoir législatif, mais ne représente pas les collectivités.

Durant l'entre-deux-guerres, sous la Seconde République, le Sénat polonais constituait déjà une chambre politique. Il n'y avait donc aucune raison de penser qu'il se transformerait, même si *Solidarnosc* a porté le projet de création d'une chambre représentant les collectivités économiques et sociales, sorte de Conseil économique et social, comme il existe en France.

Le Sénat, élu en 1989, a été choisi en tant qu'assemblée politique sur la base d'une loi électorale particulière et assez proche, de façon très artificielle, du mode de scrutin américain. Nous nous sommes dotés d'un Sénat comprenant 100 sièges, à l'image du Sénat américain, sur la base de 49 circonscriptions :

des unités de division administratives ressemblant aux départements français. Chaque *voïvodie*, ou département, avait le droit d'élire deux sénateurs, hormis les deux *voïvodies* les plus peuplées, Varsovie et Katowice. Ces derniers étaient représentés par trois sénateurs. Il y avait donc au total cent sénateurs.

Le mode de scrutin majoritaire à un seul tour ne dépendait en aucun cas de la compétence du Sénat. Nous avons seulement choisi ce mode de scrutin américain, car il nous semblait le plus simple.

Par ailleurs, le Sénat, élu en 1989, a joué un rôle important dans le processus législatif de la transition polonaise. Cependant, très peu de temps après sa mise en place, il a été question de la modifier pour lui permettre de se distinguer de la chambre basse ? Trois idées ont vu le jour en la matière. La première a consisté à transformer le Sénat en chambre de représentation de toutes les autogestions de structures collectives de Pologne : collectivités territoriales, corporations professionnelles économiques et universitaires. Cette proposition relève de notre tradition. A titre d'exemple, le Sénat universitaire de Cracovie et Varsovie était censé pouvoir présenter ses candidats au Sénat de la République. Je souhaite souligner que le terme autogestion correspond au mot anglais *self-government*. Le système ne faisait aucune distinction entre les réalités territoriales et les réalités socio-économiques.

La deuxième suggestion a été de transformer le Sénat en chambre économique et sociale. Ce type de structure existe en France à travers les conseils économiques et sociaux, comme je l'ai déjà indiqué.

La troisième préconisation a été d'avoir un Sénat purement représentatif des collectivités locales.

Il a été décidé que les membres du Sénat devaient être désignés au travers d'élections générales, de manière à ce que cette structure continue d'être une institution à portée nationale et non une chambre de représentation des collectivités locales.

Pendant le débat, un aspect a souvent été mis en lumière : la transformation du Sénat en une chambre des collectivités, territoriales ou professionnelles, risquait de changer l'assemblée en une représentation d'intérêts de groupes et d'inciter des mouvements de pression à se créer. Or, il fallait absolument garantir le rôle primordial de la chambre, consistant à assurer le processus législatif au niveau national.

En 1993, le parti en place, le parti post-communiste, a proposé, durant sa campagne électorale, de transformer le Sénat en une chambre économique et sociale. Cette volonté avait pour but de dépolitiser cette structure et de l'empêcher de redevenir une assemblée plutôt élitiste, comme par le passé.

J'imagine que, pour un parti de gauche, cette dernière dimension devait être très emblématique.

Une seconde proposition, advenue peu de temps après, en 1995, a émané du Parti paysan, allié des post-communistes au gouvernement de l'époque, alors qu'il participe aujourd'hui au gouvernement libéral en place. Le Parti paysan a proposé de fondre le Sénat avec une autre institution : l'Assemblée nationale des collectivités territoriales. Par un concours de circonstances, le président du Sénat, que nous appelons en Pologne « maréchal », et qui appartenait au Parti paysan en 1995, a été élu simultanément président de cette Assemblée des collectivités. Le Parti paysan a donc voulu profiter de cette occasion pour vouloir transformer le Sénat en une vraie chambre de représentation des collectivités territoriales.

Mais la mise en œuvre de ce projet a buté sur un obstacle. D'un côté, l'Assemblée des collectivités se traduisait par une gestion particulière, différente. De l'autre, le Sénat constituait une institution nationale ne prenant pas sa source dans la coopération entre les communes et entités territoriales. De fait, aucun projet de transformation du Sénat en une chambre représentative des collectivités territoriales n'a été retenu par la Commission parlementaire extraordinaire, chargée de rédiger la Constitution. Les doutes étaient trop nombreux, concernant le rôle d'une telle chambre. Par ailleurs, une telle initiative comportait trop de risques liés aux législateurs. On craignait que le Sénat ne devienne le représentant des intérêts particuliers, au détriment de sa vocation nationale à légiférer.

Le Sénat de Pologne a donc conservé son rôle, exprimé de façon claire dans une déclaration l'année dernière. La sixième législature s'est déclarée fermement attachée à la réforme des collectivités territoriales, source de la décentralisation réussie en Pologne. Cette dernière fonctionne depuis maintenant dix ans, de manière exemplaire. A l'occasion de ce dixième anniversaire de la loi sur la décentralisation, le Sénat s'est proclamé comme le « patron » des collectivités territoriales. Il ne s'agit pas là d'une position juridique, mais d'une volonté de souligner le lien entre ces dernières et le Sénat.

Je vous remercie.

M. Yavuz MILDON

Monsieur l'Ambassadeur, nous vous remercions pour cette présentation. Nous savons que la décentralisation fonctionne bien en Europe. Je salue la présence, parmi nous, d'un sénateur polonais, membre de notre Congrès et ancien membre du Bureau de ce dernier, M. Léon KIERES. Nous sommes donc en contact permanent avec le Sénat polonais.

Je cède maintenant la parole à M. Miljenko DORIĆ, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et député au Parlement national de Croatie.

M. Miljenko DORIĆ, Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Député au Parlement national de la Croatie

Monsieur le Président, Excellences, Mesdames et Messieurs,

Je vais m'efforcer d'être beaucoup plus bref que mes collègues. Je vous présenterai trois courtes histoires relatives à l'Europe du Sud-Est et vous invite à ne retenir qu'une phrase parmi l'ensemble de mon propos : ces trois histoires correspondent au développement des autorités locales et régionales dans cette partie de l'Europe.

Voici mon premier récit au sujet de la décentralisation. Dans les années 1990, les nouvelles démocraties, à mesure qu'elles sont devenues des membres de plein droit du Conseil de l'Europe, ont dû signer, ratifier et mettre en œuvre la Charte européenne de l'autonomie locale. En signant ce texte, ces Etats, auparavant extrêmement centralisés, ont transféré des pouvoirs politiques aux villes et aux régions et ont rapproché les processus de décision des citoyens en leur permettant directement d'élire leurs représentants. Cette étape a constitué une contribution essentielle à l'avancement du processus démocratique dans la région. Dans les moments les plus difficiles, pendant et peu après la guerre des Balkans, les autorités locales et régionales ont été les premières à se réunir pour lancer la reconstruction de l'infrastructure dévastée par le conflit. Elles ont aussi tenté de tisser des liens de coopération économique et culturelle, bien avant que les autorités nationales ne le fassent.

Par conséquent, la décentralisation représente l'une des plus grandes réussites de l'histoire récente de l'Europe.

Mon deuxième exposé traite de la bonne gouvernance dans l'administration des affaires publiques au cours des dix à quinze dernières années. Les citoyens n'ont pas toujours été satisfaits de la manière dont les pouvoirs locaux et régionaux ont traité les affaires publiques. Il faut savoir le reconnaître en toute objectivité. La transparence, l'efficacité, l'éthique, les compétences et la réaction des représentants locaux et régionaux face à certains problèmes donnés ont souvent été perçues de façon très négative. Une initiative récente vise à adopter une stratégie en matière d'innovation et de bonne gouvernance au niveau local. Cette démarche constitue une avancée significative dans le développement toujours plus grand de la démocratie locale et régionale en Europe. Le projet de texte de cette stratégie a été débattu à Valence il y a

quelques mois. J'espère qu'il sera adopté bientôt par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Alors que la Charte européenne d'autonomie locale a poussé les autorités nationales à se lancer dans la décentralisation, la stratégie mise en place visera les autorités locales. Ces dernières devront adopter un comportement plus satisfaisant. Cette bonne gouvernance se fondera sur douze principes. J'espère que vous connaissez le texte dont il est question. Si tel n'est pas le cas, je vous conseille de vous le procurer.

Si elle remporte le même succès que la Charte européenne, la stratégie sera une pierre supplémentaire à l'édifice et à la consolidation de la démocratie en Europe.

Mon troisième point porte sur la nécessité de faciliter la coopération entre les trois niveaux de gouvernement. Cette obligation nous renvoie au sujet dont nous débattons aujourd'hui. En effet, il ne suffit plus qu'un Etat soit décentralisé et que les pouvoirs locaux et régionaux fassent de leur mieux pour s'acquitter de leurs tâches. Seule une véritable coordination verticale entre les différents niveaux de gouvernement permettra d'obtenir les meilleurs résultats.

Aucun pays des Balkans occidentaux ne possède de système bicaméral permettant d'assurer un équilibre des pouvoirs entre les éléments constitutifs de l'Etat. De nombreuses tentatives ont pourtant été menées pour atteindre cet équilibre. Ainsi, les pouvoirs locaux et régionaux ont créé des associations se caractérisant par des positions politiques fortes lorsqu'elles communiquent avec les autres autorités nationales. Les Parlements ont instauré des comités qui se mettent en rapport avec les autorités locales et régionales, avant que celles-ci n'adoptent une législation. Certains gouvernements ont mis en place des ministères en charge des affaires locales et régionales. Deux nouvelles euro-régions ont été créées : l'euro-région de l'Adriatique et celle de la Mer Noire. Ces dernières possèdent leur propre statut, peuvent avoir des représentants des autorités nationales dans leurs différents organes.

Néanmoins, il ne s'agit encore que de solutions partielles, visant à répondre à la nécessité d'entretenir une coopération permanente entre les trois niveaux de gouvernement. En outre, un problème supplémentaire se pose : les régions vues et définies simplement d'un point de vue statistique ont peu de caractéristiques communes avec certaines régions autonomes.

Notre conférence devra avoir un objectif supplémentaire et proposer un ou plusieurs modèles de remplacement à la seconde chambre, dans les Etats où le système bicaméral n'existe pas. Un tel modèle a fait l'objet d'une discussion récente lors de la réunion de l'Association des agences de démocratie locale. Il a été suggéré que les Parlements, en Europe du Sud-Est, créent un organe représentatif des associations nationales des villes, des régions et des comités

parlementaires des régions. Leurs représentants au gouvernement national se réunissent régulièrement pour parler de la mise en œuvre de ce projet commun.

Mesdames et Messieurs, parvenir à améliorer la coordination et la coopération entre les différents niveaux de gouvernement permettra à l'Europe d'être plus proche de ses citoyens et de mieux répondre à leurs attentes.

Je vous remercie.

M. Yavuz MILDON

Merci beaucoup. Vous avez été incroyablement rapide dans votre exposé et nous avez ainsi permis de gagner du temps. Nous avons fini d'entendre nos orateurs très éminents. Deux d'entre eux ont d'ailleurs été élus présidents d'organisations internationales. J'espère que leur nomination portera chance aux autres !

Je vais donc ouvrir le débat. Qui souhaite poser une question ? M. Van den BRANDE, vous avez la parole.

M. Van den BRANDE

Si vous me le permettez, Monsieur le Président, j'aimerais répondre brièvement à M. PELLEGRINI. Je n'aimerais pas qu'une équivoque persiste. Je voudrais être très clair au sujet du principe de subsidiarité, ce mécanisme mis en place par le projet de traité constitutionnel, puis par le Traité de Lisbonne. Comme je l'ai dit à de nombreuses reprises, ce mécanisme doit représenter une construction positive en approfondissant la démocratie et son versant décisionnel. Certains parlementaires veulent utiliser cet instrument. Il pourra permettre d'associer les Parlements nationaux et les secondes chambres puis, au travers ces dernières, les parlements régionaux.

Nous devons utiliser le dispositif de manière positive et je ne vois pas où se trouve la contradiction entre les objectifs des uns et les objectifs des autres.

Enfin je suis contre les modèles. Je ne crois pas qu'il soit fondamental de tenir compte des traditions et des histoires des pays, même si les valeurs sont universelles et doivent nous unir. Néanmoins, pour ce qui est des normes et des standards, il n'existe pas deux types de démocraties possibles. Il peut y avoir des modèles différents, comme le prouve la mise en place, dans quelques

pays, d'un système bicaméral servant de lieu de rencontres entre les communautés.

Je voulais seulement dissiper l'équivoque. J'espère avoir été clair. Merci.

M. Yavuz MILDON

Merci, Monsieur Van den BRANDE. Y a-t-il d'autres questions dans la salle ?
M. BARTOLE a demandé la parole.

M. Sergio BARTOLE

Merci Monsieur le Président. Je souhaite clarifier ma position. J'ai le sentiment, en effet, que M. PELLEGRINI ne m'a pas compris. En effet, je ne défends pas l'idée selon laquelle les compétences de l'exécutif d'un Etat peuvent remplacer un Sénat des régions. Mon propos a consisté à dire qu'en Italie, certains soutiennent cette position. Je vous ai simplement rendu compte de la situation italienne, sans porter de jugement de valeur.

De plus, en conclusion de mon rapport, j'ai indiqué que l'exécutif ne saurait jouer le rôle du Parlement, lorsqu'il s'agit d'adopter des lois. Lorsqu'un gouvernement et les régions trouvent un accord, si cet accord doit être converti en texte législatif, alors que les régions ne sont pas représentées au Parlement, ces dernières ne sont pas convaincues que le gouvernement respectera leur accord à la lettre. C'est pourquoi, elles estiment qu'elles doivent figurer au Parlement pour pouvoir contrôler l'activité du gouvernement, même lorsqu'un accord a été établi entre celui-ci et les régions.

M. Fabio PELLEGRINI

Je partage assez l'avis de M. Van den BRANDE. Il serait parfait que son rêve se réalise. Mais certaines choses possèdent leur propre logique : parfois elles se produisent, parfois non.

Concernant les comités de concertation, censés favoriser en Italie la coopération et la consultation entre les régions, les autonomies locales et le gouvernement, l'un d'entre eux a été présidé par M. NAPOLITANO, ancien ministre de l'Intérieur, et a consisté à traiter des relations contractuelles entre le gouvernement italien et les régions.

Aujourd'hui, la mise en œuvre de la Charte européenne en matière d'autonomie locale demeure nécessaire. En l'absence de système fédéral, il n'est pas possible d'avoir de fédéralisme fiscal financier. En effet, il ne peut exister de fédéralisme si un pouvoir fiscal n'est pas établi au niveau fédéral. De fait, l'autonomie, en Europe, ne peut être constituée que dans un cadre fédéral.

Toutefois, il nous faut tenter de trouver une meilleure solution. A ce titre, nous préconisons l'établissement de la charte européenne d'autonomie régionale, tout en conservant les pouvoirs en matière de collecte d'impôts, et ce, sans aucune obligation d'avoir à négocier avec les gouvernements détenteurs des cordons de la bourse et souvent réticents à donner de l'argent. Ainsi, il ne saurait y avoir de véritable fédéralisme sans que les régions aient le pouvoir de lever l'impôt et les autonomies locales des ressources propres adéquates à leurs pouvoirs et à leurs compétences. Merci.

M. Yavuz MILDON

Je vous remercie de votre participation. Je vais désormais inviter le président et les orateurs de la session suivante.



Table ronde présidée par M. Jean-Jacques Hyst, Président de la Commission des lois du Sénat

TROISIÈME PARTIE :

**LES LIENS ENTRE LA REPRÉSENTATION DES RÉGIONS ET
DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LES POUVOIRS DES
SECONDES CHAMBRES**

**Présidence de M. Jean-Jacques HYEST (France), Président de la
Commission des lois du Sénat**

Mesdames, Messieurs,

Je remercie les organisateurs de m'avoir confié la présidence de la troisième partie de ce colloque. La Commission des lois du Sénat est très attentive à tout ce qui a trait à la représentation des collectivités locales. J'ajoute que notre instance représente également les Français établis hors de France. Il s'agit d'une des spécificités du Sénat français.

Certes, chacun des pays européens a une conception assez différente de ses collectivités locales, qu'il s'agisse de leur position institutionnelle, de leurs compétences ou de leurs modes de financement. Mais, à mes yeux, par-delà les différences, les Etats partagent deux aspirations communes : faire en sorte que les collectivités locales soient actives et efficaces et que leurs intérêts soient correctement pris en compte à l'échelon national. Car il ne peut pas exister de vraie démocratie locale sans une bonne articulation entre les échelons locaux et le niveau national, et inversement. Les secondes chambres sont bien placées pour assurer ce rôle et c'est pourquoi nous militons pour un bicamérisme différencié, dont l'expérience a prouvé l'efficacité.

Bien entendu, la question ne se pose pas dans les mêmes termes dans les 27 Etats de l'Union européenne ni, *a fortiori*, dans les 47 pays du Conseil de l'Europe. Toutefois, cette problématique commune dépasse aujourd'hui le cadre des Etats et s'est hissée au plan européen. En clair, elle sous-tend la mise en place d'une seconde chambre européenne qui, pour certains, devrait être en charge de la représentation des intérêts locaux.

Ce projet a été mis en place à plusieurs reprises et je ne serais pas surpris qu'il revienne périodiquement sur la table des négociations européennes, à une période où l'Europe elle-même valorise la démocratie de proximité et reconnaît le rôle essentiel des organes de décision les plus proches du citoyen communautaire. Quoi qu'il en soit, le Sénat français s'honore des liens d'amitié et de coopération qu'il a tissés avec beaucoup d'autres secondes chambres en Europe. Notre président M. Christian PONCELET en a été l'initiateur. Vous me permettrez, à cet égard, de saluer l'action en profondeur de notre Délégation pour l'Union européenne, dont le président, mon collègue M. Hubert HAENEL, présentera tout à l'heure la conclusion générale de la journée. Cette coopération active, susceptible d'ailleurs d'être approfondie, contribue à la promotion du modèle bicaméral en Europe. Plusieurs nouveaux Etats membres de l'Union européenne ont déjà fait le choix du bicamérisme, à commencer par la Slovaquie, qui préside l'Union depuis le début de l'année.

Si mes renseignements sont exacts, le Parlement slovaque comporte, en effet, une seconde chambre (le Conseil national) dont vingt-deux des quarante membres sont en charge de la représentation des intérêts locaux. M. Dušan ŠTRUS, qui nous présentera son exposé dans quelques instants, pourra en parler beaucoup mieux que moi, puisqu'il est conseiller juridique au Conseil national.

En juillet prochain, la France va succéder à la Slovaquie à la présidence de l'Union européenne. Dès à présent, je forme donc le vœu que la présidence française nous permette de valoriser les résultats de notre réflexion, à laquelle le Sénat français est fier d'apporter sa contribution. Professeur et cher collègue, Monsieur DELPÉRÉE, vous avez la parole.

Rapport introductif de M. Francis DELPÉRÉE (Belgique), Sénateur, Professeur émérite à l'Université catholique de Louvain

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

Il me revient d'introduire notre quatrième séance de travail, cette séance qui est un peu le point d'aboutissement des travaux de cette journée.

Qu'avons-nous fait jusqu'à présent ? Trois choses, en somme.

Nous nous sommes interrogés, en début de matinée, sur « nos Etats » – et notamment sur la manière dont ils organisent leurs institutions parlementaires.

Nous nous sommes interrogés, en fin de matinée, sur « nos concitoyens » – et notamment sur les moyens dont ils disposent pour s'exprimer lors des

élections municipales, régionales ou nationales, sans oublier les élections européennes.

Nous nous sommes interrogés, en début d'après-midi, sur « nos régions et nos collectivités locales » – et notamment sur la place qu'elles peuvent occuper dans les secondes chambres.

Nous devons maintenant nous interroger sur « nous-mêmes » – c'est-à-dire sur les Sénats d'Europe.

La question est simple. Quels sont les pouvoirs, quelles sont les attributions que la seconde chambre doit exercer dès l'instant où elle est construite selon des critères régionaux ou locaux ?

Pour dire les choses autrement, un Sénat des régions ou un Sénat des collectivités locales est-il investi de responsabilités différentes de celles d'un Sénat composé sur le modèle de la Nation unifiée ?

Pour aller droit au vif du sujet, je me permets de poser cette question schématique. Plus « ou » moins de responsabilités ? Et je ne cache pas ma réponse. Elle est tout aussi abrupte. Plus « et » moins de responsabilités. C'est-à-dire autre chose.

Bref, les Sénats à base régionale ou locale sont d'autres Sénats que ceux que nous a légués le XIX^e siècle libéral.

Ceci mérite un mot d'explication.

– **Je commence par le « plus ».**

On l'a dit. Le Sénat peut être composé à la manière de la première Chambre. Il en est alors la pure (ou la pâle) copie. Ce qui nous renvoie toujours à cette question dérangeante. Pourquoi deux assemblées composées de la même manière exerceraient-elles des responsabilités distinctes ? Ce qui nous amène aussi à poser la question du sens – c'est-à-dire celle de la légitimité et de l'efficacité – de l'assemblée jumelle¹.

1 La nation s'est traditionnellement reconnue dans une assemblée — nationale, par définition —. Cette assemblée était composée « à son image et à sa ressemblance », pour utiliser une formule biblique. La Nation n'est peut-être pas si homogène qu'on le dit. Elle peut évoluer, elle peut s'adapter, elle peut se modaliser. Elle peut même se démultiplier. A l'avenir, la Nation pourrait se trouver représentée dans quatre assemblées distinctes — deux dans l'ordre interne, deux dans l'ordre européen —. Ces assemblées s'efforceraient de rendre compte des complexités de l'identité nationale au début du XXI^e siècle.

Le Sénat peut aussi, vous l'avez dit, affirmer sa singularité. Il se compose autrement que la première chambre. Il rend compte, jusque dans son recrutement, des diversités régionales et locales qui s'inscrivent au cœur de l'Etat. Rien n'empêche, dans ces conditions, de lui attribuer des fonctions différentes de celles du Sénat traditionnel. La logique institutionnelle est même celle-là. A composition différente, attributions distinctes.

Dans cette perspective, les deux chambres d'un même Etat empruntent des voies différentes. Le Sénat régional ou local est investi de responsabilités spécifiques, de responsabilités que la première chambre ne saurait, pour sa part, revendiquer. L'inverse est vrai aussi.

Quelles responsabilités spécifiques ? J'en mentionne quatre, de manière presque anthropomorphique. Le Sénat peut être visage et langage. Il peut aussi être geste et marche.

1. – Il y a, d'abord, « le visage ». Le Sénat doit ressembler à l'Etat fédéral, régional ou décentralisé dont il est l'une des pièces essentielles. Il doit en être le reflet. Il doit être porteur, dans son organisation, dans ses modes de fonctionnement mais aussi dans l'exercice de ses attributions, des équilibres institutionnels sur lesquels repose la société politique.

Le Sénat contribue à structurer et à organiser l'espace politique. Il reconnaît les diversités mais il les intègre dans un ensemble institutionnel ordonné.

Ce n'est pas de la théorie, cela. C'est de la pratique. Je ne prends qu'un exemple. Dans tout Etat de droit, l'opération de rédaction puis de révision de la Constitution prend une importance particulière¹. C'est la clef du système constitutionnel.

Si cette opération se déroule, au moins pour une part, au Sénat, elle doit tenir compte de l'aménagement concret des structures de l'Etat et des traits spécifiques du Sénat. Des dispositions pratiques en termes de calendrier, de majorité ou de procédure doivent traduire cette réalité institutionnelle fondamentale.

2. - Il y a, ensuite, « le langage ». Le Sénat peut exercer ce que l'on appelle, dans d'autres débats, la fonction tribunicienne.

Il est la caisse de résonance des préoccupations régionales et locales. De deux manières au moins.

1 Dans l'Etat fédéral, en particulier, il y a lieu de conjuguer les règles d'égalité et de participation (« La complexité fédérale », in Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet, L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Paris, Dalloz, 2003, pp. 117-127).

D'une part, il peut faire entendre la voix des collectivités particulières à l'occasion des débats qui mettent en cause l'organisation, le fonctionnement ou le financement de ces collectivités.

D'autre part, il peut faire entendre leur point de vue dans tout autre débat et apporter une touche régionale ou locale dans la discussion des questions qui relèvent à proprement parler des intérêts nationaux.

L'exercice n'est pas commode. Ainsi configuré, le Sénat peut devenir le réceptacle des revendications les plus autonomistes. Si l'on n'y prend garde, il peut être le cheval de Troie qui s'introduit subrepticement au cœur de l'appareil étatique. En réalité, il ne remplira utilement sa fonction de porte-parole des intérêts régionaux et locaux que si, malgré sa composition et ses fonctions propres, il comprend qu'il est, à sa manière, une « assemblée nationale ».

3. – L'image, la parole... Il y a aussi le geste de la main. Il faut tenir compte de la fonction pacificatrice que peut remplir un Sénat régional ou local. Au carrefour des intérêts de divers ordres, il peut remplir une fonction arbitrale non négligeable.

Où est le problème ? En toute bonne foi, une collectivité peut prendre des initiatives qui empiètent sur les domaines de compétences qui reviennent à d'autres collectivités ou qui contrarient ses intérêts. Le risque est d'autant plus grand que les questions traitées présentent souvent des aspects qui relèvent de l'action de l'une ou l'autre collectivité.

La seconde chambre peut remplir ici une fonction éminente. Plutôt que de se laisser se développer un conflit politique et juridique qui ne demande qu'à éclater, elle peut s'attacher à former des suggestions constructives.

A raison de sa composition, elle est l'institution la mieux placée pour concilier les points de vue. Pas pour donner systématiquement raison aux intérêts nationaux. Pas pour défendre mordicus les solutions qui sont préconisées au niveau régional ou local. Mais pour assurer un équilibre entre les préoccupations qui viennent du centre et de la périphérie.

4. – Reste la marche. Il faut, enfin, insister sur la fonction internationale - la fonction diplomatique, comme dit le Président Poncelet – d'un Sénat régional ou local. Il s'agit, cette fois de faire « le grand écart ». Du local à l'international...

A côté d'une première chambre confinée dans l'examen des affaires intérieures, la seconde chambre peut avoir intérêt à se spécialiser dans l'examen de questions internationales, notamment européennes.

L'exemple de la Belgique est significatif à cet égard. Le Sénat belge est en voie de reconstruction. Selon divers projets, il devait être restructuré sur une base régionale. Si c'est le cas, chacun semble considérer que les assemblées particulières pourraient se dispenser d'apporter leur assentiment aux traités internationaux qui ont trait à leurs domaines de compétences. Dans ce domaine comme en d'autres, elles pourraient faire confiance au Sénat puisque ce dernier en émane.

– Voilà pour les « plus ». Au tour des « moins ».

Consultons l'autre colonne. Ici aussi, me semble-t-il, un ensemble de réalités institutionnelles doivent sauter aux yeux. Dès l'instant où l'on s'achemine vers une spécialisation du travail des assemblées, des restrictions s'imposent dans la définition et l'exercice des fonctions sénatoriales.

Quatre brèves remarques. Elles portent sur les conditions de l'action du Sénat. Elles touchent au temps et à l'espace. Elles concernent le pouvoir et l'influence.

1.- Le temps ? Quelle que soit sa composition, la deuxième chambre est une assemblée seconde. Elle est invitée à travailler dans d'autres cadres chronologiques que ceux de la première chambre. Elle est invitée, on l'a souvent souligné, à inscrire son travail dans la durée.

Si la deuxième chambre est composée au départ de critères régionaux et locaux, elle se placera plus encore en retrait de l'actualité immédiate. Elle agira comme le relais d'autres assemblées, régionales ou locale. Elle appliquera le principe de postériorité.

2. – L'espace ? Une question technique est trop souvent perdue de vue. Dans un Sénat à base régionale ou locale, les sénateurs assument-ils des fonctions exclusives, auquel cas le détour par des assemblées particulières se ramène à une voie particulière de recrutement ? Ou exercent-ils nécessairement, selon la technique du dédoublement fonctionnel, des responsabilités dans les assemblées particulières qui les ont choisis ?

Dans le premier cas, ils détiennent une fonction qu'ils exerceront de manière autonome, quitte à rendre compte, en fin de législature, à l'assemblée qui les a choisis et de manière indirecte à leurs électeurs. Dans le second, ils sont les porte-parole, voire les mandataires, au sens précis de l'expression, de leur collectivité d'origine.

3. – Le pouvoir ? Le Sénat se définit toujours par rapport à la première chambre. Celle-ci représente la Nation dans son unité, réelle ou factice, peu importe. Pas question de la concurrencer sur ce terrain. La légitimité démocratique l'emporte sur toute autre considération.

Des conséquences importantes peuvent en découler sur le terrain de la définition des attributions spécifiques. En principe, le contrôle politique et administratif du gouvernement, et le droit de vie ou de mort qui s'y attache, ne reviennent pas au Sénat.

Des majorités politiques différentes peuvent se révéler. L'on comprendrait mal que le gouvernement qui bénéficie d'une majorité au niveau national soit censuré par une assemblée qui émane, de manière diversifiée, des majorités en place dans les régions et les collectivités locales.

4. – L'influence ? Elle est réelle. Mais on considérera, dans la même perspective dualiste, que là où les compétences de l'une et l'autre assemblées se recouvrent, le droit du dernier mot ne revient pas au Sénat. Diverses modalités permettent d'organiser un dialogue entre les deux assemblées.

Chers collègues, j'ose espérer n'avoir pas cédé, en cette fin d'après-midi, à la déformation professionnelle. Celle du professeur qui prend plaisir à ranger dans les cases de la dogmatique constitutionnelle les variétés multiples de secondes chambres, celles d'aujourd'hui et celles de demain. Celle du sénateur qui croit à l'activité qui est la sienne et à l'institution à laquelle il apporte son concours. Je devrais ajouter : la déformation du citoyen belge qui, dans la tourmente, s'accroche à des institutions qui, tel le Sénat, peuvent, à certains moments, lui apparaître comme des phares dans la nuit.

Je ne saurais vous cacher ma conviction. Elle est double.

Un. Avec le doyen Barthélémy, je considère, depuis un siècle et demi, que « la vue est une » mais que « l'on voit mieux avec deux yeux ». Une double lecture, surtout si elle est accomplie avec des paires de lunettes différentes, a son utilité.

Deux. Avec James Madison, et, dans son sillage, avec la pensée régionaliste, sinon fédéraliste, je considère que les transformations de la Nation exigent une transformation des secondes chambres.

La Nation a désormais plusieurs visages. Comme dans les premiers tableaux de Picasso, elle peut regarder dans plusieurs directions à la fois. Comment nos Parlements ne rendraient-ils pas compte de cette réalité, fût-elle moins harmonieuse que celle dont nous rêvions ou que nous imaginions sur papier ?

L'enjeu politique, nous le devinons. Il faut éviter que la double lecture, la double représentation et, pour tenir compte du niveau européen, la double structure institutionnelle ne conduisent à des incohérences, à des paralysies, à des guérillas dont le citoyen n'a que faire et dont il pourrait être la première victime.

Le bicamérisme nous prouve, chaque jour, que la délibération à plusieurs et que le dialogue interinstitutionnel font partie des valeurs démocratiques. Point besoin, certes, de multiplier comme à plaisir, je pense à l'Empire..., les assemblées et par là même de les affaiblir. Mais, pour tenir compte des complexités de la société moderne et notamment de la division du pouvoir législatif, l'organisation de multiples assemblées peut avoir un sens. Et même une utilité pratique.

A la condition, bien sûr, qu'elles s'accordent, qu'elles harmonisent leurs interventions, qu'elles concourent à de mêmes objectifs. Sans nécessairement « aller de concert », comme le réclamait Montesquieu, mais en oeuvrant, chacune à sa manière et selon ses moyens, à la poursuite de l'intérêt général.

M. Jean-Jacques HYEST

Merci. Je crois que cette intervention nous a beaucoup éclairés. Nous n'incitons pas au surréalisme ou au cubisme dans tous les domaines, mais l'image était intéressante. Monsieur le Professeur, merci infiniment pour votre intervention.

Nous devons écouter quatre intervenants. M. Dušan ŠTRUS prendra la parole tout d'abord. Ensuite je la donnerai à M. Jean-Claude PEYRONNET, puis à MM. Michael NEUREITER et Jiří ŽÁK. Nous avons demandé à M. PEYRONNET de clôturer les exposés car il est le co-auteur du rapport comparatif du Sénat sur l'organisation des secondes chambres dans les différents pays d'Europe. M. GÉLARD a dû vous en informer ce matin.

Monsieur ŠTRUS, la parole est à vous.

M. Dušan ŠTRUS (Slovénie), Maître de conférences à la Faculté d'administration de l'Université de Ljubljana

Merci Monsieur le Président. Mesdames, Messieurs, Mesdames et Messieurs les invités,

Je vous parlerai des rapports qui existent entre la représentation territoriale et les pouvoirs du Conseil national de la République de Slovénie. Je vous précise, dès à présent, que cette structure est la chambre haute du Parlement slovène.

Mais, avant d'aborder le sujet des représentations territoriales, je dois vous décrire la composition et les compétences du Conseil national de Slovénie. En effet, ses caractéristiques sont uniques. Il n'existe pas de chambre identique en Europe disposant de ses compétences. Dans la Constitution slovène, il n'est pas formulé explicitement que le Conseil national correspond à une seconde chambre. Ce statut découle de son rôle, de ses fonctions et de sa position établis dans la Constitution de 1991. Il a été sur la base d'un compromis entre différentes idées et du modèle du Sénat bavarois, aboli en 1998. De plus, après la création du Conseil national, un organe consultatif a été mis au point, lequel, en vertu des compétences du Conseil national, dispose de compétences purement consultatives.

Le Conseil national constitue une chambre composée de quarante membres : vingt-deux représentants des intérêts locaux (il s'agit de la plus forte représentation), dix-huit représentants des intérêts du monde socioprofessionnel, dont quatre représentants des employeurs, quatre représentants des travailleurs, six représentants d'activités non commerciales et quatre représentants des agriculteurs, des artisans et des professions libérales.

Ses membres sont élus au suffrage indirect, exprimé par le biais d'organes électoraux. Ils ne sont pas choisis au suffrage direct, comme les membres de l'Assemblée nationale, première chambre en Slovénie. Les vingt-deux représentants d'intérêts locaux, membres du Conseil national, sont élus par des organes électoraux dans une vingtaine de circonscriptions. Le conseil municipal nomme un certain nombre d'électeurs, proportionnellement au nombre d'habitants des municipalités. Chacune d'elles peut proposer un candidat au Conseil national. Les organes électoraux élisent, par la suite, ces candidats à la majorité simple. Il en va de même pour l'élection des dix-huit membres représentant les intérêts fonctionnels. Ces candidats sont proposés par des groupes d'intérêts, d'après leurs propres règles. Ceux-ci peuvent être des chambres d'artisans, d'employeurs, des associations, des organisations professionnelles au niveau national. Les membres du Conseil national ont un mandat de 5 ans, d'une durée supérieure à un an par rapport au mandat des membres de notre Assemblée nationale.

De plus, le système slovène est un système bicaméral asymétrique. En effet, les pouvoirs de la chambre haute ne sont pas identiques à ceux de la chambre basse. La première a moins d'autorité que la seconde. Les dispositions constitutionnelles offrent des pouvoirs assez faibles au Conseil national. Ce dernier peut proposer de nouveaux textes de loi, mais il n'utilise guère fréquemment ses compétences. Le plus souvent, il propose des arrangements. Ainsi, au cours de ses quinze années d'existence, le Conseil national a seulement proposé trente projets de loi.

Par ailleurs, il peut transmettre son avis à l'Assemblée nationale sur toutes les questions relatives aux domaines de compétences de celle-ci. En dehors des projets de loi, il peut également donner son avis sur des propositions d'amendements à la Constitution, émettre des déclarations sur des dossiers relatifs à l'Union européenne (nominations et questions analogues). Le délai très bref imposé au Conseil national pour exprimer son droit de veto, soit sept jours, s'explique par le fait que ses membres n'exercent pas leurs fonctions en tant qu'activité professionnelle. L'Assemblée nationale peut rejeter le veto du Conseil national, sauf s'il y a eu vote à la majorité absolue. La lecture ultérieure du projet de loi à l'Assemblée nationale ne prévoit pas de débats plus approfondis sur le projet de loi, ou le veto, déposé par le Conseil national. Cette dernière reprend seulement un vote sur l'adoption ou non du projet de loi. Ses membres peuvent alors expliquer leur voix. De fait, il est possible d'adopter une loi présentant une faiblesse intrinsèque ou de rejeter la totalité de la loi. Ainsi, un article prêtant à controverses peut entraîner la chute de l'ensemble du projet de loi. Les membres de l'Assemblée nationale sont donc soumis à une forte pression. Si l'on pouvait amender un article contesté de la loi, il y aurait une autre solution.

Toutefois, notez que le Conseil national n'a pas le droit d'exercer son droit de veto sur le budget car, d'après l'interprétation de la Constitution, le budget ne représente pas un projet de loi. Parce que le Conseil national fait valoir son veto sur un projet de loi en raison de son inconstitutionnalité, pour tout ou partie, il a autorité d'exiger une décision sur la constitutionnalité et la légalité des lois ainsi adoptées. Ainsi, de nombreuses dispositions ont été annulées par le Tribunal constitutionnel à la suite de la demande du Conseil national.

Mais le droit le plus important dévolu au Conseil national est celui de présenter une requête pour organiser un référendum ; pouvoir ou compétence qui n'est pas attribué à d'autres chambres hautes en Europe. Ainsi, si le Conseil national n'est pas en accord avec les dispositions juridiques adoptées par l'Assemblée nationale, il peut alors présenter une requête en vue d'organiser un référendum, dans un délai de sept jours. Cette requête peut être considérée comme un avertissement très rigoureux lancé à l'Assemblée nationale. Ainsi, si la position du Conseil national n'est pas prise en considération par cette dernière, celui-ci peut exiger que la décision définitive soit émise par les électeurs.

Cette compétence est intéressante car elle peut renforcer, par le biais du référendum, la légitimité du Conseil national qui n'est pas élu directement mais indirectement. Pour citer un exemple, à l'automne dernier, il a souhaité organiser un référendum sur le projet de loi relatif à la transformation de la propriété des agences d'assurances. Seuls 30 % des électeurs se sont déclarés en faveur du projet de loi proposé par le gouvernement, lançant ainsi une sorte de motion de défiance à son égard. Pour autant, au cours de ses quinze années d'existence, le Conseil national n'a usé de ce droit seulement deux fois.

Autrement dit, il est conscient des conséquences d'une telle prérogative. S'il l'utilisait à mauvais escient, il y aurait un risque de dégénérescence de ses pouvoirs. De plus, les citoyens ne sont pas favorables au recours référendaire pour tous types de sujets.

Parallèlement au pouvoir d'instaurer des référendums sur les projets de loi, le Conseil national a la possibilité – qu'il utilise rarement – d'exiger une enquête pour des questions d'importance publique. Il ne peut pas créer, de sa propre initiative, une commission d'enquête, mais il peut l'exiger de l'Assemblée nationale.

Ainsi, la légitimité du Conseil national n'est pas très importante sur le plan politique, au contraire de celle de l'Assemblée nationale, qui prend toutes les décisions définitives.

Par ailleurs, en raison de sa composition, il représente l'organe représentatif des intérêts territoriaux, la plupart de ses membres étant les porte-parole de groupes d'intérêts locaux. Néanmoins, ses pouvoirs demeurent trop faibles pour représenter de manière efficace les intérêts d'entités locales. Il participe à la procédure permettant de légiférer, mais il n'est pas un organe délibératif et pas le représentant prégnant d'intérêts locaux puisque seule l'Assemblée nationale dispose de différentes voies pour coopérer avec les municipalités.

A cet égard, les maires sont également députés à l'Assemblée nationale. Il peut donc exister une incompatibilité entre les deux fonctions. Du point de vue constitutionnel, cette compatibilité ou incompatibilité peut être contestée en raison de la nature même des autorités locales, forme décentralisée d'autorité de l'Etat. En effet, d'une part, les maires sont les représentants du pouvoir local et, d'autre part, les députés constituent les représentants de la Nation ; ceci en raison des pouvoirs exécutifs conférés aux maires dans leurs municipalités et de la surveillance exercée par l'Assemblée nationale sur leur travail.

Le Conseil national doit exercer ses compétences pour défendre les intérêts locaux. Du fait de cette prérogative, toute réforme le concernant devrait tendre à renforcer sa légitimité en lui permettant de mieux représenter les collectivités locales. Un ensemble de projets de loi établissant un second niveau d'autonomie locale au travers des régions est d'ores et déjà en préparation à l'Assemblée nationale. S'il est important que le Conseil national s'efforce de réformer l'autonomie locale, il doit devenir également le point de contact des régions slovènes. Le fait d'acquiescer cette position aura un impact sur sa compétence et sa composition.

Je vous remercie de votre attention.

M. Jean-Jacques HYEST

Merci, Monsieur ŠTRUS, de nous avoir fait part de la Constitution, assez récente, de la seconde chambre dans votre pays et d'avoir répondu, en partie, aux définitions et interrogations du professeur DELPÉRÉE. Il existe un génie dans chaque pays. M. le sénateur Jean-Claude PEYRONNET, nous vous écoutons.

M. Jean-Claude PEYRONNET (France), Sénateur

Merci, Monsieur le Président, de me donner la parole.

Je vous dois des excuses, car mon exposé ne répond pas exactement à la question posée. Mais se comporter ainsi est dans la nature des hommes politiques qui peuvent endosser également la fonction d'universitaire. Je répondrai, toutefois, à la question précédente. Par conséquent, ma faute est donc vénielle. Par ailleurs, je souligne que je suis membre de l'opposition socialiste. Notre président de séance, également président de la Commission des lois, pourra vous dire que c'est la seule tare m'empêchant d'être parfait.

Je suis très critique sur l'impossibilité actuelle de faire évoluer la représentation politique du Sénat français et de la faire correspondre à la réalité de ce pays. Pour éclairer mon discours, je souligne mon attachement, comme la grande majorité de mes collègues, au bicamérisme associé à un pouvoir législatif général. La différence entre le Sénat et l'Assemblée nationale réside dans le mode d'élection des deux assemblées. A cet égard, je retiens une des formules de notre rapporteur : *Appliquer une double lecture avec des lunettes différentes.*

Au cours des 25 dernières années, la France a beaucoup évolué, passant d'un Etat unitaire fortement centralisé à un Etat dans lequel la Constitution reconnaît que la République possède une organisation décentralisée. Aussi, je crois le moment venu de prendre en compte les évolutions introduites par les différentes phases de la décentralisation au sein de notre organisation administrative. Il faut donner la possibilité aux pouvoirs locaux, très établis comme les départements, ou en phase d'ascension comme les régions, d'être représentés, sans pour autant changer la nature du Sénat français.

D'un point de vue technique, le bicamérisme à la française représente un système qui fonctionne bien. Grâce à la communication existant entre les deux assemblées, le Parlement a la possibilité d'entreprendre un travail approfondi et réfléchi, dans lequel le Sénat joue un rôle modérateur éminemment positif.

Ainsi, la double lecture des textes de loi, suivie et conclue par la tenue d'une commission mixte paritaire, garantit l'existence d'un bon travail législatif, dans lequel le Sénat occupe une place importante, quelle que soit la majorité politique de l'Assemblée nationale. Très souvent, il joue également un rôle modérateur, comme cela a été le cas lors de l'examen de la loi portant sur les tests ADN, destinés à établir la filiation des demandeurs étrangers au regroupement familial.

Le rôle modérateur du Sénat est lié à deux éléments :

La longueur du mandat de sénateur. En effet, sa durée a été réduite de 9 ans à 6 ans. Mais, au risque de susciter des remontrances de la part de mon parti politique, je me demande si cette mesure a été positive.

L'élection des sénateurs au suffrage indirect par un collège électoral restreint, composé d'élus locaux, ce qui les rend moins sujets aux pressions de l'actualité.

Plusieurs dispositions pourraient permettre d'améliorer le système, notamment la réduction du nombre de lois examinées en urgence, qui minimisent la communication entre les deux assemblées. Mais il s'agit là d'ajustements mineurs.

Par ailleurs, l'observation de la composition de la chambre haute au regard des mandats exercés par les sénateurs montre que le Sénat répond exactement à l'exigence de la Constitution. En effet, selon son article 24, le Sénat « *doit assurer la représentation des collectivités territoriales de la République* ». Aussi, parmi les 319 sénateurs siégeant actuellement – je ne tiens pas compte ici des 12 sénateurs français de l'étranger, ceux-ci n'ayant pas de mandat local a priori –, seulement 53 n'exercent pas de mandat local. Ainsi, 84 % d'entre eux ont un mandat local. Sous réserve de vérification, 23 sénateurs sont conseillers régionaux (dont 3 présidents de régions), 115 – soit 35 % – sont conseillers généraux (dont 34 président de départements), 204 – soit 61 % – sont conseillers municipaux, dont 121 sont maires (36 % de notre assemblée).

Ainsi, la représentation des collectivités territoriales est assurée, avec 441 titulaires de mandats locaux à l'Assemblée nationale, contre 278 au Sénat. Le problème provient du fait que lesdits sénateurs ne sont pas élus par leurs pairs. En effet, les 115 conseillers généraux ou les 23 conseillers régionaux sont nommés par un collège dans lequel les conseillers généraux et régionaux sont très minoritaires. Ainsi, au plan national, 95 % des grands électeurs constituant le corps électoral qui élit les sénateurs sont issus de municipalités où les petites communes sont largement sur-représentées. En 2004, les communes de moins de 100 000 habitants représentaient 16 % de la population et 31 % du corps électoral chargé d'élire les sénateurs. Les communes de plus de 100 000 habitants constituaient 15 % de la population mais seulement 7 %

des grands électeurs. Pour exemple, dans mon département, la Haute-Vienne, la ville-centre est composée de 140 000 habitants. Elle représente 40 % de la population et seulement 17 % de délégués au collège électoral des grands électeurs.

Si le Sénat devait être le reflet relativement fidèle de la réalité territoriale française et satisfaire, autrement que par la forme, l'article 24 de notre Constitution, il faudrait établir une représentation des grands électeurs prenant en compte le poids des grandes collectivités territoriales, départements et régions.

Je ne souscris pas à la solution selon laquelle les présidents de départements et de régions seraient systématiquement membres du Sénat. Quand bien même leur poids serait important, ils seraient « fondus dans la masse ». En général, cette solution est assortie d'une autre, préconisant la représentation des forces vives du pays (les patronats, les syndicats). Si un tel projet voyait le jour, le Sénat jouerait un rôle différent. Il deviendrait une sorte de « super Conseil économique et social », perdant ainsi sa fonction en matière de législation générale. Cette solution est donc à bannir.

De même, il me semble impossible et non souhaitable d'établir un système inspiré du dispositif allemand, dans lequel les représentants du *Bundesrat* sont issus directement, par nomination, des *Länder*. Chaque pays possède son histoire et celle de la France correspond à celle d'un pays unitaire et non fédéral. Notre Etat demeure un pays unitaire, malgré la réforme constitutionnelle de 2003 qui introduit la notion d'organisation décentralisée de la République.

Il conviendrait que les conseils généraux et régionaux, ainsi que, par voie de conséquence, les communes, soient représentés en tant que tels. C'est de cette manière que nous pourrions rompre avec la logique de la Constitution de 1958 selon laquelle, d'après l'article 24, le Sénat ne dispose pas de pouvoirs spécifiques vis-à-vis des collectivités locales.

Quelles sont les solutions alors envisageables ?

Il pourrait s'agir de créer un corps électoral composé de trois collèges de grands électeurs : celui des communes représenterait par exemple 50 % de l'ensemble, celui des départements 25 % et celui des régions 25 %. Le collège des communes pourrait être constitué sans aucune difficulté, car celles-ci sont au nombre de 36 000. Mais la constitution des collèges des départements et des régions poserait des difficultés, en raison du faible nombre d'élus. Il faut donc choisir des membres du collège électoral chargés d'élire les sénateurs hors de ces assemblées.

Deux solutions sont envisageables en la matière. La première passe par l'adoption d'un vote plural : chaque vote de conseil général ou conseil régional pèse 10 ou 15 suffrages. La deuxième solution consiste à offrir la possibilité, à chaque conseil général ou régional, de choisir des sénateurs à l'extérieur de son assemblée. Ce choix s'effectuerait sur la base d'un vote à la proportionnelle de la composition de cette assemblée, jusqu'à l'obtention du nombre d'élus du collège considéré.

Cette dernière solution ferait entrer dans le collège électoral un nombre important de représentants qui ne sont pas élus des assemblées. Certes, cette disposition a été sanctionnée, en 2000, par le Conseil constitutionnel. Mais, le Comité BALLADUR suggère que la Constitution soit révisée de la façon suivante : « *Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République en fonction de leur population* ». Il me semble que, si cette modification était introduite dans la Constitution, l'objection soulevée par le Conseil constitutionnel pourrait alors être levée.

Mesdames, Messieurs, Monsieur le Président, cette solution aurait un double avantage. Elle permettrait au Sénat de mieux correspondre à la réalité territoriale nouvelle de la France et d'être plus directement aux prises avec les fluctuations politiques du pays en autorisant des changements de majorité au sein de cette assemblée immuable.

Telle est, Monsieur le Président, la médication que je préconise pour cette institution qui souffre de mal chronique, qui ne met pas cependant sa vie en danger.

Merci de votre écoute.

M. Jean-Jacques HYEST

Ce que vous proposez ne relève pas de la médecine. Mais, par rapport aux traitements trop forts préconisés par certains, vos réflexions peuvent nourrir le débat. Je note que vous souhaitez le maintien d'une assemblée législative de plein exercice et donc du système existant. Certains ont voulu transformer le Sénat en un grand Conseil économique et social. Leur tentative n'a pas connu beaucoup de succès.

Monsieur Michael NEUREITER, nous vous écoutons.

M. Michael NEUREITER (Autriche), Membre du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Vice-Président du Parlement régional de Salzburg

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Après avoir entendu les exposés sur la situation du bicamérisme en France et en Slovénie, j'aimerais vous livrer quelques impressions concernant la situation de la seconde chambre en République d'Autriche. Bien évidemment, le risque que j'encours est celui de vous faire part seulement d'un point de vue. Etant membre du Parlement de Salzburg depuis vingt-quatre ans, je sous-estime peut-être les autres organisations démocratiques en Autriche.

Le *Bundesrat* est considéré en Autriche comme étant un Parlement régional faisant partie d'un Etat unitaire décentralisé. Cette structure sait précisément ce qu'elle veut et ce qu'elle doit faire conformément à la Constitution. Aussi, j'aimerais présenter rapidement l'histoire du bicamérisme en Autriche, avant d'aborder sa situation actuelle et les réformes à envisager.

La République autrichienne a vu le jour en 1918. En 1919, à Saint-Germain-en-Laye, Georges CLEMENCEAU, lors des négociations de paix, faisant référence à la période suivant la monarchie, a très bien résumé quelle était la situation du pays par ces mots : « *Le reste, c'est l'Autriche* ».

En 1920, la première Constitution de l'Autriche est établie. Elle comprend un *Bundesrat*. J'aimerais préciser que la jeune République autrichienne n'a pas été simple à organiser. Les neuf régions qui composaient l'Autriche de manière historique – y compris Salzburg, région la plus récente – sont devenues une partie du pays en 1916. En 1918, ce sont les régions qui ont créé la République en se disant prêtes à former celle-ci, ce qu'elles ont fait après la chute du Reich en 1945.

Les *Länder* se sont regroupés et la capitale, occupée à l'époque, a été intégrée à la République autrichienne. Ainsi les *Länder* ont créé la République d'Autriche à deux reprises dans l'histoire. Il est important de souligner cette réalité et de comprendre le rôle qu'ont pu jouer les *Länder* dans le développement de la démocratie autrichienne.

En 1920, le *Bundesrat* existait aux côtés d'une chambre basse. Ces deux instances se réunissaient dans le même bâtiment, le Parlement de Vienne. La chambre basse était constituée de 193 représentants élus tous les quatre ans.

Le *Bundesrat*, seconde chambre d'Autriche, rassemble 62 représentants, dont 16 femmes. Ceux-ci travaillent à temps partiel en tant que représentant des 9 régions et sont nommés par elles. Chacune d'entre elles dispose de trois à douze représentants au sein du *Bundesrat*, les mandats de ces derniers dépendant du mandat du Parlement régional dont ils sont issus. Les parlements régionaux ont un mandat de cinq ou six ans, selon les *Länder*, chaque *Land* disposant d'au moins trois sièges dans le *Bundesrat*, dont la présidence s'avère une présidence tournante, du Burgenland à Vienne, par ordre alphabétique. Jusqu'à récemment, les représentants siégeant au *Bundesrat* provenaient des deux plus grands partis autrichiens, le Parti populaire et le Parti social démocrate autrichien. Aujourd'hui, ils peuvent être issus également du Parti des verts et être sans appartenance politique, ce qui est le cas pour trois d'entre eux.

61 % des parlementaires français détiennent des mandats municipaux ou cantonaux, contre 43 % des membres du *Bundesrat* autrichien (7 députés sur 62 étant aussi maires). D'après ces données, la France représenterait mieux que l'Autriche les pouvoirs locaux. Toutefois, il convient de préciser que nos représentants sont élus par nos parlements régionaux, participant ainsi au bon fonctionnement de la démocratie autrichienne.

Qu'en est-il du pouvoir du *Bundesrat* ?

Selon l'orateur précédent, le Parlement français aurait moins de pouvoir. Il en est de même du Parlement autrichien. Les députés autrichiens ont la possibilité d'émettre des propositions de lois et des droits de veto suspensifs, lesquels n'ont pas une durée très longue, comme cela est le cas en Roumanie ou en Slovénie. Mais la chambre basse peut contrer ce veto par un vote.

Les cas de textes législatifs nécessitant une approbation obligatoire du *Bundesrat* sont exceptionnels. Ils concernent les changements de Constitution, lorsqu'il s'agit, par exemple, de restreindre le pouvoir des régions. Le *Bundesrat* a, non seulement le droit, mais aussi l'obligation d'approuver la législation et notamment au niveau de l'Union européenne.

En ce sens, il joue un rôle très important. Mais le talon d'Achille de ce système réside dans le fait que le *Bundesrat* ne dispose que très peu de pouvoirs en matière de transferts financiers. En effet, il peut seulement formuler des objections par rapport à certains d'entre eux.

Le *Bundesrat* a un droit de veto suspensif, par définition, non définitif. Il peut auditionner certains membres du gouvernement, prendre des résolutions, signer des pétitions, etc. Mais aucun de ses pouvoirs n'a un effet contraignant d'un point de vue juridique. En définitive, il ne dispose que de pouvoirs modestes. Il n'est ainsi mis en cause que lors de crises politiques. Par exemple, il a occupé les médias récemment en participant à la négociation

entre les deux partis du gouvernement. Si sa majorité est différente de celle de l'autre chambre, alors la situation peut devenir complexe.

Il est donc reproché au *Bundesrat* de détenir trop peu de pouvoirs et, finalement, de ne représenter qu'une chambre mineure. Cependant, une chose est certaine : les députés du *Bundesrat* votent davantage en fonction de leur appartenance politique que de leur appartenance régionale. Aussi leur comportement empêche une représentation parfaite des intérêts régionaux au sein de la seconde chambre, les décisions y étant prises étant strictement politiques.

À l'instar de l'Allemagne, une conférence des premiers ministres régionaux a lieu. Elle sert à défendre les intérêts des *Länder*. Le poids du *Bundesrat* est donc relativement faible d'un point de vue constitutionnel et ses pouvoirs sont, d'une certaine mesure, exercés dans le cadre de la conférence des premiers ministres. Cette conférence n'est pas prévue dans la Constitution, mais elle joue un rôle majeur dans le processus politique. Ainsi, les intérêts régionaux sont représentés, certes, mais pas au sein du *Bundesrat*. Une des raisons pour lesquelles nous souhaitons le réformer consiste à transférer auprès de lui les pouvoirs qui lui reviennent. Les premiers ministres des régions, ayant leur propre pouvoir exécutif, portent des intérêts qui ne sont pas défendus au niveau du *Bundesrat* et les parlements régionaux ne sont pas représentés dans la conférence des premiers ministres.

Ainsi, une réforme concernant les pouvoirs financiers serait nécessaire. La mise en place d'un mécanisme de consultation sur ce qui touche aux problématiques financières a été envisagée. Ce mécanisme pourrait être sollicité lorsqu'un organe législatif souhaite introduire une nouvelle législation imposant une charge financière à un autre organe. Le représentant d'une région pourrait alors émettre une objection à l'instauration de cette charge supplémentaire et un mécanisme de consultation serait déployé pour éclaircir la situation. C'est d'ailleurs ce qui se produit chaque année au niveau régional et au niveau fédéral.

Un autre motif de réforme est lié au principe selon lequel le *Bundesrat* ne peut s'intéresser à un texte législatif que si seulement l'autre chambre l'a traité auparavant. En ce sens, les deux chambres ne sont pas égales. La réforme souhaitée soulève un certain nombre de questions. L'idée de mettre les deux chambres sur un même pied d'égalité court depuis plusieurs années, notamment au sein de la convention de consultation constitutionnelle qui s'est réunie en 2003 et en 2005 en Autriche. Lors de ces réunions, nous nous sommes interrogés sur la question suivante : les membres du *Bundesrat* doivent-ils être les représentants des gouvernements ou des parlements régionaux ?

Plusieurs pays sont confrontés à cette question.

Peu de gens le savent en Autriche. Mais, il y a quelques mois, un document a été soumis au Premier ministre fédéral pour l'inciter à réformer totalement le *Bundesrat*. Il s'agirait de demander aux 62 membres du *Bundesrat* de dissoudre leur chambre, afin de créer une nouvelle assemblée chargée de représenter les régions. Chaque région aurait alors une voix au sein de la nouvelle structure et chaque voix serait portée par trois représentants régionaux : le Premier ministre, le président du Parlement et une troisième personne élue par le Parlement régional. Cette solution est en cours d'étude. Elle irait dans le bon sens.

L'autre alternative réside dans la suppression du *Bundesrat*. Les deux solutions doivent être envisagées. En tout état de cause, le *Bundesrat* ne peut rester en l'état. Pour certains, il devrait promouvoir la subsidiarité et les *Länder* devraient pouvoir prendre des décisions contraignantes pour le gouvernement, de manière à renforcer la position des neuf régions en Autriche.

Je suis favorable à une réforme du *Bundesrat* consistant davantage dans l'amélioration de son fonctionnement que dans sa suppression.

Je vous remercie de votre attention et vous remercie de m'avoir invité à cette conférence très intéressante.

M. Jean-Jacques HUEST

Il existe des interrogations dans de nombreux pays. Je passe maintenant la parole à M. Jiří ŽÁK, sénateur et président du groupe d'amitié République tchèque-France.

M. Jiří ŽÁK (République tchèque), Sénateur, Président du groupe d'amitié République tchèque-France

Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de vous dire à quel point j'ai été surpris d'apprendre qu'une partie de cette conférence était consacrée à la République tchèque. En effet, le Sénat tchèque ne représente pas une chambre de représentation régionale. Par conséquent, ses compétences ne sont pas particulièrement régionales. Mon exposé consistera à vous dire quel type de seconde chambre le Sénat tchèque représente et de saisir quels liens peuvent être établis entre la représentation des régions et des collectivités locales et les pouvoirs des secondes chambres.

Les travaux préparatoires à la mise en place de la nouvelle Constitution pour la République tchèque indépendante, commencés au cours de l'été 1992, prévoyaient l'instauration d'un Parlement bicaméral, système adopté par le passé en Autriche-Hongrie, dans la Tchécoslovaquie de l'entre-deux guerres et la Tchécoslovaquie fédéralisée des années allant de 1969 à 1992. Étant donné que la République tchèque indépendante voulait renouer avec l'esprit de la première République tchécoslovaque, celle datant d'avant la guerre et considérée, d'une façon un peu sommaire, comme une sorte d'âge d'or pour le pays, il a semblé naturel de fonder la nouvelle Constitution sur la charte constitutionnelle de l'époque, en reprenant ses qualités, mais aussi ses défauts. Nous avons donc repris la structure bicamérale du Parlement ainsi que son type, soit un Parlement où la seconde chambre ne défend aucun intérêt spécifique (social, national ou même régional). Son rôle essentiel est d'être le garant de la stabilité du système constitutionnel et d'apporter des corrections au processus législatif.

En 1992, un bloc minoritaire d'adversaires à la création d'un Parlement bicaméral s'est révélé. La majorité des élus y était favorable, mais ils étaient divisés sur le type de seconde chambre à adopter. Un groupe, relativement important, souhaitait avoir un Sénat représentant les pays historiques (l'ancien Royaume de Bohême, le Margraviat de Moravie et la partie ex-autrichienne du Duché de Silésie) et un autre groupe, un Sénat représentatif des régions.

Notre bicamérisme repose sur les deux chambres représentant les citoyens, mais se distinguant entre elles, non pas par leur degré de représentativité, mais par l'étendue de leurs compétences, par leur mode d'élection, la durée de leur législature et leur méthode de renouvellement. Le Sénat tchèque matérialise la projection de multiples désirs, parmi lesquels cette instance constituerait un conseil des sages, à l'instar du modèle du Sénat romain, avec des membres censés être plus expérimentés, moins liés aux partis politiques et chargés de réfléchir à des thèmes s'inscrivant dans la durée, au-delà de la période d'une législature courante. C'est pourquoi l'âge d'éligibilité des sénateurs a été fixé à 40 ans (21 ans pour les députés). La durée du mandat est de 6 ans (celle du mandat des députés de 4 ans) et le mode d'élection choisi est le mode majoritaire. Le suffrage direct – à la différence du mode proportionnel – est supposé mettre en avant la personnalité du candidat, tout en renforçant les chances des candidats indépendants et des représentants des petits partis d'être élus.

Cependant, à peine la Constitution avait été adoptée que certains faisaient remarquer sa dimension régionale. En effet, les sénateurs sont élus en tant qu'individus dans des circonscriptions électorales d'environ 100 000 électeurs. Ceux-ci peuvent alors naturellement les considérer comme étant les représentants de cette circonscription. Des recherches sociologiques ont d'ailleurs prouvé que de nombreux sénateurs se jugent comme tels plutôt que comme les représentants de l'Etat entier. Cette composante régionale, sous-estimée en

premier lieu, est à l'origine d'une évolution spontanée qui a changé le rôle du Sénat. De gardien des bases du système constitutionnel et co-décideur de tous les projets liés à la souveraineté nationale, il est devenu une chambre défendant les intérêts des régions et des communes. Ainsi, si au commencement de son fonctionnement, il comportait nombre d'anciens ministres, d'ambassadeurs, de hauts fonctionnaires et d'enseignants universitaires, aujourd'hui il est surtout constitué de maires et de membres de conseils municipaux, lesquels gardent leurs fonctions parallèlement à l'exercice de leur mandat sénatorial. Les partis politiques choisissent de présenter ce type de candidats et les électeurs les élisent en tant que personnes ayant effectué leurs preuves, connues au niveau local et fidèles à la région.

Ces sénateurs s'intéressent cependant aussi à des sujets plus concrets que l'orientation de la politique étrangère tchèque, la réforme du système judiciaire, les révisions possibles de la Constitution ou l'application du principe de subsidiarité dans le contrôle des directives émanant de l'Union européenne.

Quelle appréciation pouvons-nous faire de cette évolution ?

D'un côté, le Sénat est devenu plus utile dans la mise en œuvre de la politique quotidienne. Mais de l'autre côté, le système mis en place se heurte aux écueils constitutionnels. Le Sénat a été conçu pour jouer un rôle important lors du vote des lois organiques et électorales ou lors de l'approbation des accords internationaux, des états d'exception etc. Avec le Président de la République, il décide de la composition de la Cour constitutionnelle. Mais l'ensemble de ces questions ne sont pas toujours abordées de manière sereine par les représentants communaux. En revanche, dans les affaires qu'ils connaissent bien, les sénateurs apparaissent seulement comme les personnes corrigeant les textes issus de la Chambre des députés. Ces derniers peuvent, par une majorité absolue, imposer leur conception des lois courantes. Il existe donc une sorte de tension entre le statut constitutionnel du Sénat et sa composition réelle.

Pour clore cette courte intervention, je ferai remarquer que lors du passage à la décentralisation, tant redouté en 1992, il a souvent été question d'une possible interconnexion entre le Sénat et les représentations régionales. Une régionalisation du Sénat ne pourrait pas se faire sans que cette instance soit associée au vote du budget national. Or, jusqu'à présent, tout ce qui relève du budget appartient à la compétence exclusive de la Chambre des députés. Le Sénat serait de peu d'utilité pour les régions s'il n'avait pas la possibilité de décider de la destination des flux financiers. En outre, il serait sans doute nécessaire de définir le groupe des lois particulièrement importantes pour les collectivités locales et pour lesquelles le vote du Sénat compterait autant que celui de la Chambre des députés.

L'autre point sensible concerne l'éventuelle élection indirecte des sénateurs par des représentations régionales. Ce sujet restera sur la table aussi longtemps que les sénateurs considèreront le mandat direct comme leur principal attribut. De plus, une réforme semblable devrait prendre en compte l'asymétrie considérable existant entre les régions : la région la plus dense est quatre fois plus peuplée que la région la moins dense. En tout état de cause, la discussion sur le sujet est loin d'être close.

M. Jean-Jacques HYEST

Merci Monsieur le Sénateur de nous avoir fait part de ces problématiques assez différentes de celles évoquées jusqu'ici. Il a été très enrichissant d'entendre les expériences menées dans un certain nombre de pays. Mes collègues de la Commission des lois du Sénat auront sans doute envie de retourner en République tchèque et en Autriche !

Je passe la parole à M. Hubert HAENEL, Président de la Délégation pour l'Union européenne au Sénat, pour la conclusion de cette journée.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

M. Hubert HAENEL (France), Président de la Délégation pour l'Union européenne au Sénat

Je souhaite remercier toutes les personnes présentes, tous les intervenants, mais aussi les organisateurs de cette manifestation, le Président du Sénat, le Président du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Président de la Commission de Venise. Je remercie également le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe d'avoir bien voulu associer l'assemblée qu'il préside à la préparation de ce colloque, ainsi que le secrétaire général du Sénat et ses homologues. Je voudrais également saluer la participation du Président du Comité des Régions.

Je ne peux citer tous les intervenants, mais je tiens à remercier tout particulièrement mes collègues du Sénat, Mme Michèle ANDRÉ, Vice-Présidente du Sénat, dont l'engagement européen est à souligner, M. Patrice GÉLARD qui a travaillé dans le cadre de la Commission de Venise sur le rôle des secondes chambres en Europe, ainsi qu'avec notre collègue M. Jean-Claude PEYRONNET dans le cadre de la Commission des lois sur le bicamérisme en Europe. Je souhaiterais enfin remercier le Président de la commission des Lois, M. Jean-Jacques HYEST, d'avoir magistralement présidé la dernière partie de ce colloque.

Les enseignements d'un colloque aussi dense seraient naturellement très nombreux. Je n'essayerai pas d'en faire un inventaire, qui pourra être réalisé dans de meilleures conditions lors de la publication des actes. Je voudrais plutôt mettre l'accent sur quelques perspectives.

Les secondes chambres ne se ressemblent pas, comme nous avons pu l'observer tout au long de cette journée. Elles ont toutes, pourtant, la même raison d'être, celle consistant à assurer le maintien d'une démocratie équilibrée, réfléchie et respectueuse de la diversité. Ainsi, le Sénat français assure une représentation de la diversité nationale et locale, mais aussi une

représentation des Français établis hors de France, qui sont près de deux millions.

C'est pourquoi le bicamérisme, s'il est toujours utile, devient nécessaire pour les pays présentant une certaine taille ou un certain degré de diversité. En effet, lorsqu'un pays compte plusieurs dizaines de millions d'habitants, le pouvoir central s'éloigne inévitablement des citoyens en même temps qu'il se renforce. Ainsi, une chambre exerçant un pouvoir modérateur devient indispensable. Il en est de même lorsqu'un pays atteint un certain degré de diversité culturelle et linguistique, même lorsque sa population est moins importante. Pour éviter que telle ou telle composante ne soit marginalisée, pour assurer l'équilibre entre les droits de la majorité et ceux de chaque composante, le bicamérisme s'impose.

L'aspiration à avoir une démocratie équilibrée n'est pas en déclin, loin de là. L'Europe est revenue des grandes utopies meurtrières, des religions politiques qui ont ensanglanté le siècle précédent. Elle a appris la fragilité de sa propre civilisation, et la nécessité de modérer et de limiter tout pouvoir. L'idéal d'une démocratie équilibrée est de plus en plus partagé. Parallèlement, l'affirmation des pouvoirs locaux et la reconnaissance de la diversité constituent des tendances lourdes. La centralisation parfois démesurée qu'avaient suscitée les guerres ou les tensions internes en Europe cède le pas à un mouvement contraire. La décentralisation répond à l'attente des citoyens d'une démocratie plus vivante, d'un pouvoir plus proche et plus contrôlable. La logique de ce mouvement est une plus grande affirmation de la diversité, une diversité qui aspire à être reconnue et garantie. Ainsi, les fondements du bicamérisme que sont les aspirations à une démocratie équilibrée et au respect de la diversité sont plus vivants que jamais, et c'est pourquoi le bicamérisme représente une idée d'avenir.

Si tel est bien le cas, il est naturel de se demander comment elle doit se traduire dans la construction européenne, où se joue, au moins, pour partie, l'avenir de notre continent. Cela me conduit à évoquer, brièvement, mes souvenirs de membre de la convention sur l'avenir de l'Europe. Lorsque la décision de lancer la Convention a été prise, nous avons voulu, au Sénat, préparer notre contribution à ses travaux. Comme l'un des thèmes que devait traiter la Convention portait sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, nous nous étions de suite intéressés à ce sujet qui nous préoccupait directement. Cette réflexion avait été confiée à M. Daniel HOFFEL, lequel avait suggéré la création d'une seconde chambre européenne ou d'un Sénat européen, qui aurait représenté les Parlements nationaux auprès de l'Union européenne. Ses compétences auraient été de deux sortes : d'une part, contribuer au respect du principe de subsidiarité et, d'autre part, participer au contrôle des politiques européennes de nature intergouvernementale, principalement les affaires étrangères et la défense.

Cette proposition fut très mal accueillie au sein de la convention où on nous répétait inlassablement qu'il ne fallait pas de nouvelle institution. « *No new body* » constituait un véritable slogan. Le même argument était employé contre la proposition du Président GISCARD D'ESTAING de créer un Congrès qui aurait réuni périodiquement parlementaires européens et parlementaires nationaux.

L'autre argument qu'on nous opposait était que l'Union européenne dispose déjà d'un système bicaméral, avec le Parlement européen et le Conseil. Il ne fallait donc pas ajouter une troisième chambre. A cela, nous pouvions répondre : « *Certes, l'Union européenne a déjà un système bicaméral, mais remplit-il vraiment toutes les fonctions du bicamérisme ?* » Le Conseil fonctionne ainsi : les négociations sont menées au sein de groupes de travail, composés de fonctionnaires ; puis, les questions non résolues remontent vers les représentants permanents. Ceux-ci règlent alors eux-mêmes une partie des questions attenantes. De fait, les ministres abordent seulement ce qui reste de ce processus de décantation. Les vies démocratiques nationales demeurent dans un arrière-plan plutôt lointain. Elles n'ont pas beaucoup plus d'écho au Parlement européen, dont le fonctionnement est organisé, de manière légitime, sur des bases transnationales. Ainsi, le fonctionnement de l'Union européenne n'est pas suffisamment relié aux vies politiques nationales et s'éloigne des citoyens.

Mais ce débat a été rapidement transformé avec l'irruption d'un autre protagoniste. En effet, les régions, surtout les régions dotées d'un pouvoir législatif, disposaient, au sein de la Convention, d'un certain nombre de relais, lesquels ont fait valoir l'idée qu'une meilleure association des démocraties régionales et locales était également nécessaire, notamment pour bien veiller au respect de la subsidiarité. L'entrée des régions, d'une certaine manière, nous aidait dans notre travail, car elle procédait d'une même préoccupation, celle d'enrichir et de compléter la vie démocratique de l'Union européenne, et de rapprocher autant que possible la décision du citoyen. Mais nous ne disposons pas d'un schéma susceptible de convenir à tout le monde. Du coup, il a fallu trouver des compromis, après des débats pas toujours faciles.

Les Parlements nationaux ont reçu la responsabilité de veiller au respect de la subsidiarité au travers d'instruments permettant, d'une part, d'alerter, de façon précoce, les institutions européennes et, d'autre part, de saisir la Cour de justice de Luxembourg. Ces instruments ont d'ailleurs été encore renforcés par le Traité de Lisbonne. De plus, symboliquement, le rôle des Parlements nationaux est désormais mentionné dans le corps même des traités, et non plus dans des protocoles annexés. Après un long débat, les Parlements régionaux n'ont pas obtenu, pour leur part, le droit de participer directement à l'alerte précoce et de saisir la Cour de justice. L'argument décisif, à cet égard - et ce n'est pas sans intérêt pour nos travaux d'aujourd'hui - a été que la vocation

des régions est de participer à ce mécanisme par l'intermédiaire des secondes chambres.

C'est pourquoi le nouveau dispositif indique expressément que, dès lors qu'un Parlement est bicaméral, chacune des chambres, à niveau égal, contribue au contrôle de subsidiarité. Ainsi, la prise en compte du fait régional a conduit à garantir les droits des secondes chambres dans un traité, ce qui était pour le moins audacieux. Je me souviens des doutes qu'inspirait cette formule à Robert BADINTER, l'autre représentant du Sénat au sein de la convention. Il jugeait que nous étions loin de l'orthodoxie juridique !

Mais une deuxième voie, elle aussi indirecte, a été également ouverte à l'attention des régions. Le Comité des Régions a reçu, lui aussi, la possibilité de saisir la Cour de justice sur le terrain de la subsidiarité. Certes, cette faculté ne peut jouer que pour les textes sur lesquels le Comité est obligatoirement consulté. Mais il s'agit bien d'une deuxième voie, complémentaire de la première, qui est ainsi ouverte pour impliquer les pouvoirs locaux dans le contrôle de la subsidiarité.

La Convention n'a pas retenu le principe d'une seconde Chambre européenne ou d'un Sénat européen. Mais il reste des traces de cette proposition dans le protocole sur les Parlements nationaux, et plus particulièrement, dans son titre consacré à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes (COSAC). Comment est défini le rôle de la COSAC, structure prévue par les traités pour associer les Parlements nationaux ?

Le Traité de Lisbonne stipule que la COSAC peut, tout d'abord, adresser des contributions aux institutions de l'Union. Elle doit également assurer un échange d'informations et de bonnes pratiques entre les Parlements nationaux. Dans les faits, c'est le thème de la subsidiarité qui sera au centre des échanges. Il en est d'ailleurs déjà ainsi : désormais, chaque réunion de la COSAC traite de la subsidiarité. C'était par exemple le cas lundi dernier à Ljubljana où je me trouvais avec mes homologues.

Enfin, le dernier rôle attribué à la COSAC est de débattre de thèmes particuliers, notamment « des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune ». Ce rôle, pour l'instant, ne peut relever du Parlement européen. Par conséquent, il n'existe pas suffisamment de contrôle démocratique collectif sur les opérations extérieures.

Ainsi centrée sur la subsidiarité et les politiques intergouvernementales, la COSAC n'est pas si éloignée - même si elle demeure une instance modeste - de la structure nouvelle appelée par M. Daniel HOEFFEL, du moins dans son inspiration générale. Mais je reconnais qu'il faudra une grande détermination pour utiliser toutes les potentialités du nouveau traité en termes de contrôle

démocratique, notamment concernant les questions de défense et du contrôle d'Europol.

Alors, quelles sont maintenant les perspectives ?

De l'avis général, si le Traité de Lisbonne réussit à passer l'épreuve du processus de ratification, il ne sera pas révisé de sitôt. L'aspiration à une pause dans le débat institutionnel est générale.

Toutefois, les votes négatifs, par référendum, des deux pays fondateurs sur la Constitution européenne ont montré la nécessité de renforcer sans cesse le lien entre les citoyens et l'Europe en construction. Le Traité de Lisbonne offrira des outils pour cela. Ils devront être utilisés par les Parlements nationaux et particulièrement par les secondes chambres en veillant tout particulièrement à prendre en compte les préoccupations des pouvoirs locaux. Il faudra travailler en commun. Dès lors que le Comité des Régions sera amené, lui aussi, à donner à la subsidiarité une place importante dans ses travaux, naîtra nécessairement une certaine convergence des préoccupations avec le contrôle qu'exerceront les Parlements nationaux.

A sa modeste échelle, la Délégation pour l'Union européenne que je préside a déjà engagé le mouvement. Sur l'initiative de notre collègue M. Jacques BLANC, nous avons décidé de participer au réseau de *monitoring* de subsidiarité créé par le Comité des Régions. Le contrôle de subsidiarité incitera également à un rapprochement entre les Parlements nationaux et le Parlement européen. En effet, avec les nouvelles dispositions introduites par le Traité de Lisbonne, une majorité des Parlements nationaux, soutenue par une majorité simple au Parlement européen, pourra provoquer le retrait d'un texte.

Le respect de la subsidiarité constitue un enjeu essentiel pour la construction européenne, car il est la clef d'une réconciliation entre la construction européenne et les citoyens, lesquels jugent que l'Europe est trop active dans certains domaines, mais pas assez dans d'autres. Travailler de concert à concrétiser cette exigence finira par mieux faire comprendre l'intérêt de l'Europe qui est celui d'associer toutes les légitimités.

Les citoyens de l'Union européenne ne sont pas des êtres abstraits, désincarnés, de simples sujets de droit. Ils sont enracinés dans des vies locales et nationales. Ainsi, la construction européenne ne doit pas ignorer cette dimension. Pour se consolider, elle doit conjuguer toutes les légitimités. Avec le nouveau traité, elle a déjà commencé à le faire. La priorité, aujourd'hui, doit être de travailler en commun pour faire vivre le Traité de Lisbonne.

Mais demain, du fait même de ce travail en commun, les conceptions évolueront. Il sera de mieux en mieux admis que, pour favoriser les progrès de la construction européenne, il est nécessaire de consolider et d'élargir sa base.

C'est pourquoi il me semble qu'à terme, l'idée d'une seconde chambre européenne pourra être reprise sous un autre angle. Faudra-t-il, comme l'a proposé M. GISCARD D'ESTAING, mettre en place un Congrès des peuples, associant parlementaires européens et parlementaires nationaux ? Faudra-t-il plutôt envisager un Sénat européen permettant de relier l'Union européenne aux vies politiques nationales et régionales ?

Bien des formules sont envisageables. Mais je crois que cette problématique doit rester dans les têtes pour le jour où le débat institutionnel reprendra. Je pense que tôt ou tard, il existera une institution s'apparentant à une seconde chambre européenne.

M. Jean-Claude Van CAUWENBERGHE, Président du groupe de travail ad hoc « Régions à pouvoirs législatifs » du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Député au Parlement wallon

Monsieur le Président, chers collègues parlementaires,

Je résisterai, en tant que dernier intervenant à deux tentations : celle consistant à répondre aux orateurs précédents et celle consistant à synthétiser leurs propos.

En tant que régionaliste, j'aurais beaucoup à dire sur le Comité des Régions et son contrôle de subsidiarité limité. Je pourrais également parler de la COSAC. Cette dernière ne rassemble que des représentants de Parlements nationaux. Elle fait fi de tous nos pays fédéraux, dans lesquels des compétences propres sont données aux régions. Enfin, j'aurais pu évoquer la question de l'avenir d'un Sénat européen qui s'appuierait davantage sur les collectivités régionales.

Notre journée bien remplie nous a permis de mieux appréhender et comprendre les expériences diverses et variées des secondes chambres dans nos pays européens.

Mon propos visera davantage à exprimer devant vous ce que pense à ce sujet le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Puis-je rappeler, en effet, que de ce véritable parlement du monde local et régional des 47 pays du Conseil de l'Europe (qui n'est pas encore la seconde chambre du Conseil de l'Europe comme l'évoquait le Président de la Chambre des Régions, Yavuz Mildon), s'est mobilisé, depuis sa création, en faveur de la promotion de l'autonomie locale et régionale, des processus de décentralisation, de subsidiarité en un mot des politiques de proximité.

La philosophie de base de l'action du Congrès est que la démocratie n'est effective et réellement vécue dans un Etat que dans la mesure où le socle local jouit d'une véritable autonomie et qu'entre le niveau local et le niveau national existe un niveau intermédiaire, qui irrigue et enrichit le processus démocratique. Ce niveau intermédiaire vise tout ce qui se situe en dessous du niveau central. Il constitue pour nous un élément structurant de toute démocratie participative et de proximité. C'est pour cette raison que nous avons initié cette rencontre, que le Sénat français a permis de concrétiser avec succès et ce, en collaboration avec la Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire.

Mes chers collègues, s'il existe un avenir pour le bicamérisme, il passe, dans notre esprit, par l'affirmation plus prononcée du principe de participation. Le bicamérisme est ainsi le gage d'amélioration de la production législative ou comme disent certains auteurs « *le frein aux impétuosité politiques des premières chambres* ». Cependant, pour reprendre la formule du doyen VEDEL, nous pouvons défendre l'idée que le bicamérisme est « *l'indice de principe de séparation des pouvoirs* ».

Comme cela a été souligné ce matin, la représentation sociale d'une classe déterminée, qui était autrefois la caractéristique fondamentale de la composition du Sénat, voit sa légitimité contestée, concurrencée, voire supplantée par un autre type de représentation de base territoriale. Si le premier de ces modèles s'érode pour des raisons évidentes, le second, en revanche, se substitue à lui, se développe et amplifie sa raison d'être, précise M. Patrice GÉLARD dans l'un de ses écrits, qui font autorité en la matière. Le principe de représentation territoriale vient finalement, avec le temps, dans de nombreux pays, occuper la place vacante laissée par la disparition d'un bicamérisme aristocratique.

« *Si on considère que la Nation se compose, d'une part, d'un peuple et, d'autre part, d'un territoire* », écrit M. Michel ROCARD, « *il faut que l'un et l'autre soient représentés dans le Parlement* ». « *Dans ce contexte démocratique, le principe de territorialité apparaît comme le seul fondement viable, susceptible d'asseoir l'identité d'une chambre haute* », ajoute le constitutionnaliste M. Jean-Pierre DUPRAT.

D'un point de vue politique, a été évoquée la thèse selon laquelle le fondement philosophique du bicamérisme résiderait dans la nécessité de représenter l'homme dans sa totalité, c'est-à-dire, l'*homo civicus*, titulaire des droits des citoyens, mais aussi l'homme socialisé par les collectivités auxquelles il appartient ou, plus exactement, les collectivités qu'il constitue.

« *A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie ?* » titrait, dans une de ses études, le sénateur M. Patrice GÉLARD. Pour nous, la deuxième chambre doit représenter le lieu de participation des collectivités constitutives d'un Etat, qu'il soit fédéral ou non. Il s'agit du point essentiel d'un système bicaméral. Une seconde chambre doit permettre la représentation politique des collectivités territoriales et leur intervention dans le processus décisionnel.

Dans le nouveau projet en cours de discussion de la Charte européenne de la démocratie régionale, qui doit être le pendant de la charte de la démocratie locale, plusieurs articles traduisent la volonté des pouvoirs régionaux d'être associés et d'être entendus, ou mieux encore, d'être des co-décideurs. Ainsi, l'article 19 de cette nouvelle charte exige que « *les collectivités régionales soient associées à toute prise de décision affectant leurs compétences et leurs intérêts essentiels* », tandis que les articles 42 et 43 en explicitent le principe.

Où cette sensibilité politique peut-elle mieux s'exprimer que dans une seconde chambre ? En ce sens, celle-ci ne doit pas représenter une « *simple chambre de refroidissement* » comme certains auteurs la qualifient. Elle doit être « *réchauffée* » par la chaleur de la démocratie de proximité.

A l'instar de M. Van den BRANDE, je pense que les secondes chambres doivent consolider et approfondir le processus démocratique des Etats. Elles ne doivent pas être « *les Cendrillons de la vie politique* ». Bien au contraire, elles doivent être, avec la première chambre, des lieux de contre-pouvoir, de complémentarité et d'exercice des responsabilités politiques dans un Etat.

Le représentant de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Miljenko DORIĆ, a insisté sur la nécessité d'enrichir les coopérations verticales, car lorsqu'il n'existe pas de seconde chambre, est recherché un lieu alternatif, où peuvent exprimer les différentes sensibilités.

Les Etats fédéraux appellent naturellement à l'existence d'une seconde chambre. Selon la littérature relative au fédéralisme, pour qu'un système bicaméral puisse répondre aux critères de participation, les entités fédérées doivent être représentées dans l'une des deux chambres fédérales.

Dans son étude sur la quête identitaire de la seconde chambre, Mme Séverine NICOT affirme que la diversité est consubstantielle au bicamérisme. Aussi, nous pouvons arguer que le bicamérisme est consubstantiel au fédéralisme. Dans les pays fédéraux achevés, la seconde chambre constitue le lieu de la démocratie fédérale, la première chambre représentant le lieu de la démocratie populaire. Si la seconde chambre est indissociable du fédéralisme, elle ne l'est pas moins finalement des Etats décentralisés.

Ce matin, le sénateur M. Patrice GÉLARD a expliqué que nous sommes passés des Etats fédéraux, qui ont nécessairement une seconde chambre, à des Etats décentralisés qui aspirent à en avoir une.

M. le Président du Sénat, Christian PONCELET a écrit : « *La plupart des Etats sont aujourd'hui engagés dans des processus de décentralisation, qui légitiment une représentation spécifique au niveau national. Seul le bicamérisme permet cette adaptation nécessaire aux réalités du monde moderne. La représentation des composantes de la société nationale se résume donc le plus souvent à celle des structures territoriales, c'est-à-dire à des collectivités plus ou moins décentralisées. Par rapport à l'Assemblée nationale qui représente le peuple dans sa composante démographique, le Sénat représente le peuple dans sa dimension spatiale et le territoire en tant que souveraineté. Dans le mouvement actuel de globalisation et de mondialisation, ce respect de la diversité est en soi une richesse particulière.* »

Le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe accueille avec beaucoup de considération cette thèse. En effet, la régionalisation va constituer de plus en plus un contrepoids à la mondialisation. Il serait intéressant, ainsi, d'avoir une chambre haute servant de relais à ce contrepoids.

Une grande partie de nos travaux a consisté à répondre à la question de savoir comment le bicamérisme peut être ancré dans les territoires, dans le réel, dans le concret. Beaucoup d'auteurs et d'orateurs ont répondu que, pour remplir ce rôle de chambre des entités fédérées et des collectivités territoriales, il faudrait que la composition de la deuxième chambre et ses compétences lui confèrent ce que les auteurs MM. Jean MASTIAS et Jean GRANGE appellent *une identité, une personnalité et une originalité.*

M. le professeur Carlos CLOSA MONTERO a détaillé ce matin les quatre modèles de composition des secondes chambres dans les Etats fédéraux ou, selon sa formule, « *quasi fédéraux* » : élections directes, élections indirectes, élections hybrides ou élections par les organes régionaux. Il a réalisé le même exercice pour les pays non fédéraux en retenant également quatre modèles historiques : vote catégoriel, vote sectoriel, vote indirect par les collectivités territoriales ou vote au suffrage direct.

Quel que soit le modèle, nous soutenons, au Congrès, l'existence d'un lien fort entre les représentants de la seconde chambre et les entités qui génèrent leur présence dans celle-ci, qu'elles soient entités constitutives d'un Etat fédéral ou collectivités territoriales. Ce lien renvoie au débat sur le niveau de représentation dans la seconde chambre. Les auteurs ont beaucoup écrit sur le sujet. Il est ainsi proposé de représenter au Sénat, soit seulement les régions, soit les régions avec d'autres collectivités.

La question se pose de savoir avec quel équilibre est assurée cette représentation, avec un système proportionnel dans lequel les deux assemblées se trouvent sur un même pied d'égalité ou avec un système mixte mêlé de proportionnalité. Il existe bien des façons de composer cette seconde chambre.

Pour nous, la seconde chambre doit au moins être compétente pour tout ce qui touche aux intérêts directs des collectivités et des entités, à la fois en ce qui concerne leurs conditions d'existence institutionnelle que leurs capacités d'action. Nous n'oublions pas les intérêts des collectivités locales, aujourd'hui conduites à s'occuper de ce qui touche aux affaires européennes, à la subsidiarité, à la coopération interrégionale ou transfrontalière ou encore aux problèmes de mondialisation. Nous n'oublions pas non plus que cette seconde chambre est bien souvent utile, car elle est le reflet de conflits entre minorités ou d'un pays pluriethnique.

En conclusion, le Congrès a trois souhaits :

- Nous appelons à ce que cette seconde chambre constitue un lieu de représentation des entités fédérées ou des collectivités territoriales pour permettre à ces dernières de participer au processus décisionnel.
- Cette seconde chambre doit représenter adéquatement et légitimement des collectivités, c'est-à-dire qu'il doit y avoir un lien direct entre les élus de la seconde chambre et les territoires dont ils sont les représentants légitimes.
- Les compétences de cette seconde chambre doivent permettre aux collectivités régionales ou territoriales de contrôler et d'approuver les décisions les concernant.

La constitution d'un relais servant aux entités fédérées ou aux collectivités territoriales de faire part de leurs problématiques aidera les secondes chambres à renforcer leur légitimité et, pour reprendre l'expression du Président du Sénat, lue par M. DELCAMP, à « *assurer leur renouveau* ».

Je vous remercie chacune et chacun pour la qualité de votre participation à ces travaux, ainsi que pour votre excellente attention.

M. Jean-Jacques HUEST

Merci Monsieur le Président. Vos conclusions nous incitent à organiser un nouveau colloque. Cette journée a été très riche. Nous remercions tous les participants d'être venus. Les actes de ce colloque permettront de prolonger la réflexion sur ces sujets.

Je terminerai cette journée en reprenant les propos de M. le professeur DELPÉRIÉ : « *Il faut des yeux différents pour faire une meilleure législation à condition que les lunettes soient différentes* ».

Mesdames et Messieurs, merci infiniment.



Public Salle Clemenceau

**BICAMERAL SYSTEMS AND REPRESENTATION OF
REGIONS AND LOCAL AUTHORITIES:
THE ROLE OF SECOND CHAMBERS IN EUROPE**

*
* * *

**PROCEEDINGS OF THE
CONFERENCE HELD BY THE FRENCH SENATE AND
THE CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE
COUNCIL OF EUROPE**

AT THE SENATE ON THURSDAY, 21 FEBRUARY 2008

PREFACE

Seventeen Council of Europe member states have a bicameral parliament. In those states, whether they have a federal or a unitary system, bicameralism is seen in a growing number of cases as the most appropriate way of meeting the need for a balance between the centre and regional and local units of government.

However, the general trend towards regionalisation and decentralisation that can be seen in Europe does not always lead to changes in the way sub-state entities are represented and participate in state-level decision-making. It was for this reason that the Council of Europe and the French Senate - the prime mover in the setting up of the Association of European Senates - took the initiative of organising an International Conference on “Bicameral Systems and Representation of Regions and Local Authorities”, held at the Palais du Luxembourg in Paris on 21 February 2008, to highlight “the role of second chambers in Europe”.

The conference, whose proceedings are brought together in this publication, used the different countries’ experiences as the basis for a detailed comparative study of the different aspects of this representative function, organised around the following themes:

- the diversity of second chambers in Europe, illustrated by four case studies;
- forms of representation in second chambers and election procedures;
- ways of improving representation of regions and local authorities in second chambers;
- links between representation of regions and local authorities and the powers of second chambers.

The conference provided the opportunity for a wide-ranging debate based on statements by representatives of the different countries. Participants included policy-makers, parliamentarians, local and regional elected representatives and academics from many European countries.

These proceedings are intended to reflect the wealth of ideas that emerged from the conference and to highlight the links between bicameralism, local and regional democracy and the preservation of Europe's diversity.

OPENING OF THE CONFERENCE

Ms Michèle ANDRÉ (France), Deputy Speaker of the French Senate

Ladies and gentlemen, distinguished guests,

Welcome to the Senate. It is my pleasant duty to be chairing our first round-table forum this morning. I shall hand over straight away to Mr Alain Delcamp, our Secretary General, who has a message of welcome for you from the Speaker of the Senate, Mr Christian Poncelet.

Mr Delcamp, over to you.

Mr Alain DELCAMP, Secretary General of the French Senate

Madam Chair, Prime Minister, distinguished guests, ladies and gentlemen,

The Speaker of the Senate has asked me to tell you, at the start of our conference, how sorry he is that official commitments prevent him from being with us today. As you will be aware, we are in the middle of campaigning for the upcoming local elections. A wealth of current events, both happy and less happy, conspire to keep us elected politicians busy.

He has also done me the somewhat rare honour of asking me to read out his message to you, even though several of his colleagues, including Deputy Speaker Michèle André, are already here with us. There is a particular reason for this. I have in fact had occasion to work, in a range of functions, with the different institutions that are co-hosting this event. I have fond memories of that co-operation, and it is my pleasure to list them.

First of all I am happy to welcome the representatives of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities, who were kind enough to consider me an expert in comparative law on local and regional matters and voted, a few years ago in 1996, to elect me as Chair of the Congress's Group of Experts, a post I held until I retired from the Congress in 2003.

That time was an extremely rewarding experience for me. It coincided with a period when new democratic bodies were being set up in the various member states of the Council which have since joined the European Union. Through

my work at that time I also came to know the Venice Commission, whose new President, Mr Jan Erik Helgesen, is with us today – welcome, Sir. In working with the Commission I had occasion to draft and present a number of reports, and to represent the Group of Experts. I met up again with a lot of friends and university colleagues and enjoyed some very happy times.

I am of course pleased to welcome Mr Lluís Maria de Puig, the new President of the Council of Europe Parliamentary Assembly. A little anecdote here: Mr de Puig had already agreed to attend our conference as a Assembly member, even before he was elected President. So we are doubly happy to welcome him today.

Welcome too to my fellow secretaries general: Mr Ulrich Bohner, Mr Gianni Buquicchio and Mr Mateo Sorinas. Mr Sorinas has taken over from Mr Bruno Haller – a trusty friend of long standing.

I must not forget either all the members of our various parliaments, and especially you, Madam Chair, and the many members of the French Senate who are taking part in our conference. It is my very great privilege to serve them and to be involved in the running of the Senate.

I will now read out the message from the Speaker of the Senate, Mr Christian Poncelet.

Message of welcome from Mr Christian PONCELET, Speaker of the French Senate

"Ladies and gentlemen, distinguished guests,

It is a great pleasure to be hosting this special conference, in the *Palais du Luxembourg*, on bicameral systems and representation of regions and local authorities in Europe.

This event is special by its very title, which lists amongst the functions of the second chamber that of representing local and regional authorities. This is not the only representative function of second chambers, and not all of them are built on this model, far from it. And it was not the French Senate – which, under our Constitution, represents the 'territorial communities of the Republic' – that took the initiative here. Credit for that goes to the Venice Commission, which was first off the mark, instigating a series of studies on second chambers in the Council of Europe member states and wisely choosing as its general rapporteur my very good friend Mr Patrice Gélard, who combines the office of Deputy Chair of the Senate's Law Committee with the deanship of several law faculties.

The emphasis placed on local and regional authorities is due to the active commitment of the Council of Europe's Congress of Local and Regional

Authorities, and I pay tribute to its various members, its President Mr Skard and my colleague Mr Jean-Claude Frécon, Vice-President of the Congress and Senator for the Loire, who played a large part in getting the European Charter of Local Self-Government ratified by France – too late, in my opinion, but better late than never!

Our thanks too to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe for honouring this event with its patronage. Thanks to the work of the Assembly, second chambers are able to make their influence felt at European level. And it is good that, in our dealings with the governments of the Council of Europe member states, the parliamentary torch should be carried by a senator from a country which has managed its transition to democracy so well.

The question of the role which local and regional authorities play in our countries is one of the major institutional issues facing European countries. To us as senators, it guarantees true democracy: as de Tocqueville put it, 'local institutions are to liberty what primary schools are to science; they teach people to appreciate its peaceful enjoyment'.

In this context, the progress which all our European countries have made towards devolution reflects their shared concern, in an age of globalisation and large organisations, to meet their fellow-citizens' dual requirement of proximity and diversity.

I am aware that the Congress makes a distinction between local and regional authorities. I also know that the latter have formed a Working Group on Regions with Legislative Powers, represented here by its Chair, Mr Jean-Claude Van Cauwenberghe, and that efforts have long been made to distinguish a 'Europe of the regions' from the 'Europe of nation states'.

So I am very glad to see that one of the topics for this conference is the exploration, in concrete terms, of the way in which the regions, but local authorities too, might have more of a voice in national decision-making. So this conference may be a stage in the process of upholding and indeed reviving bicameralism, which is of course something close to my heart.

For nearly ten years the French Senate has worked tirelessly to forge links amongst the world's senates. Far from decreasing in number, they are increasing and bicameralism is often, in the new democracies, seen as a way of bringing peace to societies and ironing out differences. I have also set up an Association of European Senates, which meets twice a year – on the last occasion in Bucharest, next time in Vienna, and next autumn in St Petersburg.

Working together, with the moderation characteristic of second chambers, we seek to achieve reasonable situations of balance in our respective countries, remaining suitably mindful of the diversity of structures and keen to secure the wellbeing of our fellow-citizens.

But may I say, and this is a belief I hold very strongly, that the forms which this common endeavour takes and the routes it follows must be appropriate to each country. The second chamber reflects each country's institutional

evolution, which is shaped by national history and national political and geographical realities. So there cannot be one model alone. My message to the many representatives of local and regional authorities who are here today, and notably to Mr Luc Van den Brande, the new President of the European Union's Committee of the Regions, is thus that they should agree the approach best suited to their specific circumstances.

Taking part in decision-making at national level, through a second chamber, will not make them further removed from Europe. Under the Treaty of Lisbon, which France has just ratified, national parliaments will have new means of participation. The French Senate intends to make full use of these new opportunities. It is already trying them out, in conjunction with other second chambers, notably the *Bundesrat* and the House of Lords, both of which are represented at our conference.

So I have no hesitation in inviting you to share in the search for a new dimension in bicameralism, whilst urging you all to respect difference. Bicameralism is one of the most natural guarantees of such respect."

Ms Michèle ANDRÉ

Thank you. I now hand over to Mr Lluís Maria de Puig, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Mr de Puig.

Speech by Mr Lluís Maria DE PUIG (Spain), Senator, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Thank you.

We are going today to look at bicameralism and the representation of regions and local authorities in our respective countries, in an attempt to conceptualise the role of second chambers in Europe.

Let me start by saying that democracy needs parliaments. Without parliaments there can be no such thing as democracy. Systems may be either unicameral or bicameral. Some member states of the Council of Europe have just one chamber, but most of them have two, and they often differ widely from one country to another. So there is a degree of diversity here.

It is also important to take into account the nature of democracy in each country, its historical traditions and the decisions of its citizens, who may or may not want the second chamber to be an "upper house" that gives draft legislation a second reading or a chamber of regional and local representation. We shall address these matters with the help of this morning's speakers. But the whole *raison d'être* of a second chamber is to enhance the democratic process. That is achieved through the legislative work of second chambers, the most important area of parliamentary work.

As you know, second chambers conduct a second reading of draft legislation or refer it back to the lower house, or they may exercise the right to initiate legislation themselves. When second chambers consider draft legislation at second reading they conduct a review of the texts adopted, taking account of the different regional or national interests. They also help to deepen the debate and secure agreement amongst the various political forces, which the first chamber may not have managed to secure at first reading. In a number of countries, such as the USA or Italy, the second chambers have different prerogatives or powers, which are sometimes broader than those of the lower house. This is the case in Mexico, a country which has observer status with the Council of Europe, and is a federal state. In Mexico the Senate has sole competence in respect of foreign affairs.

Elsewhere, the political crisis triggered by the Italian Senate gives us an idea of a second chamber's power and capabilities.

So second chambers clearly play a significant part in major political debates. They also have a cardinal role in parliamentary supervision and may play a part in regional and local representation, as a complement to the direct representation provided by first chambers. These different roles allow them to do what is necessary to ensure a more representative system of parliamentary democracy.

Second chambers sometimes represent the various elements in society too - certain regional or local bodies or social institutions. The Irish Senate, for example, includes members elected by the universities. But second chambers are also a vehicle for institutional stability and thus beneficial to democracy.

Whilst the Parliamentary Assembly never really addressed this question at the first Conference of National Parliaments and Regional Assemblies, held in Strasbourg on 12 September 2007 on the subject of "Representative democracy, European affairs and active citizenship", second chambers were nevertheless acknowledged as being the repository of regional and local political life.

Consequently a proposal for a declaration is to be laid before the Assembly Bureau, expressing the wish for good governance at regional and local levels, and quoting the declaration by the heads of state and government at the third Council of Europe Summit in Warsaw in 2005 that effective democracy is essential for facilitating economic and social progress.

I must take this chance of highlighting the Congress's many efforts to further regional development, and those currently under way to finalise a European Charter of Regional Democracy.

The Council of Europe is already showing a lead, since it has both a Parliamentary Assembly, made up in particular of elected second-chamber representatives (a senate), and a Congress made up of elected local and regional representatives and, for the past few years, it has had a Chamber of Regions.

Can we go still further?

We could consider doing more to open up the Parliamentary Assembly to regional parliaments. We have already begun to move in that direction, since the Parliamentary Assembly is working on a draft agreement on strengthening co-operation between the Parliamentary Assembly and the Conference of European Regional Legislative Assemblies, in order to strengthen the institutional role of regional parliaments in Europe, notably in the Parliamentary Assembly.

Given this background and these plans, it is fair to say that bicameral systems still have a bright future ahead of them.

Thank you.

Ms Michèle ANDRÉ

Thank you. I now call on Mr Halvdan Skard, President of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities. Over to you, Mr Skard.

Speech by Mr Halvdan SKARD, President of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

Mr Chairman,
Excellencies,
Ladies and Gentlemen,
Dear colleagues,

It is an honour for me to address this conference within the walls of the Senate of France, which is the embodiment of local and regional democracy in this country and the link between territorial and national democracy, representing territorial authorities at national level. By virtue of this fact, the Senate and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, of which I am President, are natural and regular partners in the efforts to advance territorial democracy on our continent. Our long-standing cooperation has already produced important synergies – I am thinking, for example, about the colloquy in June 2001 on decentralization in France, co-organised by the Senate and the Congress, and, of course, this conference today on the role of second chambers, in which the Council of Europe Parliamentary Assembly and Venice Commission are taking part as well.

I would like to take this opportunity to pay tribute to the Secretary General of the Senate Alain Delcamp for his outstanding work on local and regional issues and his contribution to the work of the Congress. I also welcome here

my counterpart in the Parliamentary Assembly Lluís Maria De Puig, who was for a long time Assembly Rapporteur on regionalisation in Europe and who was elected Assembly President in January this year. I also would like to pay tribute to the work done by Senator Patrice Gélard in the framework of the Venice Commission.

Ladies and Gentlemen,

The theme of this conference – the role of second chambers – is of paramount importance to the Council of Europe Congress, an assembly of local and regional elected representatives which has two chambers – the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions. Recently, the Congress has been increasing its cooperation on territorial democracy with the Committee of the Regions of the European Union and I am happy to welcome here the newly elected President of the Committee, Luc van den Brande. This cooperation is specifically included in the new Charter of the Congress, adopted by the Council of Europe's Committee of Ministers in May last year. Some of the cooperation passes through our ad hoc Working Group "Regions with Legislative Powers" whose President, Jean-Claude van Cauwenberghe, will present the general conclusions of this conference. In fact, it is within this Group that the theme of this conference was proposed.

I would like to recall in this regard that Mr van Cauwenberghe has been for many years the driving force behind the draft Council of Europe Charter of Regional Democracy, a complement for the regional level to the European Charter of Local Self-Government. This draft text has already received support from several European regional organisations and the EU Committee of the Regions, and was also mentioned to the European Ministers responsible for Local and Regional Government at their conference in Valencia, Spain, in October last year. It is currently being finalised within the Congress and will be submitted to our Plenary Session in May 2008. I would make a plea for your support in the framework of the French Senate that the Charter of Regional Democracy is adopted in the future as a legal instrument.

We in the Congress strongly believe that in a democratic society the voice of local and regional authorities – the authorities closest to territorial communities – must be heard during the legislative process at national level. Bicameral systems give such an opportunity, to take better account of the interests of local and regional communities. In this regard, it will be interesting to compare experiences in different countries because we are living in a period particularly rich in institutional and constitutional reforms – not only in new democracies, but also in countries with Senates or second chambers established a long time ago.

This is why this conference is so important. Wishing it every success, I would like to finish my speech by the words of Hans Mommsen, distinguished Professor of Contemporary History who wrote some 20 years ago: "The nation state is dead, long live the region!"

Thank you.

Ms Michèle ANDRÉ

Thank you. I now call on Mr Jan Erik Helgesen, President of the Venice Commission. Over to you, Mr Helgesen.

Speech by Mr Jan Erik HELGESEN Senator, President of the Venice Commission

Ladies and Gentlemen,

As the newly elected president of the Venice Commission I am particularly pleased to take the floor today; the first time I have had the opportunity to address a multilateral seminar.

The Venice Commission, which is composed of independent experts from the member countries of the Council of Europe as well as of a number of non-member countries, is participating in this event as the body of the Council of Europe specialised in constitutional matters and has worked on the main constitutional issues since its creation in 1990. Our field of action is constitutional law understood broadly, including in particular issues such as constitutional justice, the protection of minorities, electoral issues and political parties. Today however, we are really at the core of constitutional law: its institutional aspects. The powers and the designation of Parliament are indeed one of the most traditional issues for constitutional lawyers.

The Venice Commission has frequently been involved in discussions on this theme. For example, an important element of the revision of the Romanian Constitution, for which the Commission co-operated actively with the Romanian authorities, was the re-definition of the powers of the Chamber of Deputies and of the Senate, from a nearly equal bicameralism towards specific powers of each chamber.

I am pleased to welcome here a number of Venice Commission members who will address this session. They are part of a large panel of specialists from various backgrounds: politicians of European calibre and academics, as well as personalities who combine both qualities, such as Senator Gélard who prepared the general report for the Venice Commission on the basis of contributions by its members.

Since we shall hear from Senator Gélard in a few minutes, I will not summarise his report. I would prefer to emphasise a few aspects of the issue of second chambers which I find important.

The subtitle of this conference is the role of second chambers in the representation of regions and local authorities. This is worthy of comment. Firstly, the term “regions and local authorities” and not “regional and local authorities” is used. This reflects reality: even if second chambers are often

elected at regional or local level, direct election by the people has become more and more frequent. In the case of direct election, the issue may be raised as to what really distinguishes second from first chambers, at least in non-federal states.

Secondly, and from a much larger perspective, the purpose of the second chamber must be raised. The discussion should therefore go beyond the issue of regional and local representation. Representation of orders or the nobility or other “happy few” may appear somewhat old-fashioned today and be questionable from a democratic point of view. Of course, the House of Lords still exists, but its composition has been dramatically changed and its powers somewhat limited for almost a century. Strong discrepancies vis-à-vis the representation of the population are natural in federal states, where the federate entities have to be recognised as equal at national level, but are much more questionable in unitary states. We then come back to representation of the population as the most natural alternative to regional and local representation; one of the questions which must be asked is: does it make any sense and, if so, how? The most traditional argument is that the second chamber helps reflexion, but would there not be other grounds?

One of the scopes of this conference could also be to define the future of second chambers: should there be any harmonisation at European level? This does not seem to be the case concerning the powers or their mode of selection. However, the question may be asked whether the emphasis should be put on local and regional representation, as suggested by the title of the conference, or whether the current system is satisfactory? The debate should not just be limited to a description of the legal or even political context of each state, but raise issues of principle. This is not a choice for or against regional and local representation, but rather a discussion as to whether such representation must be central for each second chamber or not. Information about projects for reform, succeeded, failed or still in the pipeline, could let us know what the current trends are, and whether they go generally in the same direction or whether second chambers remain one of the last aspects of constitutional law (and even of law in general) continuing to be resistant to harmonisation.

Thanks to the impressive range of participants present here today, from all over Europe, from many different backgrounds, it should be possible to answer these questions.

May I conclude by thanking once again the French Senate, the Congress of Local and Regional Authorities as well as the Parliamentary Assembly of the Council of Europe for their contribution to the organisation of this event.

Ms Michèle ANDRÉ

Thank you, Mr Helgesen.

PART ONE:
THE DIVERSITY OF SECOND CHAMBERS IN EUROPE

Chair: Ms Michèle ANDRÉ, Deputy Speaker of the French Senate

Thank you, gentlemen, for sharing the platform with me and honouring us with your introductory speeches. It is my pleasure to chair our first round-table discussion of the day and I welcome Mr Patrice Gélard, Senator and author of the Venice Commission report; also Mr Bruno Frick, member and former President of the Swiss Council of States; Ms Svetlana Orlova of the Russian Federation; Mr Aristide Roibu, member of the Romanian Senate and President of the France-Romania Friendship Group; and Mr Ilija Filipović, Speaker of the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina.

Ladies and gentlemen,

It is with great pleasure that I open this first part of our conference, the theme of which brings together two of the areas to which I am most deeply committed: European integration, and the upholding of bicameralism, with due regard for its various forms.

We know, of course, that in the seventeen member states of the Council of Europe that have opted for a bicameral parliamentary system, each system has its own original features, and it is precisely this wide range of experience that we shall be exploring presently in the contributions of our distinguished speakers.

I am confident that our discussions will identify the common features which give bicameral systems their legitimacy. It is no coincidence that the number of second chambers worldwide is increasing, as Mr Poncelet told us in his message of welcome.

Second chambers are proving increasingly important in consolidating and developing democracy. They extend representation to all areas and population groups. They also increase institutional stability by ensuring a more balanced distribution of power, and tend to improve the quality of legislation thanks to their careful thinking and moderate approach.

And, something of especial interest to us today, they help to regulate relations between central government and infra-state entities and thereby encourage and assist the processes of devolution.

The Association of European Senates is particularly enthusiastic in its promotion of these various functions.

I think the French Senate is well placed when it comes to relations between national and local entities because the Constitution specifically gives it a remit to represent the territorial communities of the Republic, which include the regions, municipalities and *départements*.

But we have much to learn from other institutional models too, however different they may be from our own. We shall obtain an idea of the diversity which exists here during our first session, when examples of bicameralism in both federal and unitary states will be presented. Distinguished fellow parliamentarians will explain how their respective systems work.

One example is the bicameral model of Switzerland which will be explained to us by Mr Bruno Frick, a member of the Swiss Council of States and its former President. The Swiss system goes back a very long way, and it is especially interesting in that the new Constitution has reformed the federal system, and we shall see how the Council of States now ensures representation of the regions.

Then we shall look at the case of the Russian Federation, to be presented by Ms Svetlana Orlova. She will bring to bear her twofold experience as Deputy Speaker of the Council of the Federation and member of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities, offering a commentary on Russia's asymmetrical federal system, in which the 86 subjects of the Federation, albeit of different types, nevertheless all have equal representation in the Council of the Federation.

Next comes Romania, a country in which bicameralism remains problematic. Mr Aristide Roibu is a member of Romania's Senate and President of the France-Romania Friendship Group, so what he has to say will be particularly significant.

Lastly, Mr Ilija Filipović, Speaker of the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina, will give an account of the highly original system of this young country, which has bicameralism not only at federal level but also within each of its three entities: Bosnian Muslim, Croat and Serb. It will be interesting to see if representation of the entities in the House of Peoples makes for proper representation of the regions at federal level.

The comparisons we draw from these presentations will provide us with some first thoughts on the role of second chambers in making democracy a reality on the ground.

But first of all we shall hear an introductory report by our colleague Mr Patrice Gélard, author of a report for the Venice Commission on the role of second chambers in Europe, entitled *Parliamentary complexity or democratic necessity?*

He has also done outstanding work in the French Senate's Law Committee on the experience of national parliaments in the European Union - a project in which our colleague Mr Jean-Claude Peyronnet and myself were also involved.

Without further ado, I hand over to Mr Patrice Gélard, author of the Venice Commission report.

Introductory report by Mr Patrice GÉLARD (France), Senator, author of the Venice Commission consolidated report

Madam Chair, ladies and gentlemen, distinguished guests,

It is hard for me to present an introductory report after the speeches which have gone before, and which have to some degree anticipated what I was going to say. In view of the time allotted to me, I shall have to summarise my speech, which, like any lesson in constitutional law, would normally have lasted three quarters of an hour.

What is the justification for a second chamber in a democracy?

The answer of some countries is that there is none, it serves no purpose, and in some countries the reality bears that out. It is hard to imagine Monaco, Liechtenstein or Andorra having a second chamber. A second chamber would, in certain regions, slow down or complicate the work of law-making. It would be expensive too; the cost element is important. The number of members of parliament in the various democracies is more or less the same in all countries. There are not really any variations which suggest that the bigger a country, the more members of parliament it has, and *vice versa*.

The second reason which allegedly makes a second chamber pointless is that it is not democratic. What is the point, within one and the same country, of having two chambers both directly elected and having the same powers?

Some states such as Japan or Italy are familiar with this situation. The risk here is either that one has a second chamber which is a kind of clone of the first, or that one has constitutional confusion with a risk of conflict between the two chambers, both of which have the same democratic legitimacy. We might of course envisage the Polish or Czech formula whereby the directly elected second chamber has fewer powers than the first chamber. But this would be a value judgment on the election method. Why would the method used to elect the Czech or Polish Senate be less good than that used to elect the members of the Chamber of Deputies or the *Sejm*?

To this extent, direct elections to both chambers may not necessarily be the best solution.

Admittedly, second chambers seem to be an essential, even a substantive concomitant of federalism. All the world's federal states have a second chamber. The first chamber represents the people, and the second represents the territorial units that make up the federation. This seems to be an inescapable law of federalism.

So it is reasonable to wonder why the European Union does not have two chambers. It is moving towards a measure of federalism in that it includes embryonic second chambers.

The federal model has tended to be imitated by states with highly devolved government such as Spain and Italy. The *raison d'être* of the second chamber here is to represent highly decentralised units, namely the regions, provinces, etc. It is easy to see that it would be in the interest of any state wanting to follow the devolution route to have its territorial units represented in this second chamber. It is the model used by most European countries, in which the second chamber generally represents the territorial units, these being elected either directly or by a hybrid method (direct and indirect).

Having postulated these premises, we still need to ask ourselves what purpose a second chamber can serve. It represents the territorial units or other parties. The second chamber in Ireland, for example, includes six senators who speak for the universities and in Slovenia it represents the territorial units, economic operators and civil society too. There are other examples of rather unusual representation: national minorities or, in the French Senate, French nationals living abroad.

Ideally the second chamber should not have exactly the same composition as the first. I do not advocate following the example of Kazakhstan, where only graduates may sit in the second chamber. But we might envisage different modes of representation, based for example on age. By virtue of representing a given territorial unit or specific national group, the second chamber would be different in composition from the first chamber.

Its role would also be different. In most European countries, with the notable exception of Italy, second chambers have less power than first chambers when it comes to the budget, the right to initiate legislation and the right of amendment. However, sometimes this does not stop second chambers from having the power of initiative and thus playing an influential part in the life of the state, immune as they are to the imperatives of current events, media pressure and above all the risk that parliament may be dissolved.

Most second chambers are regarded as "councils of wise persons", who improve on the first drafts of legislation and ensure that legislative initiatives reflect what is really needed and are not just a short-term response to the demands of the moment.

In some parliaments the second chamber contributes original ideas. In the United Kingdom and in France too, the quality of legislation is enhanced by the work of the second chamber.

Even in countries with a unicameral system there is often "phantom" bicameralism, where unseen institutions operate behind the scenes as a *de facto* second chamber. This role is played in Luxembourg by the Council of State and in other countries by a group of experts comprising former ministers, former trade unionists and academics who are consulted before bills are voted into law. In Greece, the Scientific Council acts as a second chamber, reviewing all draft legislation before it is adopted.

I will end by quoting one of our eminent predecessors in the Senate and an expert in constitutional law. According to Professor Marcel Prélôt: "*In France, if the Senate is weak, the Republic is weak. If the Senate is strong, the Republic is strong. If there is no Senate, there is no Republic*".

These words could very well be applied to all the countries of Europe, apart from the very small states.

Ms Michèle ANDRÉ

I now hand over, without further ado, to Mr Bruno Frick, member and former President of the Swiss Council of States.

Mr Bruno FRICK (Switzerland), member and former President of the Swiss Council of States

Thank you, Madam Chair.

Ladies and gentlemen, I would like, if I may, to talk to you about Switzerland. It is an honour for me to be here at the heart of Europe. Switzerland has been a member of the Council of Europe since the very beginning. But it is not a member of the European Union

I have been asked to describe the role of the senate in Switzerland. The senate is our second chamber, known in my country as the *Conseil des Etats* or *Ständerat*, the "Council of States". Federalism and the Senate, along with direct democracy, are the two characteristics of the Swiss political system.

I shall start by describing federalism in Switzerland and the way in which power is shared. I will then give you the background against which the Senate functions and works. And, lastly, I will outline and comment on a number of proposed reforms.

Federalism as understood by the Swiss is a system of power-sharing between federal and cantonal levels, whereby the cantons are able to have an input into

federal policy. Federalism applies the subsidiarity principle, namely that powers and responsibilities must be exercised at the lowest possible tier of government. Tasks are performed at the highest level only where necessary and for political or organisational reasons.

So Swiss federalism is based on power, implementation and the right to initiate legislation. The new Federal Constitution, which came into force eight years ago, gives greater powers to the cantons. Any reversion to federal power requires a change to the Constitution, voted for by a majority of the population and the cantons.

Since the new Confederation came into being over 160 years ago, some responsibilities have been transferred to the federal level. But the Swiss cantons are self-governing and as such have substantial powers: they are responsible for policy on health care, education, policing, public safety, the courts, culture and road maintenance. They raise their own taxes, which are based on income and assets, and this creates a degree of fiscal competition amongst the cantons, encouraging the cantons to keep their policy costs down. This power-sharing is a fundamental pillar of the Swiss political system and offers numerous benefits.

The Swiss population is made up of numerous regional, cultural, linguistic and economic minorities, which, in our view, are best able to exist and develop within a federal state. Because their interests can be represented in the Senate, this has the same power as the lower house. The cantons thus have relatively significant power in federal matters. It is what we call the "implementation of federalism". This means the authorities are far closer to the people. The system works well in many areas such as social security and the payment of benefits, but it also generates heated debate, on the question of asylum, for example.

In matters affecting the Constitution and federal law the cantons have the right to take part in the legislative process. This is what we call the federalism of initiation. Thus a majority of the cantons can force a change to the Constitution. They also have a say in the country's foreign policy decisions. The Confederation cannot introduce new laws without first consulting the cantons. Article 150 of our Constitution says that the Senate is made up of 46 representatives of the cantons; it is an organ of the federal state, not an organisation of the cantons.

Each canton has two representatives elected by the people. But do they represent the cantonal government, the cantonal parliament or the people of the canton?

In fact they represent their canton and are chosen under cantonal laws, but they are accountable only to the people. This is the main difference between our system and that of the German *Bundesrat*, which represents the *Länder*. Senators may represent and uphold the interests of their cantons in a number of ways. They may serve on committees, put a number of proposals to

parliament and exercise their influence through speeches, media interviews and contacts with members of the government and by networking.

Every senator belongs to a party, but also to interest groups. Senators earn their living by "representing". As under the US Constitution, each canton is represented by two members. This places all the cantons on an equal footing. So, depending on how the cantons are structured, a region with a population of 400 000 may be represented by ten senators whilst one with a million people (Zurich) has only two senators. Minorities are fully represented in political life. Thus the interests of the various regions and languages are protected, ensuring a proper balance of power between the Senate and the lower house. Because the Senate is the second chamber under the Swiss federal system, it has the same powers as the lower house. In other words, its function is not to slow down the legislative process but to ensure that it is understood better and that cantonal interests are properly safeguarded. The two chambers thus have equal status.

Our system is highly sophisticated. It allows us to resolve differences between the two chambers, to overcome conflicts by efforts at compromise. Swiss politics are very much geared towards compromise: majorities and minorities always reach agreement in Switzerland. Our system guarantees balance in our legislative and parliamentary work and reciprocal scrutiny.

Let me move on now to the status of the Senate. It is a chamber of the federal parliament, but not a cantonal organisation. Unlike the cantonal parliament, the Senate is an emanation of the federal state. The Senate implements federal policy and takes into account the interests of the cantons. But in the event of a conflict, it is very important to prioritise the federal interest. Yet the work of the Senate is not confined solely to matters of national interest: it also upholds Swiss interests at international level, but from the viewpoint of the cantons.

Relations between Switzerland and the European Union are based on bilateral agreements. Representatives of the cantons are involved in this bilateral process. Where multiple interests are at stake it becomes necessary to have an anchor point, in this case the canton. This is the basis of the Senate, in which elected representatives of the cantons sit. So it is possible to have formal and informal meetings between representatives of the cantons and other bodies and government departments.

I will end by mentioning the realistic alternatives to the Swiss Senate in its present form. For the last five to ten years, political analysts have been saying that the Senate is in urgent need of reform. But the people of Switzerland think that the second chamber is far more important than the lower house. They see it as more balanced and better able to resolve problems.

A number of constitutional reforms have been proposed. First, a change in the composition of the Senate was mentioned, the solution being to have three representatives for the big cantons, two for the medium-sized cantons and one for the small cantons. Next, a large conference of all the cantonal governments was suggested. Then it was proposed that the Senate be transformed into a

chamber of the cantons on the Austrian model. None of these proposals came to anything, because our system is extremely sound and robust. It is a bit like a copy of the US system, but adapted to the realities of Switzerland. We are keen to stick with it.

I will conclude by making five points.

In Switzerland, the Senate is on an equal footing with the lower house, although its members are elected differently. Our federal system is neither rigid nor set in stone. It is fully open to reform at regular intervals.

The Senate is an essential instrument of Switzerland, representing cantonal interests at federal level. But its members are independent and are not instructed by their cantons.

The Senate is an organ of the state. It thus has a duty to find answers to questions arising out of the federal political system, whilst at the same time upholding the interests of the cantons.

The Senate as a body and its senators always take decisions with due regard for cantonal interests and the federal interest, but also for the interest of parties and associations. They try to put forward balanced solutions to all problems.

We do not think a radical and brutal reform of the Senate would make for a better system. The one we have now is the right one and will continue to be for another hundred years.

Thank you, ladies and gentlemen.

Ms Michèle ANDRÉ

Thank you, Mr Frick. I now call on Ms Orlova, for the Russian Federation.

Ms Svetlana ORLOVA (Russian Federation), member of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Deputy Speaker of the Council of the Russian Federation

Madam Chair, ladies and gentlemen,

Our topic today is a highly important one. The bicameral system as seen in Russia is altogether justified. Over the last fifteen years it has achieved a high calibre, with improved relations between the federal centre and the regions. But let us talk a bit about the history of Russia, just as Mr Frick has talked about Switzerland.

Russia's state *Duma* has just celebrated its one hundredth birthday. In 1906, under Tsarist rule, a bicameral system was introduced. This continued until the birth of the Soviet Union. As far as modern-day Russia is concerned, the Constitution of the Russian Federation, adopted on 12 December 1993, strengthened the bicameral status of our parliamentary system. Under the Constitution, the country is a federal state, made up of 86 subjects. But three

subjects have left it latterly. A number of districts have merged, notably Irkutsk with its neighbouring region, and Kamchatka with another region. The three subjects left the Federation following a popular vote in a referendum.

The federal structure of the Russian Federation is based on territorial integrity and unity of the system, on a separation of powers in respect of the areas dealt with by the various organs of state and the prerogatives of the various institutions of the Russian Federation and organs of its subjects.

As far as relations between central government and the organs of the federal state are concerned, it should be noted that the subjects of the Russian Federation enjoy equal rights. The Russian Federation has two representatives for each of its subjects: one representing the organs of power and one representing the executive of the Federation's subjects. The Federation Council is based on laws, and a series of amendments was adopted last year. Meetings of the Council are held in public and broadcast direct over the Internet.

There are 17 committees and 9 commissions, and public hearings are held on all topical issues in our society with the involvement of representatives of the regions, the general public, civil society, municipalities, mayors, and so on. We deal with the most pressing issues. The President of the Russian Federation and President of the Constitutional Court deliver their message to a joint session of the two chambers.

I shall give you a quick overview of some of the matters which the Council of the Russian Federation deals with. Firstly, it confirms border changes between subjects of the Russian Federation and Presidential decisions to take the country to war or declare a state of emergency. It also authorises the deployment of national armed forces outside the country's borders. It sets the dates for presidential elections, appoints judges to the Constitutional Court, the Supreme Court and Supreme Arbitration Court, and appoints and dismisses the Principal State Prosecutor. The Principal State Prosecutor submits an annual report to the Federation Council, which comprises representatives of the regions, civil society and the various nationalities making up our country. We view the publication of this document as a highly important event.

Federal laws passed by the lower house are then forwarded to the Federation Council, which either approves the law passed by the *Duma*, or rejects it. For example, nine Bills on essential public services – social services – have been referred back to a conciliation committee. This looks again at the laws, which are then submitted to the Federation Council for reconsideration and subsequent adoption.

The Federation Council debates the broad lines of the country's development policy. The main aim is to render operational all the machinery required to carry through our social and economic policies. Mr Putin, President of the Russian Federation, delivers an annual message to a joint session of the two chambers, plus the 17 committees and 9 commissions. Twice a year we meet the President to review the outcome of our spring and autumn sessions. We maintain a highly constructive dialogue with the President's office. We deal

with matters which are essential to the Federation, ask for clarification of draft legislation and initiate legislation ourselves, as that is one of our rights.

During the current session, we have considered 600 items of draft legislation and put forward 40 proposals for technical regulations on behalf of the Federation Council. The legislative base was thus prepared by the Council and adopted by the Government. It was laid before the *Duma* in the form of draft laws.

We were also the instigators of an important law designed to counter corruption in our country. This is the 1994 law on state and municipal property. In some parts of Russia projects to a value of 3 trillion roubles are put out to tender. Competitive tendering keeps the costs down. A public portal is to be opened for anyone wanting to tender for municipal services. We want to have maximum transparency.

For Russia, a federal state, it is essential to separate the powers and prerogatives of the two chambers. I am grateful here to the Congress of Local and Regional Authorities and its President, Mr Halvdan Skard. We have in fact brought about this separation. Today, 67 states of the Federation are beginning to implement the new law. We hope the other regions will follow suit.

Russia is currently subject to a monitoring process. We produced a report on the subject last year. In 2006 the Congress of Local and Regional Authorities held a meeting in Moscow, which was opened by Mr Medvedev. Numerous questions were put to him on that occasion. A salient point in his replies was that power resides not in the Kremlin, but in the grass-roots, in the regions, towns and villages. The separation of powers works very well, and so does the subsidiarity principle. I can announce here that we intend to give more powers to the regions over the use of their land and forestry resources.

Members of the Federation Council also sit on the various councils set up to assist the President of the Russian Federation. There are several of these, including one on national projects. As you will be aware, we are developing national projects on health, education and agriculture. Russia is now doing very well in these essential sectors.

In addition to the council of local and regional authorities, other councils have been set up to assist the President and representatives of the regional authorities, one of them with a remit to prepare for the 2014 Olympic Games. These councils, which answer to the President, may also be very influential in decision-making. We are also able to uphold the interests of the regions.

Members of the Federation Council also sit on the councils which exercise scrutiny over the Central Bank. Two state-run concerns have been set up to reform the Bank's building stock and introduce new technology. A Council of Legislators has also been in operation in the last three years. This brings together all the representatives of the legislative organs of government, who meet several times a year to discuss all the main issues of the day. President

Putin attends two meetings of this council. A meeting, attended by the President's representative and Mr Medvedev, was held just before the New Year on modernising and developing the national education system. Three universities have been founded, in Krasnoyarsk, Rostov-on-Don and Vladivostok.

We have earmarked 2 trillion roubles for the development of health care. Spending to modernise health and education has been increased by 26% in recent years. Per 1 000 head of population, Russia is the country which has the best quality of life. On all essential matters Parliament is required to act. All schools in Russia are connected to the Internet, incidentally.

We have the ability to pass very good laws, but they are not always implemented efficiently. For this reason the Federation Council is, this year, conducting its third in-depth review of the legislation.

Reports on the current implementation of our laws are compiled by the judges at the arbitration courts, the Supreme Court, our Human Rights Commission and various representatives of civil society. These detail the outcome of our efforts and enable us to see how the laws are being implemented and how we can do more to resolve the problems encountered by the population. It is vital to scrutinise implementation of the laws.

Only yesterday we forwarded draft laws to the Speaker of the Federation Council, who laid them before the Russian President. He will consider them and issue the requisite instructions. So we regard it as essential to monitor how the laws are implemented.

How can our work be evaluated? We manage to introduce economic indicators and social indicators such as the improvement in our people's standard of living, but we need to extend and improve the rule of law in Russia.

Last year we prepared a report on the position of children, some of whom are victims of violence and endure difficult family circumstances.

And how do we work with the Government? As I said before, we meet twice a year to review the outcome of our spring and autumn sessions. We also hear the principal ministers and take a series of decisions on the basis of what they tell us. And lastly, we make sure that our work is acted upon.

And for the second year in a row we have organised open days showcasing the subjects of the Federation. Representatives of the region of Ryazan, Nizhny-Novgorod, the Altai district and civil society took part. On that occasion a big exhibition was put on at the headquarters of the Federation Council. All participants contribute to these events, along with the governors of certain territories and the President of the Council of Legislators. The various speeches are listened to with keen attention.

How have we resolved our social problems? What are the difficulties encountered by particular regions? What are their main features? These questions have to be answered because we need to obtain results and be seen

to have done so. This is why we see these open days for the subjects of the Federation as essential.

Internationally the Federation Council follows a number of policy priorities. We hosted the 15th annual meeting of the Asia-Pacific Parliamentary Forum, which was attended by twenty participants, including parliamentary leaders from countries in the Asia-Pacific region. A future meeting will be held in Vladivostok. So I invite you all to come to St Petersburg, but also to the Vladivostok meeting. We think it is essential to keep considering all manner of issues together.

In conjunction with the Congress of Local and Regional Authorities we also, for the first time, organised a Congress on road safety, focusing on life-saving measures and practices. This was held in St Petersburg. The theme is one that concerns us all. In Russia there are 24 000 road accidents a year. For this reason we have tightened up the law and cracked down on road traffic behaviour. We want everyone to buckle up before getting behind the wheel. We have also instigated a programme to improve road safety. So we hope that the next meeting on this subject will take place in Russia. I must express our gratitude to the Congress of Local and Regional Authorities, which made a major contribution here.

Russia is part of the G8 now and is experiencing fast economic growth, at a rate of over 8% a year. It has introduced successful national programmes in three priority sectors, innovation, social security and the economy. We are also developing a strategy to make us one of the world's top five industrial nations by 2020. Our debts have been paid off and we are working to increase our provision of new housing, with 22 new satellite towns built so far in Russia. A short time ago we organised a meeting on sustainable development and the creation of new towns.

Obviously we are eager to focus on technological innovation and to change the face of the Russian economy; we hope to win a 12% share of the world market in this sector. We are giving priority to a whole series of innovative technologies such as the use of hydrogen as an energy source and the development of nanotechnology. The Russian economy is a heavy user of energy, and the Federation Council is working on a Bill to promote energy-saving, along with a set of technical regulations. An innovation fund has been set up to improve the well-being of the population. Another fund has been set up for abused children.

To sum up, Russia's bicameral parliament has fully justified its existence. The Russian President has announced that 2008 is the Year of the Family. There are plans for numerous draft laws aimed at improving the lot of families and we are happy to share our experience in this area. We regard bicameral systems as essential. Russia's experience emphatically proves it.

Thank you, ladies and gentlemen.

Ms Michèle ANDRÉ

Thank you, Ms Orlova. I now call Mr Aristide Roibu, Senator and President of the France-Romania Friendship Group.

Mr Aristide ROIBU (Romania), Senator, President of the France-Romania Friendship Group

Madam Chair, ladies and gentlemen,

It is my pleasure to give you an outline of the role of the Senate in Romania's bicameral parliament.

The debate on bicameralism and the diversity of second chambers in present-day parliamentary systems is of particular interest to all democratic systems in Europe, especially in terms of the way in which social, economic, political and regional interests are represented through the Senate.

The choice of a one- or two-chamber parliamentary system is the outcome of specific historical conditions and circumstances.

After the 1858 Paris Convention, the Romanian principalities held a plebiscite instigated by Prince Alexandru Ioan Cuza, adopting a constitutional "Statute expanding the Paris Convention", which provided for the formation of a new parliamentary chamber alongside the Chamber of Deputies.

This Statute introduced a bicameral legislative system, made up of an elected assembly and a Senate to counterbalance it. A Commission of 1866 placed the bicameral parliament on a modern basis, similar in organisation and workings to comparable institutions in Western Europe.

After World War II, parliament and the entire constitutional system of Romania were restructured, in line with the model of totalitarian government. The Senate was thus dissolved in July 1946.

When the system of power was replaced in December 1989 and the new Romanian Constitution was adopted in 1991, the country was able to return to its tradition of a bicameral parliament that was truly representative and consistent with rule-of-law standards.

In choosing the bicameral formula, the Constituent Assembly of 1990 saw fit to introduce a system of complete equality between the powers of the two chambers. This equality got in the way of an efficient legislative process and the passing of some laws became slow or impossible as a result.

In 2003 the 1991 Constitution was therefore revised to differentiate between the respective powers of the Chamber of Deputies and the Senate. Under the

revised Constitution, the negotiation committees were abolished, and the two chambers have since been able to pass laws efficiently and sufficiently quickly.

The Constitution stipulates which chamber has an item of draft legislation laid before it first, depending on the law's category. Under the legislative process, for a given category of draft legislation, one chamber is thus the first chamber to consider it, whilst the other chamber takes the final decision on it.

The first chamber to consider a draft law or legislative proposal must adopt or reject it within 30, 45 or up to 60 days, depending on the category or complexity of the law in question. If these deadlines are exceeded the draft law (or legislative proposal) is deemed to have been adopted.

The Senate's most important role is in relation to those laws on which it has the final say. As a rule the Senate's powers as a decision-making chamber are exercised in the context of a number of institutional laws, namely those concerning the:

- independence of public services, radio and television and scrutiny of their activities by parliament;
- definition of civil service categories whose officials may not belong to political parties;
- definition of the requirements concerning military service and national defence;
- organisation and functioning of the office of Ombudsman;
- organisation of the government and Supreme Council for National Defence;
- management of administrative disputes;
- organisation and functioning of the Judicial Service Commission, the courts, the public prosecutor's office and the auditor-general's department;
- general organisation of education;
- organisation of local public administration, and the general rules of local self-government;
- appointment, organisation and functioning of the Legislative Council, parliament's specialist consultative body;
- establishment of the structure of the government;
- establishment of cases in which members of the government are not eligible for office, other than those envisaged in the Constitution;
- establishment of central self-governing administrative authorities;
- establishment of the structure of national defence, civil defence preparations, and the status of military personnel and other elements of the armed forces;

- in the administration of territorial units where significant numbers of the population belong to a national minority, protection of that minority's right to use its language orally and in writing in dealings with the local authorities and the services of devolved government;
- establishment of the membership of the Supreme Court of Cassation and Justice and its rules of procedure;
- appointment of judicial bodies with expertise in specific areas, which may, depending on the case in question, include persons who are not members of the judiciary. Romania's Constitution prohibits the creation of courts of exception.

Under this procedure, the first chamber before which the draft law or proposal is laid adopts or rejects it. It is then sent to the other chamber, in this case the Senate, which takes the final decision on it. Exceptions to this rule may arise if the first chamber responsible adopts a provision falling within its competence; the provision is definitively adopted if the second chamber agrees. If it does not, the law is referred back to the first chamber, which takes the final decision, solely in respect of this particular provision, under an urgent procedure. The rules on referring back the law apply *mutatis mutandis* when the second chamber adopts a provision which must be decided on by the first chamber.

The Senate also has specific powers introduced by the 2003 revision of the Constitution: it confirms the appointment of members of the Judicial Service Commission who are elected by the General Assemblies of Judges, it appoints the two members of the Judicial Service Commission who are drawn from civil society, and it appoints three judges to the Constitutional Court.

If asked to do so by the President of the Senate or at least 25 senators, the Constitutional Court must pronounce on the constitutionality of laws before they are promulgated and on the constitutionality of treaties or other international agreements. Regarding the role of the Senate in representing the regions and local authorities, the Constituent Assembly did not endorse the idea of Romania being organised into large administrative regions including a number of administrative sub-divisions. The Senate does, however, have power to take decisions on how local public administration is organised in terms of the general system of self-government and the basic principles underlying local public administration. In fact, although the Constituent Assembly has not given the Senate an express remit to represent local authorities and the regions, it has retained its decision-making power in these areas.

Ms Michèle ANDRÉ

I now call on Mr Ilija Filipović, President of the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina.

Mr Ilija FILIPOVIĆ (Bosnia and Herzegovina), Speaker of the House of Peoples

Madam Chair, ladies and gentlemen,

I am honoured to be asked to this conference and I thank you most sincerely for your invitation, which demonstrates your interest in Bosnia and Herzegovina, a country which came into being as a result of the Dayton Agreement. You are keen to know about the bicameral system of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina and how the country's territorial units are represented. I shall endeavour today to describe the constitutional structure of my country and explain how the House of Peoples, the upper house of Bosnia and Herzegovina's Parliamentary Assembly, works.

We do not have a long tradition of parliamentary democracy, or any great experience of bicameralism, unlike those countries which have a long parliamentary history. But amid the diversity of political systems, the example we offer is perhaps a particularly interesting one. We need the understanding and support of other European countries, of your democracies, in our efforts to find new solutions which will allow our country to function properly and thus enable the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina to operate more efficiently.

The constitutional position of Bosnia and Herzegovina is very complex. You will be aware that Bosnia and Herzegovina has a Constitution, set out in one of the twelve annexes to the Dayton Peace Agreement signed in Paris (Annex IV). This Constitution has never been examined and ratified by the parliament of Bosnia and Herzegovina. So it has never been published in my country's official gazette. Some attempts have been made at partial revision of the country's Constitution in the form of amendments, but all of these failed because the parliamentary majority required to vote them into law was not attained.

Numerous well-founded criticisms and comments in respect of the current constitutional structure of Bosnia and Herzegovina have been made by constitutional law experts, both locally and abroad. Some have been made very persuasively by the Venice Commission. The Commission warned the authorities in Bosnia and Herzegovina about the poor constitutional and legislative solutions adopted for elections to the country's presidency and the Parliamentary Assembly's House of Peoples.

The main, and virtually unanimous, objection is this: the political system provided for in the Constitution is not workable and prevents the state of Bosnia and Herzegovina from functioning as a normal and democratic country without help or mediation from the international community.

The internal division of Bosnia and Herzegovina into two separate entities, the (Croat-Muslim) Federation of Bosnia and Herzegovina and the *Republika Srpska*, is reflected in the structure and workings of the Parliamentary Assembly. This division is in substance totally inconsistent with the ethnic structure of the population. Bosnia and Herzegovina is defined by the Dayton Peace Agreement somewhat absurdly as a state created for three ethnic groups, but constituted in two entities for those three constituent ethnic groups. This constitutional definition does not give the three ethnic communities equality before the law, and without such equality Bosnia and Herzegovina has no guarantee of an assured or prosperous future. This complexity influenced the need for a House of Peoples, not only at national level but also for the two entities. However, different solutions have been reached for the two entities since there is no House of Peoples as such in the *Republika Srpska*. Instead, a special Council of Peoples operates within the unicameral National Assembly, with a different role and different powers. So in Bosnia and Herzegovina one entity has a bicameral parliament whilst the other has a unicameral parliament, and this adds to the inequality and asymmetry of the political system.

The bicameral parliament of Bosnia and Herzegovina is the smallest in Europe. Its two chambers together have only 57 members. The House of Representatives has 42 members and the House of Peoples, based on the structure of the entities, has 15. In the latter, 10 members represent the Federation of Bosnia and Herzegovina and five the *Republika Srpska*. So each of the constituent ethnic groups has five seats. Since it is rigorously prescribed that the chamber must consist of five Bosnian Muslims, five Croats and five Serbs, no provision is made for the structure of the chamber to include any representation – however small – of minorities. That is at odds with the principle of non-discrimination, enshrined in the Constitution. Candidates are nominated and elected as representatives of the peoples in the two entities. In the Federation of Bosnia Herzegovina these members are elected by the Federation's House of Peoples, whilst in the other entity they are elected by the *Republika Srpska*'s National Assembly.

The chief function of the House of Peoples in Bosnia and Herzegovina is to guarantee equality across the nation and protect the vital interests of its peoples. Unlike other parliaments, where the upper house represents the interests of the territorial units, federal or local, the House of Peoples in Bosnia and Herzegovina protects the vital interests of the three constituent ethnic groups.

In principle the House of Representatives and the House of Peoples are equal before the law, since each of them considers and adopts all draft legislation and they both have the same legislative power. But in practice the House of Peoples is more like a supervisory body since its main duty is to safeguard the vital interests of the three constituent ethnic groups. This means that laws are passed only if the House of Peoples votes them through in the same way as the House of Representatives has done. If a majority of a parliamentary group in one of the three constituent peoples pleads protection of a vital national

interest, the draft law is rejected. The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina must then decide whether or not there has been an infringement of vital interests. Personally, I think this would be better dealt with in the House of Peoples than in the Constitutional Court.

All this shows that a bicameral parliament – and in this case the House of Peoples – is especially necessary in countries which are ethnically complex, like Bosnia and Herzegovina.

I think the vital national interests of each constituent ethnic group in Bosnia and Herzegovina need to be safeguarded. But I agree with the Venice Commission that those interests have to be defined, restricted and used in moderation and only in a limited number of cases. That is the most important task of the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina's Parliamentary Assembly. The chambers have to be equal in every respect. I am in favour of total equality between parliamentary chambers and an adequate sharing of roles, powers and responsibilities between them. And in multiethnic countries vital national interests must be adequately safeguarded, not only at national level but also at the level of the territorial units. These safeguards must also be given not only to the three constituent ethnic groups, but also to national minorities to ensure that their status is protected along with their rights to cultural autonomy and all other forms of autonomy, as enshrined in the European conventions and other documents.

It is essential, in our conference today, to look at the law as it applies to territorial units and local self-government. These units and their local powers perform the important role normally filled by parliamentary government and democracy. And they are more important still as places where citizens can participate directly in the exercise of local power, resolving at local level the everyday issues that arise. The criticisms levelled at the Constitution of Bosnia and Herzegovina which emerged from the Dayton Agreement show that the Constitution is not clear enough, especially as regards the treatment of the territorial units of local administration and self-government. The national Constitution omitted to cover this question, which has been dealt with exclusively by the entities in their respective Constitutions. As a result, the House of Peoples of the national parliament cannot represent the territorial units, and they are represented by the House of Peoples of the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Council of Peoples of the *Republika Srpska*. This Council is not the upper house of the *Republika Srpska*'s National Assembly, but a kind of committee on inter-ethnic relations.

From all these observations it will be apparent that the representation of territorial units, in the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina, cannot be considered at national level, but solely within one of the two entities. At the same time the only local authorities in Bosnia and Herzegovina are currently the municipalities and towns or cities. In the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, the cantons are defined as the federal units of that entity.

The Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina provides a better solution for the House of Peoples than that of the *Republika Srpska*. It regards the municipalities and towns or cities as being the only territorial units of self-government – there is no lower level. Our Constitution does not recognise regions or any other wider form of local self-government, except insofar as the term "region" is used to designate the current entities in which the three constituent ethnic groups have been "lumped together".

It is also interesting to note that the House of Peoples of the Federation of Bosnia and Herzegovina's parliament has more members than its national counterpart – 51 as opposed to just 15 at national level.

The main shortcoming in the *Republika Srpska* is that its Constitution, unlike that of the Federation of Bosnia and Herzegovina, does not provide for the House of Peoples to act as the upper house of that entity's parliament.

The general view is that changes to the Constitution of Bosnia and Herzegovina are necessary because, with a Constitution like this, the country cannot be stable over the long term and cannot prepare successfully for European Union membership. For this reason all the main parties in parliament have already put forward their own proposals for revision of the Constitution. The Croat parties in Bosnia and Herzegovina are especially interested. They have put proposals to the country's other political parties on fundamental principles for amendments to the Constitution which may serve as a sound basis for dialogue and reciprocal confidence-building.

Amendment of the Constitution would be a major step in helping the country to escape from its present impasse. The problem at the moment is that each political party upholds different interests and takes a range of views on constitutional change. It is effectively impossible to reach a compromise based on mutual trust. So one can say that Bosnia and Herzegovina is in a situation of ongoing constitutional crisis, which can only be overcome by a new Constitution that changes the precarious structure of the state, that is to say the system of entities imposed on it by the Dayton Agreement. Practical operation of this structure means that the country is increasingly divided, with each of the two majority ethnic groups dominating the administration of the entity in which it has a majority government. Meanwhile the third ethnic group, the Croats, does not have the equality to which it is entitled or its rightful position as a constituent group within the entities.

I shall be glad when Bosnia and Herzegovina is more like the developed parliamentary democracies, has adopted a new and modern Constitution modelled on European principles, and has become a country with a bicameral parliament in which the three constituent ethnic groups are treated equally, a federal country which has an intermediate level of power, and with a legislature, an executive and a judiciary, a country based on human rights and liberty for all.

Such a Bosnia and Herzegovina is possible and desirable. In a country of this kind all peoples and minorities, that is to say all its inhabitants regardless of their ethnic and religious group, will be able to make a decent living from their labour in peace, confidence and tolerance, in an egalitarian and dignified manner. Your experience will be very helpful to us here. With your help we can create a better Bosnia and Herzegovina that is no longer ravaged by internal conflicts and becomes a state with a better constitutional structure that gives it lasting stability and allows it to be the equal of the other countries in the European fold.

Thank you, ladies and gentlemen.

Ms Michèle ANDRÉ

We wish you every success in your aspirations, Mr Filipović.

Ladies and gentlemen, I am afraid we do not have time to move on to questions. But I can take a few brief ones. When you put your question, please say who it is intended for. Thank you.

From the floor

My question is for Mr Filipović. Can you tell us, in connection with Bosnia and Herzegovina, a little about the situation of the enclave of Brčko?

Mr Ilija FILIPOVIĆ

That is a very interesting question. It relates to what I said about the organisational structure of Bosnia and Herzegovina being very complex. The district of Brčko, part of Bosnia and Herzegovina, demonstrates real asymmetry. It ought to be seen as a third entity within the country. It has its own government, parliament and judiciary. It is located partly in the Federation of Bosnia and Herzegovina and partly in *Republika Srpska*. The district of Brčko is under international supervision, like the whole of Bosnia and Herzegovina, where the international community's High Representative, who monitors the work of the authorities, is based.

In other words, your question confirms the existence of asymmetry in Bosnia and Herzegovina and shows the ridiculous nature of the constitutional structure based on the Dayton Agreement. You will have an idea now of the multiple forms of government we have in the country. Bosnia and Herzegovina, as such, needs changes to its Constitution that are based on the democratic principles of the European countries and respect the rights of the three constituent ethnic groups in Bosnia and Herzegovina.

Ms Michèle ANDRÉ

Are there any further questions?

From the floor

My question is for Mr Frick of the Swiss Confederation. I think I read that some people are members of both chambers, the Council of States and the federal National Council. Is that right?

I would also be interested to know what the voting discipline in the Swiss Parliament is.

Mr Bruno FRICK

I can answer both questions. Is it possible to have a dual mandate? In Switzerland the rule is as follows: members of the federal government may not be members of either of the two houses of parliament. They may not be members of the Council of States or one of the higher courts. There is thus a separation of powers since such office is not compatible with membership of the executive, legislature or representative power. Members of one chamber are also disqualified from being members of the other. But some individuals, at cantonal level, hold office in the government. The same applies in France, where the mayor of Bordeaux also sat in one of the two chambers.

On the matter of voting discipline, the Swiss Constitution allows all members of parliament complete freedom to vote as they wish. We vote according to our consciences. That is not to say that there is no party discipline. Everyone votes as he or she sees fit. In the National Council the party line is more markedly adhered to.

The other question is how the parties can enforce voting discipline. This is done more in the extremist parties, less in the centre parties, where the individual is allowed more freedom.

Ms Michèle ANDRÉ

Thank you, Mr Frick.

We will now take a quick break, ladies and gentlemen.

Mr Skard will then chair part two of our round table discussion.

Thank you for your attention, ladies and gentlemen, and thank you to our speakers for sharing their expertise with our very appreciative audience.



Chair: Mr Halvdan SKARD, President of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

PART TWO:

PROSPECTS FOR THE REPRESENTATION OF REGIONS

**I. FORMS OF REPRESENTATION IN SECOND CHAMBERS:
ELECTION PROCEDURES**

Chair: Mr Halvdan SKARD, President of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

My thanks to Ms André, Deputy Speaker of the French Senate, for agreeing to chair part one of our conference. We now move on to part two of the round-table discussion on prospects for the representation of regions.

I have been a member of the Congress of Local and Regional Authorities since 1988. Before that I was a rapporteur for it and I can tell you that in every discussion we have in Strasbourg, we ask ourselves what exactly a region is. In Europe we have a wide variety of second chambers, and a wide diversity of regions. These have to have proper representation.

I need to tell you, by the way, that there has been a small change to our conference programme. Mr de Puig has had to leave us. He will be back in time for lunch. So we are going to change the order of speakers, and Mr de Puig will speak this afternoon.

So now we come to the first item of part two of our round-table discussion, on second chamber election procedures. I am happy to introduce Mr Carlos Closa Montero, member of the Venice Commission and an expert on this subject. Mr Closa Montero.

Introductory report by Mr Carlos CLOSA MONTERO (Spain), member of the Venice Commission, Deputy Director of the Centre for Political and Constitutional Studies, Ministry of the Presidency of the Council of Ministers

The position of Second Chambers in European constitutional design: At some time during the 20th century, the use of Second Chambers seemed to be condemned to a corner of history, since several European countries eliminated them during the first third of the XXth Century (Serbia 1901-1903; 1917 Russia; 1917 Finland; 1926 Portugal; 1928 Albania; 1949 Malta; 1982 Turkey). However, drafters of new constitutions after 1945 have shown themselves kin on having Second Chambers, a path continued also at the end of the XXth Century in new constitutions. Thus, rather than being an extraordinary feature of European political system, it has become a common one: not least than 17 European states have Second Chambers¹ There is a certain correspondence between the size of states and having a Second Chamber: generally speaking, large countries do tend to have Second Chambers. In Europe, the largest countries to have a unicameral Parliament are Greece, with 11 million inhabitants, and Portugal, with 10.5 million. Despite this trend, Second Chambers are disputed. Usually, their operative costs and the delays in passing legislation are arguments used against them. In fact, Second Chambers have been suppressed in some European countries (2000 Croatia) and, not surprisingly, a number of Second Chambers have been considered for reform in the last years: the Spanish Senate, the House of Lords, the Irish *Seanad* and the German *Bundesrat*.

Composition and election: It is very difficult to identify a pattern and there is an extraordinary heterogeneity of models for selecting the members of Second Chambers. Decision on how to select a Second Chamber is context-dependent and it results from pondering, on the one hand, the functions assigned to the chamber with the historical traditions on institutional representation, on the other hand. Additionally, two other factors have influenced the composition and election procedures of Second Chambers. The first is the powerful trend

¹ Since Belarus is not a member of the Council of Europe and it is generally considered a non democratic country, it is not included in this survey. The Council of the Republic consists of 64 members. The procedure of forming the Council of the Republic combines elements of election and appointment. Eight members of the Council of the Republic are appointed by the President of the Republic of Belarus and the remaining members are elected by secret vote: eight members of the Council of the Republic are elected from each of the country's region and Minsk City at sessions of local Soviets of Deputies of the basic level. A citizen of the Republic of Belarus aged 30 and more, who has lived on the territory of the respective region or Minsk City for at least five years may be a member of the Council of the Republic. Information from the website of the Council of the Republic of Belarus:

http://www.sovrep.gov.by/index_eng.php/444...1.0.0.html

towards decentralization and regionalization which almost all European countries have adopted with an enormous variety of constitutional modalities (federal, quasi-federal, regional, devolution, decentralization, etc.). A second and very important factor is the domination of the political life of European states by political parties (turning modern states into what the Spanish constitutional lawyer García Pelayo called the “state of parties”). As it is well known, political parties model electoral systems as to maximize their results and even though the opposite also holds true (i.e. electoral systems model party systems), it seems evident for most cases that the calculations of political parties influences the design of election procedures for Second Chambers.

Without aiming at proposing an exhaustive classification (and accepting the imperfection of grouping together countries with substantial variation), there are 6 categories for grouping together election procedures.

1. Direct election by citizens

This is the most numerous category (5 countries) and it contains federal (Switzerland), regionalized (Italy) and unitary (Czech Republic, Poland and Romania) countries. Federal countries’ utilization of this procedure may be surprising *prima facie*, since it could be assumed that component units (regions, states) should elect the chamber for territorial representation. However, the US experience shows how direct election became an unavoidable mechanism for resolving some constitutional inefficacies. Initially, senators were elected in the US by state legislatures. But bribery cases (nine between 1866 and 1906) and deadlocks (45 in 20 states between 1891 and 1905) forced to revise the procedure for nomination and moving towards direct election (17th Amendment, 1913). In Europe, only Switzerland among federal states applies this election procedure.

Being First Chambers directly elected, the application of the same procedure to Second Chambers raises an important issue to be considered: the eventual equal composition of both chambers. Clearly, if the chambers are elected at the same time and by the same subject (for instance, the voters), the only real option for different results is to vary the electoral system which is applied in each chamber. These cases apply different electoral systems for each of the Chambers. One mechanism is changing the electoral formula (i.e. majority); another is a partial renovation of the Second Chamber in several moments; a third is the different duration of mandates, etc.

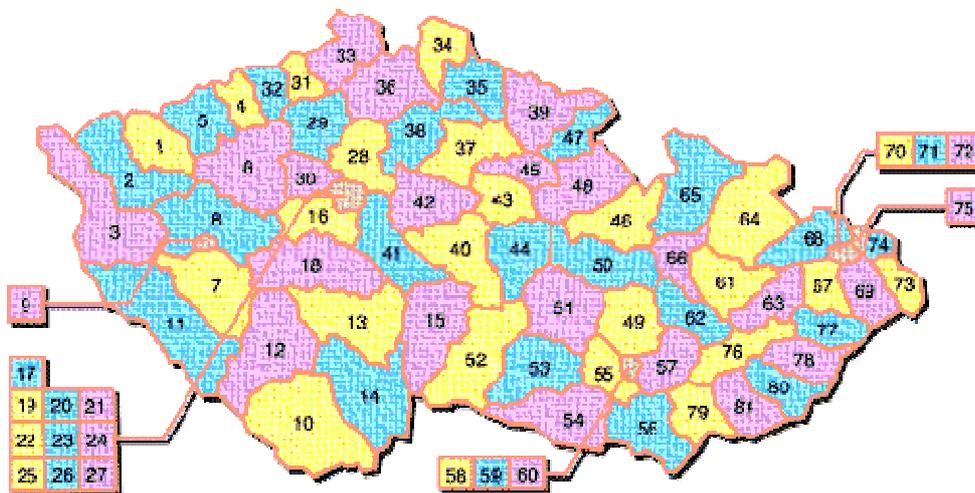
1.1. Switzerland¹: The Council of States has 46 members who represent the Swiss Cantons. The Cantons of Obwald, Nidwald, Basel-City, Basel-Country,

¹ Information from the website of the Council of States of Switzerland:

Appenzell Outer Rhodes and Appenzell Inner Rhodes elect one Senator each; the other Cantons elect two Senators. Zurich, which has over 1 million inhabitants, elects two representatives as does Uri (36,000 inhabitants). The electoral legislation of each Canton fixes the method of election, although currently all the State Councillors are elected through a majoritarian system.

1.2. Czech Republic¹: The 81 members of the “Sénat” are elected for six years, every two years one third of them, in one-seat constituencies map through two rounds majority system (the second round is between two candidates with highest number of votes from the first round – if no candidate obtains a 50+% majority in the first round). Candidates to the Senate do not need to be on a political party's ticket (unlike the lower chamber).

Constituencies (81) for the election of the Czech Senate



Source: http://www.senat.cz/volby/jsv-eng.php?ke_dni=25.02.2008&O=6&lng=en
Colours indicate the three different moments for election

1.3. Italy²: Senators are directly elected by a proportional system, although life senators may exist (currently 7), either former presidents, or those appointed by the president for “outstanding merits” in various fields. The 315 elective seats of the Senate are distributed among the 20 Italian regions in proportion to their population, except for the seats assigned to the Overseas constituency (i.e. Italians living abroad). One seat is assigned to Valle d'Aosta, two to Molise and at least seven seats to each of the other eighteen regions.

<http://www.parlament.ch/e/dokumentation/wahlen-2007/wa-sr-staenderatswahlen/Pages/index.aspx>

¹ Information from the website of the Senate of Czech Republic:

http://www.senat.cz/volby/jsv-eng.php?ke_dni=22.02.2008&O=6&lng=en

² Information from the website of the Senate of Italy:

<http://www.senato.it/english/business/28033/28040/genpagina.htm>

Seats are assigned on a proportional representation basis and allocated pursuant to the 2006 electoral law. Available seats are assigned to these constituencies proportionally to their population. The lists of party candidates are given beforehand, and citizens cannot state a preference for any given candidate. The law officially recognizes coalitions of parties: to be part of a coalition, a party must sign its official program and indicate a candidate to Prime Minister. There are certain thresholds: a minimum of a 20% for a coalition; a minimum of an 8% for any party not in a coalition; and a minimum of a 3% for any party in a coalition (there is no exception for the first party in a coalition below this threshold). The coalition that wins a plurality in a region is automatically given 55% of the region's seats, if it has not reached that percentage already.

1.4. Poland¹: Senators are directly elected for a four-year term, which under statutorily specified circumstances can be shortened by a presidential or *Sejm* decision. Senatorial mandates are handed to candidates who have collected the largest number of valid votes cast, in accordance with the majority principle. Every Polish citizen aged 18 or older has the right to vote. Whereas to be elected to the Senate, the candidate must be a Polish citizen aged 30 or older and have the right to vote. 100 senators are elected in accordance with the majority principle. Electoral districts coincide with provinces or parts thereof. From two to four senators are elected from each district. Candidates who receive the largest number of valid votes cast are deemed elected to the Senate. The election is called by the President of the Republic of Poland not later than 90 days prior to the expiry of the four-year period since the beginning of the current *Sejm* or Senate term. The President sets the Election Day on a work-free day falling within 30 days prior to the expiry of the four-year period since the beginning of the current *Sejm* or Senate term. Senate and *Sejm* elections are held on the same day.

1.5. Romania²: Senators are elected by electoral districts (42), on the base of ballot lists and independent candidatures. The number of Deputies and Senators to be elected in each constituency is determined on the basis of the representation norm, by relating the number of inhabitants in each constituency to the representation norm. In a constituency, the number of Deputies cannot be less than four, and that of Senators, less than two. The representation standard for the election of the Senate is one senator for 160,000 inhabitants. The number of inhabitants taken into account is that existing on July 1 of the previous year, published in the Statistical Yearbook of Romania. If, at least five months before the election date, a general census

¹ Information from the website of the Senate of Poland:
<http://www.senat.gov.pl/k7eng/historia/nota14a.htm>

² Information from the website of the Senate of Romania:
<http://www.senat.ro/PaginaPrincipala.aspx?tdID=13&divID=2&b=0&adr=%5cpagini%5cENGLEZA%5chistory+senate.htm>

has taken place, the number of inhabitants taken into account is that resulting from the census.

2. Designation by regional organs

Purely speaking, this is the modality that fits better with the federal ideal: the Second Chamber represents to the territorial units that composes the federation (in contrast to the population component of first chamber). In two cases, the pre-eminence of regional units is reinforced for the absence of a free mandate and “block” voting (German *Bundesrat*) and the possibility of recall (Russia). However, free mandate exists in Austria. There are three subtypes: election by legislatures (Bosnia-Herzegovina and Austria); election by the regional legislatures and the executives (Russia) and election by the executive (Germany).

Regional legislatures

2.1 Bosnia and Herzegovina¹: The principle of representation on the House of Peoples is the equal representation of the three ethnic communities of Bosnia Herzegovina. It comprises 15 Delegates, two-thirds from the Federation (including five Croats and five Bosniacs) and one-third from the Republika Srpska (five Serbs). The designated Croat and Bosniac Delegates from the Federation are selected, respectively, by the Croat and Bosniac Delegates to the House of Peoples of the Federation. Delegates from the Republika Srpska are selected by the National Assembly of the Republika Srpska. There are special provisions regarding legislative *quorum* (nine members but provided that at least three Bosniac, three Croat, and three Serb Delegates are present).

2.2 Austria²: The *Bundesrat* currently has 63 members. They are elected by the legislative bodies of the provinces (the provincial diets) for the duration of their legislative periods (indirect popular election). They do not need to be representatives of the diet by which they are delegated, but must be eligible for election to it. Their election must be in accordance with the principles of proportional representation, and be based on the results of the last election to the provincial diet. As an exception to this principle, the party which achieves the second highest number of popular votes in the election to the provincial diet is allocated at least one seat.

The representatives of the Federal Council are free from all outside influences in exercising their mandates. Like the representatives of the National Council,

¹ *Bosnia and Herzegovina's Constitution, art IV. Available at:*
<http://www.parlament.ba/index2.php?opcija=sadrzaji&id=11&jezik=e>

² *Information from the website of the Austrian Bundesrat:*
http://www.parlinkom.gv.at/EN/AP/PA/PAHEUTE/BR/show.psp?P_TEXT=1&P_MEHR=J

they hold what are called “free mandates”. They cannot be recalled by their provincial diets before the end of that diet’s legislative period.

The diets elect a substitute representative for each representative delegated by them to the Federal Council. This substitute becomes the representative’s *ex lege* successor upon the representative’s seat becoming vacant due his or her resignation, death or for any other reason. The number of representatives to which each province is entitled is determined by the Federal President after each census, normally every ten years. The province with the largest population has twelve seats. Each of the other provinces has a number of representatives corresponding to the ratio between its population and that of the most populous province, the minimum of seats being three. The Federal Council does not therefore operate according to a legislative period as such, but instead it has been in session continually since 1945.

Regional legislatures and governments

2.3 Russia¹: the Federal Council consists of 168 representatives elected by legislative (representative) state authority bodies of the subjects of Federation or appointed by higher officials of the subjects of Federation (heads of higher executive state authority bodies of the subjects of Federation). Each of the federal subjects of Russia, consisting of 21 republics, 47 *oblasts*, eight *krais*, two federal cities, five autonomous *okrugs*, and one autonomous *oblast* send two senators to the Council. Term of representatives' commissions is defined by term of commissions of the bodies having elected or appointed them, but the mandates could be withdrawn ahead of time by the above mentioned bodies in accordance with the same procedure, as applied for election (appointment) of members of the Council of Federation.

Candidates to the Council of Federation from legislative (representative) state authority's body of the subject of Federation are proposed by the Chairman of that body or by Chairmen of both chambers in turn, if the legislative (representative) body consists of two chambers. Groups of constituents of not less than 1/3 of the chamber deputies' total number could propose alternative candidates as well. The decision on election of a representative from legislative (representative) body is taken by secret ballot and confirmed by Resolution of the above mentioned body or by joint Resolution passed by both chambers of the two-chamber legislative (representative) body.

Regional governments

¹ Information from the website of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation: <http://www.council.gov.ru/eng/info/status/index.html>

2.4 Germany¹: The *Bundesrat* represents the 16 Federal States (*Länder*) of Germany at the federal level. It is composed of members of state governments; the members are appointed and recalled by the state government. They may be represented by other members of their state government. Only the Minister-Presidents and ministers of the federal states or, in the case of the city states of Berlin, Bremen and Hamburg, the mayors and senators, may be members of the *Bundesrat*. Secretaries of state are also entitled to be *Bundesrat* members if they have a seat and a say in the cabinet of their federal state. Membership is based on a decision by the Land government and ends automatically if a member leaves the government or if the Land government decides to recall that member. As each federal state must cast its votes en bloc in the *Bundesrat*, the individual members are to an extent constrained. Thus, *Bundesrat* members do not have a free mandate. On the other hand, they are not subject to an imperative mandate. *Bundesrat* members act on the basis of a uniform line jointly devised in the cabinet.

3. Mixed systems

Mixed systems combine direct election by citizens with the designation from regional assemblies. Two federal or quasi federal states, Belgium and Spain, apply this system.

3.1 Belgium²: 40 members are directly elected by a proportional system. Two electoral colleges are formed: French and Dutch. There are three constituencies: Flanders (Dutch electoral college), Wallonia (French Electoral College) and Brussels-Halle-Vilvoorde (electors can choose the college). Seats are divided using proportional representation (D'Hondt Method). 25 senators are elected by the Dutch Electoral College and 15 by the French Electoral College. 21 Senators are appointed by Community parliaments: 10 by the Flemish Parliament, 10 by the Parliament of the French Community and 1 by the Parliament of the German-speaking Community; the other seats are distributed using the results of the direct election between the parties that have at least one directly-elected senator, insofar as they have enough seats in, respectively, the Flemish Parliament or the Parliament of the French Community.

10 Senators are co-opted: 6 by the already elected members of the Dutch language group and 4 by the already elected members of the French language group. These seats are distributed between parties using the direct election results. Additionally, there are Senators appointed by right. These are the children of the King who are over 18 years of age or in the absence of

¹ Information from the website of Germany's Bundesrat:
http://www.bundesrat.de/nr_11400/EN/organisation-en/mitglieder-en/mitglieder-en-inhalt.html

² Information from the website of the Senate of Belgium:
<http://www.senate.be/english/SenateCompEN.html>

children, the Belgian descendants of the branch of the royal family called on to reign. Senators appointed by right are entitled to vote when aged 21; they are not taken into account for the determination of the quorum of attendance. Currently there are two appointed senators (Prince Philip and Princess Astrid). The legislative term is four years.

3.2 Spain: The Spanish “Senado” currently has a total of 259 Senators, elected by a dual procedure. Most of them (208) are elected by provinces; each province elects four Senators, by universal suffrage in a free, equal, direct and secret vote. In the insular provinces, each island or group of islands with a “Cabildo” or insular Council constitutes an electoral district for the purpose of election of Senators. Each of the larger islands (Gran Canaria, Mallorca and Tenerife) elects three Senators and each of the smaller islands or groups of islands (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote and La Palma) elects one. Ceuta and Melilla elect two Senators each. Electors may cast their votes to a maximum of three candidates in the peninsula provinces, to two in Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta and Melilla, and to one in the smaller islands. Those obtaining more votes are elected.

Furthermore, each Self-governing Community appoints one Senator, and an additional Senator for every million inhabitants in their respective territories. This appointment is made by the legislative Assembly or, failing this, by the supreme body of government of the Self-governing Community, in accordance with the provisions of the respective Statutes which shall ensure, in all cases, appropriate proportional representation. The official population census in effect when the last elections to the Senate were held shall serve as the basis for determination of the specific number of Senators that correspond to each Self-governing Community. Today, the Self-governing Communities appoint 51 Senators. Nevertheless, the Permanent Deputation, in its meeting of 16 January 2008, has agreed to increase by 56 the total number of senators appointed by the Self-governing Communities in the IX Legislature¹.

Appointment of these Senators is considered a secondary degree election, in which the only requisite established in the Constitution is that appropriate proportional representation be guaranteed. Each Self-governing Community regulates the electoral procedure in its Statute, Self-governing Act of Standing Orders of the House. The possibility of reforming the *Senado* (both its election procedure and its legislative functions) has been raised several times by certain political parties during the last years².

¹ Information from the website of the Senate of Spain:
http://www.senado.es/legis8/senadores/index_i.html

² For an overview of the topic, see Aja, Eliseo; Albertí Rovira, Enoch; Ruíz Ruíz Juan José (2005) *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y

4. Indirect election

In these cases, intermediate bodies created after election (normally, local communities) provide the constituency for electing representatives in Second Chambers. Countries in which regional assemblies designate members for the Second Chamber (Austria, Belgium, Bosnia Herzegovina and Spain) could be also be considered as cases of indirect election. The difference, though, is that the constituency or Electoral College in these later cases is created automatically (assemblies) whilst in the case of France and the Netherlands, the Electoral College exist only as an *ad hoc* device for the purpose of selecting Second Chambers.

4.1 France¹: The election procedure was modified in 2003. Senators are elected indirectly by approximately 150,000 local elected officials (*grands électeurs*), including mayors, city councillors, and deputies of the National Assembly. In each department, an electoral college is made up of:

- Members of the National Assembly for the department; members of the department's General Council and members of the Regional Council (which gathers several departments) from the department

- Delegates from municipal councils according to their respective population:

- Municipalities smaller than 9000 inhabitants: between 1 and 15 delegates

- Municipalities between 9.000 and 30.000 inhabitants: the entire municipal council; i.e. between 29 and 69 delegates

- Municipalities over 30.000: an additional delegate for every 1000 inhabitants.

In 2011, 326 senators will be elected in the *départements* (counties), both those in metropolitan France and overseas, 10 senators will represent France's other overseas territories and 12 senators will represent French citizens living outside France. For that purpose, senators will be split into two series of local constituencies, roughly equal in number. The age required to be elected has been brought down to 30 (instead of 35).

Constitucionales. See also the corresponding studies on the reform of the Senate in Francisco Rubio LLorente y José Álvarez Junco ; Eliseo Aja... [et al.] El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional : texto del informe y debates académicos Madrid : Consejo de Estado : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006

¹ Information from the website of the Senate of France:

http://www.senat.fr/lng/en/election_senateurs.html

The method of election is a first-past-the-post system with two rounds of voting in the 70 metropolitan and overseas *départements* which fill three senatorial seats at most. The same system applies in France's other territories overseas. By proportional representation in the 39 metropolitan and overseas *départements* which fill four or more senatorial seats. The 12 senators who represent French citizens living abroad are elected under a system of proportional representation by the 150 elected members of the Assembly of French Citizens Resident Abroad. From 2011, new elections will be held every three years to renew half the House (not a third as in the pre reform system). For that purpose, senators will be split into two series of local constituencies, roughly equal in number. The term of office will be 6 years (down from 9 years).

4.2 Netherlands¹: The 75 members of the Senate (*Eerste Kamer*) of the Dutch Parliament (the States General) are elected by the members of the twelve Provincial Councils. These elections are indirect: the voters elect the members of the Provincial Councils, who in turn elect the members of the Senate. The criteria for membership are the same as those for the House of Representatives (*Tweede Kamer*) of the Dutch Parliament. Since the 1983 revision of the constitution the Senate has been elected in its entirety every four years by the members of the Provincial Council. The elections take place within three months of the Provincial Council elections.

5. Election by special constituencies

There are systems that privilege the representation of specific sectors of society. The two countries in Europe that can be considered as using this procedure of election are Ireland and Slovenia and, in both cases, it can be argued that these are small countries and fairly homogeneous. One of the reasons for this model of system is having an input in the legislative process that it is not conditioned or mediated by political parties but by professional expertise which can improve the quality of deliberations. In both cases, however, it seems that the influence of political parties is also felt in the election results. Both cases, though, account for a local (territorial) dimension either as one of the societal interest to be represented (Slovenia) or as the source of electoral colleges (Ireland).

5.1 Ireland: Senators are indirectly elected. The *Taoiseach* (prime minister) appoints 11 and the so-called “vocational” panels elect 43:

- Cultural and Educational Panel (5) Education, the arts, the Irish language and Irish culture and literature.

¹ Information from the website of the Netherlands' Eerste kamer: <http://www.eerstekamer.nl/>

- Agricultural Panel (11) Agriculture and the fisheries.
- Labour Panel: (11) Labour (organized or otherwise).
- Industrial and Commercial Panel: (9) Industry and commerce (including engineering and architecture).
- Administrative Panel: (7) Public administration and social services (including the voluntary sector).

Finally, six Senators are elected by the graduates of two universities: 3 by the National University of Ireland and 3 by the University of Dublin (Trinity College).

Candidates must be Irish citizens over the age of 21. Candidates can be nominated by two methods: by *Oireachtas* members or by nominating bodies. Nominating bodies are organisations that are connected to the particular vocation, for example the Irish Congress of Trades Unions can nominate in the Labour panel, and the Royal Irish Academy can nominate in the Cultural and Education panel.

As the electorate is restricted to elected Councillors, TDs and Senators the political parties have a great influence in the nomination procedures. The main political parties are aware of how many seats they will win after the *Dáil* election and will endorse candidates that they deem to have a chance of election to the *Dáil* in the next general election. The nominating bodies tend to nominate party members. Even where non-party candidates get on the ballot paper it is highly unlikely these candidates will be successful.

The Electoral College for the vocational panels is composed of City and County Councillors, members of the new *Dáil* and members of the outgoing *Seanad*. The electorate consists of approximately 1,000 voters. Voting is conducted by proportional representation by means of a single transferable vote. However each ballot is given the value of 1,000 to aid the transfer of fractions of votes.

5.2 Slovenia: The National Council was created in 1991 on the model of the Bavarian Senate (which was nevertheless abolished in 1999). The National Council of the Republic of Slovenia is the representative body for social, economic, professional and local interests. It is composed of:

- Representatives of local interests (territorial interests). Local assemblies elect 22 members of the National Council. For this, the municipal council of each municipality appoints a certain number of electors proportionate to the number of inhabitants of the municipality. Each of these

may also propose a candidate for the National Council. Electoral bodies elect members by simple majority.

- Representatives of labour and social interests (functional interests) (22). The following sectors elect 4 representatives each: employers, employees and craftsmen, agriculture and liberal professions, 6 representatives of non-economic activities¹.

These sectors compose electoral colleges. Each interest group (chamber, association, society or professional organization functioning at national level etc.) appoints a certain number of electors depending on their size. They may also nominate a candidate for the National Council. Electoral colleges elect by simple majority.

The National Council brings together the interests of various social groups within a single institution. Decisions are adopted on the basis of discussions held at the professional level. In order to preserve a high level of professionalism and keep political interests separate from the workings of the National Council, the legislator decided that members would not hold their office professionally. Members are employed in the social and economic fields represented in the National Council through interest groups, thus allowing them to maintain daily contact with the fields they represent. Mandates last 5 years, one more than the mandate of National Assembly members.

The composition of the National Council is designed to neutralise the influence of political parties, which are involved in legislative processes primarily through the National Assembly. The National Council does not represent all citizens of Slovenia, but only specific social and economic interests. Its position and structure therefore necessitate a specific election system, and one that differs from the system used to elect deputies to the National Assembly. The main differences are in the method of election, the right to vote, the role played by political parties, the system used to assign mandates, and the term of office served.

According to the site of the National Council, indirect elections enable closer ties to be maintained between members of interest groups and their representatives than would be the case with direct elections. It is precisely for this reason that political parties are not specifically represented in the elections, although the workings of the National Council are not entirely free of political influence. Political parties exert greatest influence through those members representing local interests. They are elected by local community representative bodies. These bodies are formed as a result of general elections - in which, of course, political parties play a decisive role. Political parties

¹ Information from the website of the National Council of Slovenia: http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC

exert much less influence over representatives of so-called 'functional' interests than they do over representatives of local interests.

6. Designed and inherited membership

6.1 United Kingdom: (until 1999): Membership in the House of Lords was limited to Hereditary Peers until 1958. These could transmit membership to their descendents. In 1958, the Life Peerage Act authorised the creation of Life Baronies (i.e. restricted to the incumbent) without fixing any cap. The number of Life Peers increased substantially. The Labour Party, who has committed itself during much of the 20th century to the abolition of the House of Lords, passed in 1999 a reform that targeted mainly the elimination of Hereditary Peerage. The 1999 House of Lords Act limited to 92 the number of hereditary peers allowed to remain in the Chamber. These were elected by their colleagues according to the rules set for this purpose. As part of this movement in favour of reform, the Labour government also created an independent Appointments Commission (3 non party members and 3 party members) whose task is: a) to make recommendations for non partisan political peers (i.e. people's peers); and b) to investigate the suitability of all nominees for peerages. In March 2007, the House of Commons voted in favour of a wholly elected chamber but the House of Lords rejected this decision and voted instead in favour of a wholly appointed chamber.

Members of the House of Lords by party and type of peerage¹

By Party Strength

Party	Life Peers	Hereditary: Elected by Party	Hereditary: Elected Office Holders	Hereditary: * Royal Office Holder	Bishops	Total
Conservative	154	39	9	0	0	202
Labour	211	2	2	0	0	215
Liberal Democrat	73	3	2	0	0	78
Crossbench	167	29	2	2	0	200
Bishops	0	0	0	0	25	25
Other**	12	2	0	0	0	14
TOTAL	617	75	15	2	25	734

NB - Excludes 15 peers who are on leave of absence.

¹ 1 February 2008

Source: House of Lords

http://www.parliament.uk/directories/house_of_lords_information_office/analysis_by_composition.cfm

By Type	Men	Women	Total
Archbishops and bishops	25	0	25
Life Peers under the Appellate Jurisdiction Act 1876	22	1	23
Life Peers under the Life Peerages Act 1958	465	144	609
Peers under House of Lords Act 1999	89	3	92
TOTAL	601	148	749

Concluding remarks

As it was mentioned, systems for electing Second Chambers vary greatly among European states. Six main procedures were identified, although there are not two equal cases even within each category. Territory, either regional and/or local level, plays always a role, even though the meaning of this role varies greatly. Other characteristics of the composition of the chamber need to be taken into account. These are the duration of the mandate in relation to the first chamber, the existence of procedures for partial renovation of the chamber, the age requirements, part-time or non-professional dedication required, etc.

Mr Halvdan SKARD

Thank you, Mr Closa Montero. May I just repeat, for the benefit of latecomers, that Mr de Puig will not be presenting his paper until after lunch. I now hand over to Mr Karsten Behr, Chair of the Institutional Committee of the Chamber of Regions of the Congress of Local and Regional Authorities.

Mr Karsten BEHR (Germany), Chair of the Institutional Committee of the Chamber of Regions of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, member of the Parliament of Lower Saxony

Thank you, Mr Chair. Ladies and gentlemen,

The essential issue we are debating at our conference is whether second chambers are a suitable and effective instrument for upholding and representing regional interests at national level. As far as the second chamber of the Federal Republic of Germany is concerned, the answer is yes. The *Bundesrat* is an effective forum for upholding the interests of the *Länder*, the federal states. But its effectiveness varies according to how the *Länder* behave and how they make use of the right afforded to them.

Allow me to describe a few specific aspects of the *Bundesrat's* workings and procedures. It is the *Länder* and not local authorities that are represented in the *Bundesrat*, whilst the interests of local territorial units are looked after by the *Länder*. Their areas of competence range from legislation to federal administration and European affairs.

Firstly the *Bundesrat* has a say in all decisions concerning the Federation, all federal laws, federal administration and European matters. It can also put forward its own proposals and adopt certain positions on documents of relevance to the European Union and international treaties. It can pronounce on matters concerning federal officers and their organisation. But the *Bundesrat's* overall right to a say in decision-making does not mean that its opinion takes precedence over others. On the contrary, given the complexity of the machinery for sharing responsibilities and legislative power set out in the German Constitution (Basic Law, Article 77), the rights of the *Bundesrat* are particularly protected in the case of laws requiring its explicit assent. There are not many of these, but they cannot be adopted without the *Bundesrat's* assent.

First of all, let us look at the *Bundesrat's* role in federal law-making. Is its contribution confined to a number of specific issues, the limits of which are well defined by law and which concern the *Länder* alone, or does it have a more general say in decisions pertinent to other areas?

Article 50 of the Constitution says very clearly that the *Länder* "participate through the *Bundesrat* in the legislation and administration of the Federation and in matters concerning the European Union." All this tends to make us think of the *Bundesrat* as a true decision-making instrument. A case in point is that of laws needing implicit approval. If the *Bundesrat* opposes their approval it may appeal to a conciliation body and ask for a verification procedure. But this mediation process cannot be employed if the *Bundesrat* is outvoted by the *Bundestag*. However, account always needs to be taken of the outcome in this procedural area.

Who is represented in the *Bundesrat*? What are the organs and who are the people representing the *Länder*? And does it provide representation along the traditional lines of parliamentary representation? For an answer to these questions let us go back to Article 51 of the Constitution, which says that the *Bundesrat* consists "of members of the Land governments, which appoint and recall them. [...] Each Land may appoint as many members as it has votes."

The number of votes in the *Bundesrat* is disproportionate and favours the less populous *Länder*. The most populous *Länder* are less well served. For example, the smallest *Land*, Bremen, with a population of only 700 000, has three votes and the biggest, North-Rhine Westphalia, with a population of 18 million, has only six votes. So a Land may be represented in the *Bundesrat*

by six members of the government at most, the number which my own state of Lower Saxony has.

The Basic Law defers to the constitutions of the *Länder* when it comes to appointing members of the Land governments to sit in the *Bundesrat*. In the case of Lower Saxony, the *Land* prime minister is elected by the *Landtag*, or state parliament, by a majority of members, without debate and by secret ballot. Thus the *Land* parliament appoints its own prime minister, who then appoints the other members of the Land government. The *Land* government becomes official once it is endorsed by the *Landtag*. After that happens the *Land* government then takes a simple decision on who will represent it in the *Bundesrat*.

Regarding voting procedure, the Constitution rules that each *Land* may vote in the *Bundesrat*. Voting must be unified. Votes may not be split, even though most of the time the *Länder* legislate as coalitions. The principle was infringed in 2002: the bone of contention was the law on immigration. A prime minister and interior minister had voted differently on this law. The Constitutional Court held that this situation was unlawful and that any vote cast by a *Land* which was not a unified bloc vote must be deemed null and void.

One peculiarity of the German system is that the *Länder* are represented in the *Bundesrat* by members of the government. We do not have a set-up on the model of the French, Spanish or US senate.

What are the rules governing this specifically German system? The explanation lies in the country's history. The *Reichstag*, which lasted till 1806, and the *Bundestag* of the previous generation, which lasted till 1886, were both congresses representing the German states. They were bodies representing the executive. The Weimar Constitution made provision for a *Reichsrat*, made up of members of the *Länder* governments. The People's Council of 1949 had voted for this solution and against the creation of a senate.

The special German situation is also explained by the participation process which is very favourable to the executive. But the representatives in the *Bundesrat* regularly receive mandates from their respective state parliaments. So they have direct democratic legitimacy.

In fact, to be honest, the main problem is that other forms of composition of the *Bundesrat* would upset the balance of power. The system of both federal and regional government would be far more complex than it is today and that situation is unimaginable. The *Bundesrat* in its present form has been in existence since 1949 and survived the reunification of Germany in 1990. So it has stood the test of time.

But why do the *Länder* participate in federal affairs? Article 20 of the Constitution and its concept of the federal state include interests for which both levels are responsible. Participation of the *Länder* is thus needed for all decisions pertaining to the Federation's future. Legislative power, however, is divided among different tiers of government in such a way that exercise of power by the Federation always has primacy over that of other tiers. This is especially visible in areas of competence where the tiers of government have concurrent legislative powers, as described in Article 74 of the Constitution. By way of example, civil law and human artificial insemination are matters to which concurrent legislative powers extend but in which federal power has taken precedence. The *Bundesrat* must after all have an opportunity to take part in decision-making by giving its opinion.

As far as matters pertaining to the European Union are concerned, it is required to participate, notably under the Maastricht Treaty. Article 23 of the Constitution refers to European affairs, stipulating that the Federation and the *Länder* will both participate in the implementation of laws relevant to the EU and its harmonisation.

On administrative matters, with one or two exceptions such as the federal police and employment offices, there is virtually no lower tier of decentralised federal administration. Federal laws are implemented by the authorities of the *Länder*. This power to implement federal laws is a power exclusive to the *Länder*. So at *Land* or municipal level there is generally no representation of any federal authority.

Since the federal level has the main responsibility for legislation, this is balanced out by giving the *Länder* primacy in everything to do with administrative matters. This naturally works to the advantage of self-government by the *Länder*. I am thinking of the policies for recruiting public servants. For example, the *Land* of Lower Saxony has 220 000 public servants and other staff for a population of 8 million. The set-up is organised in such a way that affairs can be administered as efficiently as possible and the policies of a region can be carried out properly. The structure of government is also very strong: the *Länder* can thus optimise a number of administrative tasks and they have broad scope for action at municipal level.

This meshing of administrative and legislative bodies in Germany, organised on two levels, has numerous effects. The burden of responsibilities is shared amongst a large number of players. The Federation and the *Bundesrat* bring together the *Länder* for all decision-making, and this has many advantages. Germany has a culture of participation which allows everyone to argue his or her point of view. Choices are increasingly explained and substantiated. The channels of communication work very well in both directions.

Moreover, the prime ministers of the *Länder* operate in two different political spheres. They are represented in the federal councils of their party and also in the *Bundesrat* as a *federal legislative body*. Their field of action is thus broad, and this gives them a ready platform for their ideas and proposals. As members of the *Bundesrat* they can also speak in the *Bundestag*. At least a third of a *Land* prime minister's workload is devoted to federal matters, which explains the function of *Land* representation offices and the cost of maintaining *Land* buildings in Berlin and Brussels.

Policy is very often forged in the 69-member *Bundesrat*, where 35 votes are needed for a majority. And this is the forum in which all the *Länder* together and as individual regions meet. For years this has meant that the system always works smoothly. We also have a very well organised data management system. The example of German reunification is eloquent testimony to that. The constant aim is to make our set-up more efficient. But in recent years there have been a lot of problems. These arose at federal level and directly concerned the *Bundesrat*. They have been resolved, however.

Is the *Bundesrat* a successful model or do we need to change the way it works?

Despite the many benefits of the *Bundesrat's* powers and organisation, it has a number of shortcomings. Should the scope of its participation be limited, particularly in European matters? That might, in some respects, be a good idea. Because "those who can do more can do less". And then the meshing of different levels makes it difficult to know who is responsible for what. And some of the limitations can become apparent. German politics has shown, since 1998, that deadlock can occur, notably when *Bundestag* and *Bundesrat* have different majorities: which is what happened over proposals to modify federalism in the country. A Commission was set up in 2003 to work on the subject.

Since then, greater attention has been paid to speeding up the decision-making process. In other words we are seeking to review the concept of federalism in Germany and this seems to be an undertaking of major importance. The proposed reform will be in two stages: the first stage began in 2006 with a number of stated objectives. We hope to improve the distribution of powers so that the role of each level is clearly defined. Better transparency and clarity are needed too, concerning the cost of law enforcement to Germany's people and economy. Lastly, responsibility and public scrutiny must be more "open", so that we know who has responsibility for which individual measures, political and economic.

There is also a need to clarify the respective legislative responsibilities of the Federation and the *Länder*. The scope of the *Bundesrat's* participation will be reduced and the legislative procedure shortened: the *Bundesrat's* limited power

of veto will be reduced. The *Länder* will also have more flexibility and autonomy in relation to the federal level. Lastly, the financial relationships between *Bund* and *Länder* will be clarified and there will be greater opportunities for co-operation by *Bund* and *Länder* at European Union level.

On 7 July 2006 the *Bundestag* accepted these proposals, with 23 new proposed amendments to the Constitution and 22 articles concerning details of ordinary law. After the federal reform, Federation and *Länder* decided to begin a second stage of reform, to be completed by 2009. This second stage has a large number of objectives. The focus will be on better oversight of indebtedness and improving public finances.

Some bodies will be abolished, with an eye to a type of federalism which puts more emphasis than ever on the idea of competition amongst the federal units. Efforts will be made to reduce excessive bureaucracy and make the system more efficient.

To sum up, the reform plan, under way since 2006, has shown clearly that participation by the *Länder* in the *Bundesrat* is an effective way of ensuring that their interests are safeguarded at federal level. Excellent results can be obtained through powerful alliances in Berlin. This is a rather unusual characteristic of German political life. But opinion is somewhat divided. Some think that we should revert to a more normal system of alliances, with groupings that are less huge. The proportional majority in Germany is influenced by voting swings in the *Länder*. This parameter tends to complicate the situation when it comes to large-scale projects.

One party gets all the benefits of having the *Bundesrat* controlled by different majorities: that is the very principle of the German Federation. Like the *Bundesrat*, the Federation is an excellent instrument for safeguarding the interests of the *Länder*. But differences of opinion among the various *Länder* and their reduced participation are likely to generate a lot of debate in the future. Use will have to be made here of the tools available. I hope I have been clear and given you a good account of the key ideas behind the workings of the *Bundesrat*. Thank you, ladies and gentlemen.

Mr Halvdan SKARD

Thank you. I hand over now to the representative from the Netherlands.

Mr Geert Jan HAMILTON (Netherlands), Secretary General of the Dutch Senate

I am honoured by this opportunity to outline the system of voting in elections to the Dutch Senate and the role of the provinces in our country. The Dutch parliament is known as the "States-General of the Netherlands". It consists of two chambers: the First Chamber or Senate, and the Second Chamber. Although our conference is concerned with the role of second chambers, I shall be talking about the Dutch *First* Chamber, which is our upper house. That is the way our Constitution has ordered matters.

Let me start with a brief look back at history. Regionalism is nothing new in Europe. Dutch parliamentary history goes back to the 15th century. At that time the Low Countries were made up of duchies, counties, bishoprics and other independent sovereign entities. These provinces, more or less self-governing regions, occupied the area which is now Belgium, Luxembourg, northern France and the present-day Netherlands. From the 15th to the 16th century they were ruled by the Duke of Burgundy.

The States-General of the Netherlands were an assembly of the Provincial States. They were initially convened by the Duke of Burgundy, either to ascertain his subjects' views on something or to formalise a decision, especially on taxes. The first meeting was in Bruges, in the county of Flanders, on 9 January 1464. Later, there would usually be 16 or 17 delegations present. The expression which became current was that of "the 17 provinces", and these came under the rule of the emperor Charles V in the 16th century. Unlike the French States-General, the Dutch assembly was not an ad hoc body but had a permanent base in Brussels. It continued to meet throughout the reigns of Charlemagne and his son Philip II of Spain.

In 1568 a number of provinces, led by William of Orange, or William the Silent, rebelled against the King's governor in Brussels in protest at attempts at centralisation, high taxes and the persecution of the Protestants. This uprising marked the start of the 80-years war (1568-1648). 1581 saw the birth of the Republic in seven provinces of the Netherlands. For these the 17th century is regarded as the golden age of the Republic of the United Provinces. The country was then the head of a powerful colonial and trading empire. Its cities drew adventurers and artisans from all over Europe. The United Provinces' reputation for tolerance and freedom made them a leading intellectual and cultural centre.

The Republic of the United Provinces lasted till the end of the 18th century, France's golden age. A Batavian Republic was then declared, under the influence of the French example. This subsequently became the Kingdom of Holland, before being absorbed into the French empire under Napoleon. The French armies were driven out in 1813 and William I was crowned King of the

Netherlands in 1815. The kingdom of the Netherlands was thus founded by the Congress of Vienna in 1815 under the name "United Kingdom of the Netherlands".

Later, in 1830, the present-day Netherlands and Belgium separated. The 1815 Constitution, modelled rather on that of the Batavian Republic, introduced legislation setting up two chambers. Thus began the "States-General of the Kingdom of the Netherlands". This old name was kept for the modern-day parliament. The House of Representatives, or second chamber of the States-General is the *Tweede Kamer*: this is the lower house of the Dutch parliament. It has 150 members, chosen in general elections held every 4 years. The First Chamber, the upper house, has 75 members elected by indirect universal suffrage by the 12 provinces of the Kingdom, for a 4-year term. As in Switzerland, our senators also perform other functions, so their role as senators is not a full-time one. No significant expense is involved, as there is a staff of only 50 civil servants. So second chambers are not expensive everywhere.

Moreover, the role of the upper house in voting through laws is less extensive than that of the lower house. Draft laws are sent to it after being passed by the lower house. The First Chamber cannot amend texts, merely approve or reject them. It does, however, have an important right of veto. The Chamber often manages to make its approval of a law conditional on certain promises which the government must keep. Senators thus pay scrupulous attention to the expressed wishes of the regions, provinces and municipalities. When the First Chamber judges a law, it looks at its quality and workability. On the European front, where our senators are demonstrably effective, the upper house has the same powers as the lower house.

The modern state of the Netherlands has 12 provinces, the newest of which is Flevoland, created in 1886. This new province has a population of 375 000. The 12 provinces are the interface between the State and the local authorities, the municipalities. They handle matters which are too small for the State and too big for the municipalities. Their main areas of responsibility and action are spatial planning, transport, the economy, agriculture, the environment, leisure, nature and countryside management, welfare, culture, administrative organisation, supervision of the water boards and municipal finances. Good nature management is regarded as essential in such a densely populated country.

The "Provincial States" are the deliberative assembly of a Dutch province. As such they are the chief institution of this territorial administrative unit. Members of the provincial assemblies serve a four-year term. The number of members varies according to the size of the province, between 34 and 55. Members are elected by direct universal suffrage by residents of the province who are eligible to vote.

In the Netherlands, senators are not elected by direct universal suffrage but by the deliberative assemblies of the various provinces, the Provincial States. But provincial elections are extremely important in the political life of the nation. Since the 75 senators are not directly elected they stand apart from everyday political life and do not campaign for election. They do campaign in provincial elections, but not for seats in the upper house.

The electoral system in the Netherlands uses proportional representation. Thus, the seats to be divided amongst the party lists depend on the number of votes obtained by the lists nationwide. So a list that obtains 10% of the vote is entitled to 10% of the seats. In practice, the role of the political parties is crucial in elections. This role is less pronounced in the Dutch Elections Act, which says that lists of candidates must be submitted by individuals. But it allows parties to include the party name at the top of lists of candidates. Parties may even submit more than one list, depending on the constituency. But this option is little used in elections to the upper house.

All members of the Provincial States vote for one of the candidates for a seat in the upper house. So we have a college of 564 voters for 75 seats. But the votes of the members of provincial deliberative assemblies do not all carry the same electoral weight. The Dutch voting system applies a system of weightings based on population numbers in the various provinces. So the vote cast by a member of the assembly in a populous province such as Noord-Holland or Zuid-Holland carries far more electoral weight than another.

The Dutch electoral rules do not provide for elected senators to represent the regions. They are elected by the provincial voters but do not represent the provinces. Candidates are placed on lists. It is important to note that the political parties recommend that members of the provincial deliberative assemblies vote for the top of the list. This procedure makes for a fair distribution by age, sex, expertise and region. It also reflects the vision of the party itself when it drew up the list.

The parties thus ensure that the regions are equally represented on the lists. But when certain voters cast preferential votes, there is a danger that the regional balance of candidates may be upset. In the latest elections, for example, some senators were elected by preferential votes. They did not give up their seats, and this led to problems in some provinces. In these latest elections a Socialist senator elected by preferential votes refused to give up his seat. Disowned by his party, he formed his own one-man independent "group" in the Senate.

Such are the difficulties with elections to the First Chamber. But I think a lot of people in our country, and especially members of the lower house, acknowledge the contribution that the First Chamber makes to our system.

In the Netherlands, like everywhere else, there is currently an ongoing debate as to whether the First Chamber should be retained. Some parties have made abolition of the upper house a part of their policy manifesto. But it is fairly certain that when we celebrate the 200th anniversary of our modern parliament in 2015, it will still be a bicameral institution.

I have endeavoured to set out for you the political situation of the Netherlands, and more especially the shift from a federal republic, with the provinces represented as such in the States-General, to a unitary state with a bicameral parliamentary system. Whilst the provinces are no longer represented as such in the Dutch Parliament, it is nevertheless true that they continue to play an undeniable role, since the members of their deliberative assemblies are voters who decide who sits in the upper house of the national parliament. I doubt that the Dutch system could be used as a model for the member states of the European Union. It has been shaped too much by Dutch institutional history and the small size of the country. But in matters of institutional reform it is always good to be aware of models which have proved their worth elsewhere. I have learned a lot about the subject at today's conference.

Thank you, ladies and gentlemen.

Mr Halvdan SKARD

Thank you, Mr Hamilton.

We shall now adjourn for lunch. Are there any questions? You will also be able to ask questions after lunch.

I shall ask Mr Mildon to resume at 2 pm. He will be our chair for the afternoon.

*
* *

II. IMPROVING THE REPRESENTATION OF REGIONS AND LOCAL AUTHORITIES IN EUROPE IN SECOND CHAMBERS

Chair: Mr Yavuz MILDON, President of the Chamber of Regions of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

Ladies and gentlemen,

It is a great honour for me to chair this sitting, as President of the Chamber of Regions of the Congress. Today's conference is in fact the fruit of an initiative launched a few years ago now by the Chamber of Regions' Working Group on Regions with Legislative Powers. Our theme for this afternoon, "*Improving the representation of regions and local authorities in second chambers*", is extremely topical in many European countries.

I am very glad and very honoured that so many distinguished speakers have agreed to address us on this subject. Let me introduce them to you. First, we have Mr Lluís Maria de Puig, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and a Spanish senator representing the region of Catalunya. I shall call him first, because he has to leave us shortly. I also present Mr Luc Van den Brande, the new President of the European Union's Committee of the Regions. I have not yet had a chance to congratulate you on your election, Mr Van den Brande, and I do so most warmly now. Mr Van den Brande is also a Belgian senator and Chair of the Group of the European People's Party (EPP/CD) in the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

As you know, our invaluable partner in the organisation of this conference is the Venice Commission, which has been working for a number of years on this subject. It will be represented by Professor Sergio Bartole, to whom we extend a warm welcome. We also have with us another member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Mr Miljenko Dorić, who chairs the Sub-Committee on Local and Regional Democracy and sits as a member of the national parliament of Croatia. He will report to us on his country, where the upper house was abolished a few years ago. I was able to visit the empty chamber of this former senate some years ago with Mr Dorić, and it will be interesting to discuss his country's situation with him. We also have with us Mr Fabio Pellegrini, who is First Vice-President of AICCRE (the Italian section of the Council of European Municipalities and Regions), a very energetic member of our Congress, and Vice-Chair of its Socialist Group. He will outline the situation in Italy, where there is much debate as to the future of the Senate.



Chair: Mr Yavuz MILDON, President of the Chamber of Regions of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

The Chamber of Regions of the Congress is closely following the initiatives currently being discussed in our various member states with a view to improving the representation of regional and local authorities in second chambers. These are particularly important because of their potential consequences for national legislative processes and for the way in which European citizens' concerns and needs are addressed at local and regional level.

Before we begin work, ladies and gentlemen, may I welcome our colleague Mr Jean-Claude Frécon, member of the French Senate for the Loire and Vice-Chair of the French Mayors' Association (AMF). I must thank him for constantly giving the Congress the benefit of his expertise and for his personal commitment within the Chamber of Local Authorities. He is a very active member of our Congress. I have myself been able to take part in visits, chiefly observation missions, to the new European democracies and have enjoyed the benefit of his great experience.

After that brief introduction I am happy to ask Mr Lluís Maria de Puig to speak. Mr de Puig.

General statement by Mr Lluís Maria DE PUIG (Spain), Senator, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Thank you, Mr Chair. I will, if I may, say a few words on ways of improving the representation of regions in systems with a second chamber, our subject for discussion today.

We heard this morning that some countries have a unicameral parliament and others a bicameral one. In some countries the second chamber is a classic chamber giving legislation a second reading, whilst in others it is a body representing the regions.

The powers of Europe's regions are increasing. The last thirty years have seen great changes in the way the regions work. In some countries the regions did not yet have established institutions, whilst in others the regions were developed or in the process of becoming developed. Neither should we forget that associations, regional executives and regional parliaments are very active and are seeking not only contacts but also partners at European level.

Because the parliamentary dimension of the regions has grown, we now need to think about how second chambers, or "senates", might in some cases be transformed into bodies representing the regions. As I see it, regionalist movements are calling for the creation of this type of national chamber based

on regional representation. The phenomenon of regional self-government requires co-ordination, at the very least. The regions need to feel attached to the State and the only way they can achieve this is by participating in the decision-making process. Creating regions and denying them a say in decision-making effectively means fragmentation and a remoteness from national politics. So I believe it is essential to attach them to the State.

As you are aware, Spain has gone through a kind of "regionalist revolution". Our political transition has not embraced the road of democracy and has not been accompanied by a fully democratic Constitution. The chief peculiarity of this Constitution is that it recognises the specificities and nationalities of the various regions and seeks to empower them. We are currently in the middle of a second stage in Spain. Many of the regional statutes have already been revised and reformed, to make them fit for purpose in our new circumstances and to satisfy the greater demand for powers and responsibilities being voiced by the regions. So we have a fairly well consolidated, organised and strong regional system. I will not go so far as to say that approval of the measures taken is unanimous. There is always scope for objections to some aspects of these measures; many objections and demands have been voiced by the various parties. But the great majority of Spaniards are happy with these statutes, which have been adopted in a referendum in each region. So it is fair to say that the system is endorsed by a large majority.

But the problem that remains is this: how can this regional reality be translated in a second chamber? The Spanish Constitution describes the Senate as the chamber of territorial representation. But in reality the Senate has neither the powers, nor the ability, to fulfil that role, or at least it has never yet decided to move towards a better representation of the regions.

There is a problem with elections. Who are Spain's senators? Most of them are elected under a majority system. But one group of senators is elected by the regional parliaments. So the election method is a hybrid. One must distinguish between the regional parliaments and the regional government. I think it would be hard to apply the *Bundesrat* model in Spain, because of the Spanish electoral system. It would also be controversial if some members of the Senate were not elected by the people but appointed by the regional government. The fragmented system for the election of the regional parliament is not transparent. One party dominates the Senate. This is the Popular Party and to date it has not sought to modify the electoral system. So there is a problem regarding the election of senators and whether they are representative.

The Spanish Senate has a number of regional responsibilities. It includes a General Commission of the Autonomous Communities, in which a range of regional self-government issues are discussed. A big debate is held every year with the prime minister and all the regional governments. Any of the country's

languages may be used in the Spanish Senate: Galician, Basque, Catalan and of course Castilian.

This situation suggests that the Senate is ideally placed to be a genuine chamber of the regions. But it will not be, without reform. And any reform of the Constitution requires a two-thirds vote of the chamber. At present there is not enough agreement between the two groups to obtain that quota. Yet constitutional reform would give the Senate the powers of a regional chamber and enable it to change its relationship with the Congress of Deputies, which has the final say in every case. Laws are passed to the Senate to be debated, sometimes corrected or amended, but they always go back to the Congress, whose vote takes precedence, even in the case of legislation relevant to the autonomy of the regions. Any major reform of the Constitution would thus require a few changes to these rules.

A number of groups have done work on the subject, in conjunction with academics. They have given us a picture of all existing types of chambers, federal systems, etc. We have listened to them carefully, but have not yet reached the point where we can contemplate a new system. The *Bundesrat*, as I say, does not appear to be a viable option for most of the parties. Our view is rather that Spain might have a Senate made up of representatives of the regions. But the formula for electing them remains vague. There is a real difficulty here, not to say a split between the political parties.

But if we cannot get the Constitution reformed, is there no other way of developing the Senate? No, there is not. It will take a lot to change the workings and rules of the Senate. We just need the political will to do it. Maybe the politicians are reluctant to go down this road because of certain election procedures or for other reasons. Whatever the case, they have to agree a different way of working which will allow the current rules to be changed, perhaps through committees, by procedural means, and so on. Since no constitutional change is involved, this might be achieved by a simple majority vote rather than requiring a two-thirds vote.

We are conscious in Spain of this need to reform the Senate. Everyone, including the media, agrees on that. As a senator, I have been asked a thousand times what purpose the Senate serves. The question can be answered, of course, but the list of our responsibilities is so long that our listeners would switch off in boredom. Our job is basically to scrutinise the work of parliament. We work alongside ministers and the prime minister. We initiate legislation, as in the Congress, and so on.

Despite everything, the feeling persists that this is a chamber that is not really much use. It is true that we shall have to await the outcome of the election campaign, which got under way today, to see what the future holds. In a few months' time we shall see if radical reform of the Senate in Spain is possible.

If it is not, changes to the rules would allow us to move things forward. That change would benefit both the State and the regions.

Thank you, ladies and gentlemen.

Mr Yavuz MILDON

Thank you very much, Mr de Puig, for that explanation of the Spanish system. We wish you success in the coming election campaign. I would add one piece of information, concerning the system of member states of the Council of Europe. Under the Council of Europe system we have a Parliamentary Assembly and the Congress, which could be seen as the Council of Europe's second chamber. Thank you for your contribution.

Our next speaker, ladies and gentlemen, is Mr Luc Van den Brande, President of the European Union's Committee of the Regions. Mr Van den Brande.

Introductory speech by Mr Luc Van den BRANDE, President of the Committee of the Regions of the European Union

Thank you very much, Mr Chair.

Ladies and gentlemen,

I am truly delighted to be with you at this conference. I know that that is a rather formulaic thing to say, but I think the many responsibilities which bring us together here today require us to give due attention to this subject.

My responsibilities lead me to think that it is possible to put in place bodies that complement one another and are compatible with each other. Multi-tier governance in Europe must essentially be based on all sources of democratic legitimacy and must strengthen representative democracy in all its diversity. That imperative has been strengthened, to my mind, by the Treaty of Lisbon, and I should like today to express my satisfaction at France's recent ratification of the Treaty. Situations can change, and hope is often the greatest virtue, even in politics. So we have this paradox: notwithstanding the Dutch "nee" and the French "non" to the draft European Constitution, we have taken the Treaty a stage further and elicited a sense of urgency in respect of the need to ratify it. I think that is marvellous.

The place of second chambers in Europe is crucial to the political process, both nationally and at European level, I am sure of that. The arguments against

second chambers are well known, admittedly. They bear repeating from time to time: second chambers cost the taxpayer a lot of money, are sometimes less democratic in the way they are elected, slow down the work of parliament because of the time they take to vote on laws passed by the first chamber. Those arguments are clearly over-simplistic. As I shall explain in this speech, second chambers consolidate and enhance democratic systems: they are part of the internal devolution process; they publicise legislative and political debate and help to ensure that account is taken of territorial interests and challenges.

But first of all let me stress that second chambers and national parliaments mirror our diversity. Just think of the various models of second chambers already in existence: the House of Lords, the *Bundesrat*, the French Senate. The very idea of trying to define categories or common denominators for these different bodies is daunting. As we have heard this morning, there is a huge diversity in the composition of second chambers across Europe. They vary greatly in their membership and the way in which their members are selected. In the Netherlands, the second chamber is called the First Chamber. The roles are reversed.

Sometimes one has to look at the countries of Northern Europe to find a logical pattern to the system. But in those countries too, second chambers differ in their remit and functions. I am convinced, ladies and gentlemen, that diversity is a special asset, peculiar to our continent of Europe, which enables us to benefit from one another's experience and so enhance our debates and co-operation. I think today's event and the many participants gathered here in the Senate are clear proof that you see things as I do. I also think that diversity should be reflected in national parliaments, to strengthen the work of representative bodies in Europe.

However diverse the sociological and political models and the history of countries may be, second chambers were all devised to serve as a counterweight. They offer a second chance for more mature and deeper reflection.

When it comes to law-making, second chambers have a wealth of experience; they are the expression of a deeper insight gained from a second reading of legislation which is essential to any democratic process in Europe.

Second chambers in the European Union that have a specific remit to represent units of the territory also make for a degree of balance between the centre and those units. This is very evident in federal states or states strongly committed to a process of regionalisation and/or devolution where the need for grass-roots democracy is constantly felt. It thus seems fundamental to me that bodies of devolved government must be given the means to act, in the form of appropriate powers and funding, but they must also be represented in the process of decision-making, both nationally and at European level.

With due respect for the institutional order of member states, the Committee of the Regions, some of whose distinguished representatives are here with us today, advocates devolution and local self-government, two pillars of European democracy that are constantly growing. Given that the powers of local and regional authorities in Europe are also growing, I think these authorities ought to be represented in their respective national parliaments, so that their voices can be heard and their interests upheld as effectively as possible. To that extent second chambers are players in devolution, in the broad sense of the term, and they are its promoters.

Some member states have also set up centres to monitor devolution. The Committee of the Regions cannot but applaud such initiatives. I am convinced that any state founded on local and regional democracy and the devolution of its powers needs a second chamber to guarantee dialogue between the centre and the periphery and, of course, proper interaction between the different tiers of governance.

The devolved role of national parliaments within the European Union has been a matter of debate for some time now. The advent of the new Treaty of Lisbon, endorsed by the European heads of state and government last December, means that the national parliaments are now rightly recognised as another channel, another essential pathway of democracy through which EU decision-making can be brought closer to ordinary people. The Lisbon Treaty will further strengthen the role of national parliaments within the European Union, giving them the right to present objections to proposed EU legislation. This is an accountability mechanism, providing enhanced scrutiny of the subsidiarity principle. The latter is a policy principle and the difficulty lies in converting this policy principle into a principle of law. The protocol on subsidiarity, together with the protocol on the role of national parliaments, both of which are annexed to the Lisbon Treaty, expressly state that second chambers are entitled to play a full part in the monitoring of subsidiarity. It provides that, where a national parliamentary system is not unicameral, the protocols apply to the "chamber" element. Thus second chambers can send reasoned opinions to the European Parliament, the Council or the Commission on whether or not the draft legislative act is compliant with the subsidiarity principle. Their ability to do this is essential, not only in strict and narrow legal terms, but also from the point of view of democracy *per se*. Under the new Treaty of Lisbon, national parliaments and second chambers will have the chance to influence decision-making at EU level, independently of their national governments, by eliciting a debate in the country. This offers them a golden opportunity to make known their reasoned opinions on decisions concerning the European Commission's annual legislative programme.

Ladies and gentlemen, monitoring subsidiarity, in the context of draft legislation, does not mean that that legislation is stalled or rejected. I do not think subsidiarity should be seen as something negative. On the contrary, I

think the organisation of any monitoring system can actually trigger a wave of stocktaking by Europeans. When our parliamentarians are required to monitor European draft legislation in order to sort through it and understand it fully, they will have to prioritise European issues from day one. This principle whereby member state parliaments monitor the subsidiarity principle will strengthen democracy and the workings of the European Union. It will also make for better-quality European law. For the most part, national parliaments have reacted positively to these draft legislative acts. This, I believe, has only served to strengthen the legitimacy of European legislation.

On the matter of second chambers, the Lisbon Treaty and its protocol on subsidiarity and the diversity of parliamentary systems mean that national parliaments must consult their regional parliaments which have legislative powers. We have heard about the Belgian parliamentary system, whose areas of competence are not sufficiently guaranteed by the Treaty. My own region of Flanders thus asked the Kingdom of Belgium to add a declaration to the first, and then the second, Lisbon Treaty concerning the functions of the Belgian parliament. That declaration, annexed to the Treaty, defines very clearly the powers of Belgium's national parliament and indirectly those of the regional parliaments. The upshot is that all provisions applying to national parliaments are likewise applicable to regional parliaments. This declaration is crucially important to the regions in regard to the monitoring of compliance with the subsidiarity principle, because our regional parliaments have played a full part in that since 1985. As Mr de Puig said, the constant temptation is to create a new second chamber, and such a chamber has to combine two principles. The Belgian Constitution makes no distinction of primacy between federal and regional law, in their exclusive areas of responsibility. In a way, I like the idea of a Senate representing the regions and local authorities within a federal state.

Ladies and gentlemen, in view of all my previous political activities you will not be surprised to hear me say that I continue to place all my faith and trust in Europe as a system of governance and government at European, national, regional and local level. We must stop thinking in terms of a hierarchy of powers and start thinking in terms of a network, where all levels of government devise, propose, implement public policy together.

So co-operation is essential. It is the only conceivable *modus operandi* for fostering links between the various players and creating a system of multi-tier governance. We need to pay attention to legislation, in the countries of Europe, in the European Union, particularly when draft legislation is being discussed. The states and regions of Europe are keen to learn from one another's experience in order to improve their legislative work. To that end it is vital to improve European co-operation. Because good and well-drafted laws are the very cornerstone of our peoples' freedom and wellbeing.

The Committee of the Regions is keen to facilitate such exchanges. We are more than willing to advise governments here. There also needs to be effective co-operation between the Committee of the Regions and the national parliaments, because they will all have an important role once the Lisbon Treaty comes into force. The national parliaments will have to adapt their administrative powers and procedures. On subsidiarity they will face a challenge, since they will have to deal with Commission proposals within the eight weeks stipulated in the Lisbon Treaty. And most national parliaments have not yet developed a true culture of subsidiarity, or the administrative procedures needed to get to grips with this new monitoring function properly. The role of the Committee of the Regions in monitoring subsidiarity is well known, given the various opinions we have adopted since 1994, when the subsidiarity monitoring network was set up. So we are more than ready to play our part. The Committee will be consulted by the European Parliament on everything within its area of responsibility. Its powers in the legislative process will thus be strengthened. For the first time it will be able to refer matters to the Court of Justice in Luxembourg if it finds that a legislative decision breaches the subsidiarity principle.

At the moment there is already a measure of co-operation between the Committee of the Regions and regional parliaments. But I think that this, and the interaction between regional and national bodies, has to be strengthened. We have an excellent form of co-operation with our hosts of today, for example. The French Senate has from day one been involved in the subsidiarity monitoring network of the Committee of the Regions. As incoming President of the Committee of the Regions I am keen to intensify that co-operation. I would like to issue an invitation accordingly to all those who would like to co-operate with us, because it is not about competing against one another on law-making but of working more closely together. Under the various presidencies of the Committee of the Regions, my predecessors and I have visited many national parliaments. I have long been convinced that there is no need for any fighting amongst legislative bodies.

I intend to take this further during my presidency and to hold an annual conference at which representatives of national parliaments, in particular second chambers, can debate these matters. The first Conference on Subsidiarity organised by the Committee of the Regions was held at the *Bundesrat*, the second at the House of Lords under the British presidency. Why not hold the next one at the Senate, in Paris, during the French presidency?

Ladies and gentlemen, it is gratifying to see that second chambers are playing an increasing part in the process of European integration, and no longer purely at home, in the national context of the countries themselves, which are increasingly equipping themselves with a Commission or something like it to monitor all EU acts. Some countries relay the decisions taken by the European

Commission direct to their regional authorities or have set up a unit within their representation to the European Union, the approach adopted by the French Senate.

And I have not forgotten that the Senate was involved in the European Convention which led to the European Constitution and this Reform Treaty. This dynamic will be taken further by the Lisbon Treaty, which strengthens the role of national and regional parliaments and, I believe, marks the start of a new era in the way we govern in Europe through local and regional authorities. I firmly believe we have to continue along the road of this multi-tiered Europe, with its diversity and singularities. Our approach will, we hope, lead to a deepening of the European Union as we want it to be – a political union of the people.

Thank you, ladies and gentlemen.

Mr Yavuz MILDON

Thank you, Mr Van den Brande. As President of the European Union's Committee of the Regions I am sure you have your work cut out in this area. We are more than happy to co-operate with you.

A slight change now in the order of speakers. We welcome next Mr Sergio Bartole, member of the Venice Commission and professor at the University of Trieste.

**Mr Sergio BARTOLE (Italy), member of the Venice Commission,
Professor at the University of Trieste**

Bicameralism has always been a peculiar and crucial aspect of the Italian system of government. The justification of the choice made by the Constituent Assembly in the matter has not easily been accepted by the legal doctrine, and the commentators frequently underlined the difficulties caused by the presence of two Chambers of the Parliament. The legislative decision making processes are complicated by the constitutional provision requiring the approval of the same legislative deliberation by both the Chambers: it happens frequently that a proposal of a law, approved by one Chamber, has to be submitted again to this Chamber because the another Assembly modified the text previously adopted, and the story can go on if the differences between the two Chambers persist and a solution is not found. Therefore it is understandable that the problem of the reform of the bicameralism has been present at the attention of the legislators and of the doctrine since the entry in force of the Constitution

and, therefore, since the very beginning of the Republic. It is also true that the practicability of a reform of both the Chambers or, at least, one of them has been conditioned by the fact that a possible reform of the bicameralism could in any case affect the equilibrium of the relations between the political parties and inside them. Day by day the politicians have been getting well acquainted with the arrangements of the bicameralism presently in force, and it has been difficult to convince them to initiate a process of revision of the relevant provisions of the Constitution. When such a decision was adopted, it frequently happened that the discussion concerning the difficulties of a bicameral decision making process was immediately complicated by the submission of questions concerning the membership of the Chambers, and specially of one of them, the Senate. The idea of enlarging the scope of the debate was and is correct and legitimate, but, taking in consideration the lesson of the history, we get the feeling that it has been at the same time and frequently used as a pretext for delaying the concrete adoption of the solution of the urgent practical problems. Therefore the development of the debate on the Italian bicameralism has often been the story of hollow discussions which did not produce any positive results.

The bicameralism at the Constituent Assembly

The debate at the Constituent Assembly started with the acceptance of the principle of the bicameralism: only some left oriented political parties supported the idea of the monocameralism on the basis of the doctrine that the national political representation cannot be dual: the people is one and one has to be its representation, they said. But the other political parties supported the idea that bicameralism guarantees a better considered adoption of the parliamentary legislation, as far as the existence of a second Chamber offers the possibility of rethinking questions apparently settled and of giving adequate consideration to interests previously dismissed or forgotten. The choice, as it often happens with all the choices of principle, did not offer specific suggestions concerning the structure of the bicameralism, and specially the membership of the second Chamber. It was clear that one of the Chamber of the Parliament should be elected in compliance with the principle of the general national political representation by all the citizens alongside their preference for the concurring political parties, without giving any relevance to territorial or socio-economic differences. If the second Chamber had to be entrusted with the task of insuring a better considered adoption of the legislation, which composition should be adopted in view of a positive implementation of this design?

A second Chamber can offer a contribution to the improving of the legislation, if its members are in the position of representing interests which are different from the interests represented by the national general representation present in the another Chamber, or they are able to offer the baggage of specific experience and knowledge.

The debate followed this line of inspiration and many proposals were submitted in view of the differentiation of the membership of the two Chambers. As a matter of fact all of them were rejected and, when the Constitution was adopted, the only differentiating element which remained in the text regarded the ages of the voters and of the possible candidates. All the voters who, on the day of the elections, have attained the major age are allowed to vote for the Chamber of Deputies, but only those who have attained the age of twenty five are eligible to be deputies. Instead senators are elected by the electors who have completed their twenty fifth year of age, and have to be at least forty years old (Articles 56 and 58). Both the two Chambers are elected by universal and direct suffrage. Evidently the opinion prevailed that the differences of age were sufficient elements to insure a well considered second reading of the legislation by the Senate. But the Constitution does not provide for the priority of one or another Chamber in the examination of the draft bills of law because they have an equal status in the system of government. It means that not only they have equal powers in the field of the legislation (Article 70), but also that they take part on an equal footing to all the political decisions even when the relations between the Chambers and the Executive are at stake, and – for instance - the granting or the withdrawal of the confidence of the Parliament have to be adopted (Article 94).

Therefore the Constituent Assembly did not accept the idea of having a second Chamber organized according to the principles of the economic and social representation, even if it could have been connected with elements of territorial representation. When the Constitution was adopted the Senate had to be elected for six years and the Chamber of Deputies for five years, but a constitutional revision adopted in 1963 cancelled even this difference. The idea prevailed that the membership of the Senate should fundamentally match the features of the Italian political system and the role of the political parties in its frame. Political parties did not accept any possible intermediation between themselves and the voters: this has been and will be a constant trait of the political debate about bicameralism in Italy. When a possible election of the senators through economic or social organizations or by local government bodies was at stake, they always defended their own prerogative to be the mediators between the electorate and the representative bodies of the State. The point specially deserves to be underlined if we take in consideration the fact that – at the same time – the Constituent Assembly introduced and mandated the parliamentary legislator to implement the devolution of a part of the national State's powers to the newly created Regions. If the Regions had to have a relevant political role, they should have been entrusted not only with their own legislative functions in matters of local relevance, but they should have been allowed to take part in national decisions, at least as far as there had been a connection between the national and regional interests. A Senate's membership directly or indirectly elected by the participation of the regional governing bodies would have insured to the Regions the possibility of influencing the relevant national deliberations. But the members of the

Constituent Assembly were afraid that such a solution could not only modify the equilibrium between the political parties but could be also interpreted as a first step toward the creation of a federal State, which they were not ready to accept: as a matter of fact, the advent of the regional institutions was seen as an alternative to a federal choice, because it was apparently coherent with the idea that “ the Republic, one and indivisible, (only) recognise and promotes local autonomies “ (Article 5) and is not made up by the Regions and the other local territorial entities. Therefore the constitutional provision according to which the Senate is elected on a regional basis (Article 57) has been always interpreted as regarding the dimension of the electoral districts only.

Proposals of reform: the differentiation of the functions of the two Assemblies

The choice made by the Constituent Assembly deeply influenced the debate on the Italian bicameralism in the next years. The difficulties and the length of the legislative decision making processes, on one side, and the duplication of the functions exercised by the two Chambers, on the other side, were at the centre of the debate.

In the meantime, while a constitutional revision was carried on to amend the original choice which differentiated the duration of the Chamber of Deputies and the Senate, new elements of differentiation were not introduced. In the Senate are not affected by the rule of the periodic electoral renewal only the five senators who may be appointed for life by the President of the Republic among citizens who have brought honour to the Fatherlands, and the past Presidents of the Republic who are senators by right and for life unless they renounce the seat (Article 59). But the practical implementation of these provisions and the mentioned minor changes did not affect the development of the discussion on the possible differentiation of the functions of the two Chambers.

Especially in the years '60 of the past century the idea of a division of functions between the two Chambers was discussed by the political forces and by the legal doctrine. The Chamber of Deputies should have retained – it was said - the power of the establishing, in coordination with the Cabinet, the main political guidelines of the State, leaving the exercise of the functions of political inspection to the Senate. This could have been a de facto solution without any revision of the Constitution; it could have been adopted by the parliamentary standing orders and had not implied any intervention in the equal participation of both the Chambers in the exercise of the legislative function. But it was a solution which did not take into account the fact that legislative functions, political decision making powers and political inspection attributions cannot be separated because they are expression of the unitary role of the Parliament, and therefore of both the two Chambers. As a matter of fact it happened that parliamentary internal rules were effectively partially modified, but the reform did not produce any relevant positive result. The

membership of the two Chambers was based on the principle of the general representation through the political parties and the deputies and the senators were not ready to give up a part of their prerogatives and accept a reduction of their political authority.

In 1990 a new proposal of reform did not get better results, it was never accepted by the legislator. Its aim was the division of the work between the two Chambers without distributing the legislative matters according to a line of separation of competences. Only a restricted number of statutes had to be equally approved by the two Chambers (that is constitutional laws, electoral laws, ratification of the international treaties, State's budgets, delegation of legislative function to the Cabinet and transformation of a decree in a law), while in the other cases the approval by one Chamber was sufficient if – in fifteen days - the another Chamber did not ask to examine it. The splitting of the legislative function was not accepted, the principle of the bicameralism – it was said – did not allow a system which consented to the renouncing of the exercise of the legislative function by a Chamber, the guarantee of a well considered adoption of the legislation could not be disposed of so easily.

Day by day it was easy realizing that a reform of the bicameralism was possible only in the frame of a reform of the State. Therefore the problem was dealt with in the years '90 by two parliamentary bicameral commissions explicitly created to prepare a draft proposal for the revision of the Constitution. Special attention deserves one of the proposals which were submitted but not approved by the two Assemblies. It regards the transformation of the Senate in a s.c. Chamber of the guarantees. The proposal drew inspiration from an old idea of the legal and social philosopher von Hayek, according to which the socio economic legislation should be kept in the hands of the Chamber elected by all the citizens according a system ensuring a general proportional representation of all the political forces, while the second Chamber - elected with a clear preference for a system insuring a membership made up by the oldest and most experienced citizens - should deal with the implementation of the Constitution, the organization of the State and the protection of the fundamental rights. But in the draft of the bicameral commission the division of the work between the two Chambers did not follow the line of the design envisaged by von Hayek: the approval of both the Chambers was still required for some legislation, and the guaranteeing functions of the Senate specially regarded all the appointments of constitutional relevance entrusted to the Parliament (constitutional judges, members of the superior council of the judiciary, high administrative authorities, and so on) only. It was a very restricted idea of the constitutional guarantees. Moreover the Senate should be elected according to a proportional electoral system, while the gerontocracy envisaged by von Hayek was not taken into account because of obvious reasons. This choice evidently was a clear rejection of a conservative aspect of the design, but at the same time there was not space for differentiating the two Chambers, notwithstanding that

the Senate could not be dissolved and it was not competent to deal with the responsibility of the Cabinet and the adoption of the guidelines of the general policy of the State.

The representation of the autonomous regional and local entities

As I explained in the previous pages, during the activity of the Constituent Assembly the political parties which specially promoted and supported the establishment of the regional autonomies, tried to connect the solution of the problem of the membership of the Senate with the research of a representation of the new territorial entities at the parliamentary level. Their proposals were rejected and the justification of this decision as well as the their rationalization by the legal scholars were routinely based on the distinction between the Italian Republic, which was defined a regional State, and the model of the federal State, which only required the presence of a second Chamber entrusted with the task of representing the member States, whose constitutional status and powers could not be compared with those of the Italian Regions. A regional second Chamber was seen as a continuation of the residual sovereign powers of the constituent entities of a federal State, sovereign powers which the Italian Regions – the quoted doctrine said – don't have. Therefore the constitutional position of the Regions did not require in principle their participation in the national legislative decision making processes, participation which was, instead, an essential features of the constitutional role of the member States of a federation. In the Constitution we can find a sign of this debate in the provision according to which “the Senate of the Republic is elected on a regional basis “(Article 57), which was not interpreted as necessarily requiring that the senators have to be representatives of the Regions: as a matter of fact, the rule that the senators have to be elected by universal and direct suffrage by the electors (Article 58) was used as conditioning and restricting the construction of the mentioned Article 57, which could be read only as a rule providing for a regional dimension of the electoral districts.

But the terms of reference of the Italian constitutional debate have been changed since the day of the entry in force of the republican Constitution. In the meantime the concrete institution of the Regions has favoured an enlargement of the regional powers: everybody can realize today the growing connection of the activity of the Regions with the economic and social policies of the central State. The links between the respective activities require a coordination which can apparently be only the result of relations of collaboration between the State and the Regions, collaboration which require the common participation in a decision making body, which could be a regional Senate. It can be easily understood that the developments of the regional autonomies gave a new input to the discussion about the membership of the Senate, especially when the Parliament and its commission were dealing with the general problem of the reform of the State. And the reform of the

State has been at the centre of the attention since new proposals for the transformation of the regional State into a federal State were submitted to the political parties and the public opinion. As it is evident, the problem of the differentiation between the Italian Republic as a regional State and the federal States has been at stake again in a discussion where the clarity of the concepts used by the participants in the discussion has been missing and the politicians have been adopting the federal terminology only for exigencies of propaganda, that is spreading false or exaggerated statements about their programs in order to gain the support of the electorate.

Elements for understanding the developments of this discussion can be drawn from a remark of Hans Kelsen in his *General Theory of Law and State*. He correctly underlines the fact that the developments of a traditional federal States frequently imply a strengthening of the central State and – therefore – a growing importance of the organization of the central government. In this perspective the existence of a Chamber of the Parliament whose membership is made up by representatives of the constituent entities of the federal State, has special relevance. In some way we can say that, while in the past a State had a federal second Chamber because it was a federal State, today it frequently happens that only a State which has a federal (or regional) Chamber is considered as a federal State. When a constitutional reform is in the agenda of the Parliament, territorial entities which are getting a representation in one of the Chambers of the national Parliament and are allowed in this way to participate in the decision making process of the national government, can envisage a change of their constitutional position in connection with an explicit or implicit reform of the constitutional order of the State itself. This is the development which is supposed to take place in Italy: the Regions are probably conscious of the difficulty of establishing a clear division of powers between themselves and the central State and, therefore, they see in the creation of a regional Senate an useful constitutional arrangement for an enlargement of their powers and for their participation in the national decision making processes.

But the choice of establishing a second Chamber representative of the Regions is only a choice of principle because different solution can be adopted about the membership of such an Assembly. The study of the comparative constitutional law offers us different alternatives, which differently affect the way of the regional representation. In Italy a solution which was specially appreciated by the Regions, was offered by some scholars who looked at the German constitutional experience and proposed the creation of a regional Chamber similar to the *Bundesrat*, that is a Chamber made up by the representatives of the regional Executives, which are supposed to be better acquainted with the concrete problems of the relations between the Regions and the State. This solution obviously entrusts the representation of every each Region to the political majority which has the control of the Executive of the interested Region, but it does not insure the presence of the political minorities

which are not present in the regional cabinets. Moreover the political parties should be excluded from the processes of the appointment or election of the members of the second Chamber who have to be members of the regional cabinet. The policies aimed at the general interests of the regional territorial entities should be substituted for the individual policies of the political parties, which complain and claim that such a solution implies the postponement of the national, general interests to the particular local exigencies of the Regions. Moreover the establishment of a connection between the regional executive functions and the parliamentary membership could deprive the personnel of the political parties of a chance of political promotion.

As everybody knows, the political parties have an important, if not exclusive influence in the legislative work of the Parliament, and also in the constitutional reforms. It is easy to understand why the creation of an Italian Bundesrat was abandoned and new proposals were submitted to the attention of the legislators. The members of the second Chamber have to have a regional connection – it was said – but they have to be elected directly by the people on the basis of candidatures submitted by the political parties in the separated frame of every each Regions. The role of the political parties remained untouched and there was not a substantial modification of the constitutional provisions presently in force. That the preference of the political parties displays a relevant influence was demonstrated by a draft of complete reform of the second part of the Constitution (that is, the part dealing with the organization of the State), which was adopted in 2004 – 2006 and provided for a similar solution, according to which the senators had to be elected in the frame of the Regions directly by the people at the same time of the election of the regional assemblies. But this draft, which for the first time had had the approval of both the Chambers, notwithstanding the confused complexity of the division of the powers between the two Chambers, was rejected by the people by a referendum called in 2006. In the meantime it was not implemented the provision of the constitutional law adopted in 2001 allowing the standing orders of the two Chambers to provide for the participation of representatives of the Regions and local government authorities in the working of a bicameral committee for the regional affairs.

Recently a Commission of the Chamber of Deputies was working to prepare a new draft for a partial and limited revision of the Constitution. It will not have a follow up because of the dissolution of the Parliament, but it could be interesting to underline the new choice in the matter of the membership of the Senate, which was called “federal senate”, with evident concessions to the propaganda and to the wishes of the Regions but without any change in the distribution of powers between them and the State. It provided for the election of the senators by the legislative assemblies of the Regions and by the regional councils of the local government authorities. The adopted model is apparently similar to the model of the federal council established in Austria, and, if accepted, it could have produced the same results. It is well known that –

according to the opinion of the legal doctrine – such an arrangement postpones the attention for the interests of the federal entities to the exigencies of the policies of the political parties, which have a relevant part in the nomination and the election of the members of the federal council. In any case some commentators have welcomed this choice and see it as a first step in the direction of a major participation of the governing bodies of the Regions in the formation of the Parliament. Moreover the draft provided for the collective approval by the two Chambers of a restricted number of laws only, reserving the priority of the decision in the other fields to the Chamber of the Deputies and entrusting to the s.c. federal Senate only the approval of the framework legislation aimed to establish the principles of legislation to be adopted by the regional legislators in the matters assigned to their competence.

Conclusions: a summary and new perspectives of the constitutional debate

My report is the story of many failures. The Italian political parties have not been ready to give a place to the regional and local territorial autonomous entities in the process of the formation of the second Chamber. They have seen the decision making processes of the national policies as their own prerogative, they have wanted to keep their role of the mediators of all the relevant national interests and they have not accepted – even in the recent draft - the idea of entrusting the research of a balancing of these interests to negotiations and agreements to be made by the representatives of territorial entities in the frame of a reformed Senate, at least as far as the matters given to the competence to the Regions are at stake.

Until today the debate has privileged the problem of the membership of the second Chamber notwithstanding that the problem of the efficiency of the legislative procedures is considered as one of the main difficulties of the present situation of the Italian constitutional organization. As a matter of fact the existence of two Chambers with equal powers in the field of legislation is a factor which seriously reduces the capacity of the Parliament to give immediate and quick answer to the socioeconomic exigencies of the State. Perhaps it could be advisable adopting a monocameral system of government. In any case it is true that practical and constructive solutions are difficult to be found, the postindustrial society presents complexities which cannot be easily dealt with by a State which has only recently abandoned the old principle of the centralistic approach to the exercise of the power and is not able to elaborate a correct distribution of functions between the central authorities and the periphery. The difficulties affecting the relations between the State and the Regions have also an impact on the identification of the respective role of the two Chambers in the processes of the legislation.

A realistic approach to the issue of the participation of the Regions in the national legislative processes could also suggest new choices. Recent studies on the functioning of the Conferences of the Regions whose work in

coordination with the executive organs of the State (Cabinet and ministries) have demonstrated that these bodies are able to perform a representative role of territorial autonomous entities without passing through the intermediation of the political parties. The authors of these studies share the doubts on the possibility to get a synthesis of the general interests in the Parliament which could counterbalance the centralistic approach of the Cabinet. The powers of the Cabinets are growing up in the contemporary constitutional systems and therefore the Regions (or similar entities) can truly have a say in the decisions of the State as far as they are able to negotiate and adopt agreements directly with the executive organs of the State. Conferences are supposed to be better situated to offer a cooperative link between Regions and State than a Senate of the Regions. The Conferences can be a meeting point between the national and regional executives which are the main actors of the respective policies.

It is evident that those who clearly show a preference for an arrangement which bypasses the problem of the reform of the second Chamber have in mind the example of the German Bundesrat which is supposed not to be a true legislative assembly and to perform a function in favouring the collaboration between federal entities and central authorities. But there is a problem: is it possible envisaging an arrangement of the relations between State and Regions which don't require the adoption of a specific legislation? It is true that the European regulations and directives, whose adoption is controlled by the national Executives, are frequently taking the place of the national legislation. But the competence of the European authorities are not completely overlapping with those of the national and regional bodies, whose correct functioning requires a Parliament to establish the frame of their activities and adopt the guidelines of the policies which have to be implemented by the State and have to be integrated and completed by the regional and local entities. The preference for policies exclusively decided by the executive bodies does not offer a complete guarantee of a correct functioning of a system of government which is democratic as far as it is representative. And only in the Parliament representative exigencies are truly satisfied. Therefore the problem of the reform of the second Chamber in the frame of a design of strengthening of the regional autonomies remains a relevant issue in the debate on the constitutional reform.

Mr Yavuz MILDON

Thank you, Mr Bartole. You have given us not only an account of the system in place in Italy, but also some useful ideas for other countries planning to establish a second chamber. Some countries see the upper house simply as a chamber for second readings. I think we shall be staying in touch with you in connection with follow-up to this conference, Professor. Thank you again for your contribution. I now hand over to Mr Fabio Pellegrini, First Vice-President of AICCRE (the Italian section of the Council of European Municipalities and Regions).

Mr Fabio PELLEGRINI, First Vice-President of AICCRE (Italian section of the Council of European Municipalities and Regions)

It would be hard to improve on Professor Bartole's account of the historical, legal and institutional position in Italy. And I do not want to repeat points he has already made, so I shall probably depart slightly from the paper I have prepared. I shall merely offer you a few scientific, legal and above all political considerations.

Mr Chair, first of all I must convey the apologies of Ms Mercedes Bresso, the President of AICCRE. And now, in an effort to continue along the lines pursued by Professor Bartole, I would like to talk about one element of the institutional set-up in Italy. In 1947, when the country approved its Constitution, it was emerging from twenty years of fascist rule, of dictatorship. That situation influenced the formation of the constituent assembly at the time, making it keen to seek a balance in the scrutiny of its powers to avoid any risk of excessive power. At that time separatist movements were rife and five out of twenty regions were given more powers than others, under special statutes. This arrangement was designed to take account of certain characteristics specific to Sicily, Sardinia and regions with sizeable linguistic minorities such as Friuli-Venezia Giulia and Trentino-Alto Adige. The idea was to take account of these various exceptions and sensibilities, which were a hangover from the previous sixty years.

This situation gave a certain rigidity to the Italian constitutional system. Over time there were of course many changes, with the creation of the regions in 1970 and subsequently a major reform of the Constitution. One of the leading players in that reform and the work of parliament, MP Andrea Manzella, is with us today. I cannot deny that I am nervous talking about this subject in the presence of someone who knows so much about it and has been so active in this area.

Over time we came to see that this search for balance and guaranteed parliamentary democracy had its limitations. Realisation also dawned of something which was being widely said at the time: the effectiveness of the institutions was limited. As Professor Bartole said just now, we saw the country's law-making becoming more and more unwieldy. I am a local councillor and part of an umbrella group of local and regional authorities whose members are fairly "corporatist", though the term is ill-chosen because it has negative connotations. We represent certain sectors and try to counterbalance excesses of power by a more general vision, within the wider European framework. Our association is Europe-wide, and we operate at European level.

In 2001 one law passed as part of the reform of the Constitution was of fundamental importance. It brought about a real change in the country's constitutional set-up by totally reversing the previous concept whereby government priorities were determined first at central level and then lower down the line at regional and municipal level. The regions were given a number of legislative powers.

As of the 2001 reform, the situation is the other way round entirely, casting doubt on the validity of this model. The Italian Republic is made up of municipalities, provinces, cities, regions and the State, a whole range of self-governing authorities each of which has its own statutes and functions in accordance with principles set out in the Constitution. Subsequent to the reform, the State of course retains responsibility at national level for the currency and coinage, justice, foreign policy and defence. But all administration is transferred to the regional authorities, municipalities and provinces. The regions hold all the powers - they no longer rest with central government. For regional authorities this is a veritable leap forward. Thanks to a number of decrees aimed at administrative devolution, we have taken things much further, even if the 2001 reform did stop short of the Senate.

Decrees were passed in anticipation of this situation. A former minister, Mr Bassanini, was instrumental here. He is currently part of a working group in France appointed by the President of the Republic. At the time, through a series of decrees named after him, he introduced a radical reform of State administration. All the provisions on devolution from the centre, and reform of the Constitution, progressed thanks to him. But there was no majority in parliament for reforming the Senate. So the obstacle was overcome by the establishment of hybrid committees, made up of representatives of the State, the regions and cities. It was all very controversial. A separation of powers was envisaged between the regions on the one hand, and the cities and municipalities on the other, with the State keeping a few cards in hand to deal with municipal and regional issues.

The Interior Minister of the time, on behalf of the current President of the Republic, set up three Parliamentary Commissions, beginning with one for the regions and then one for the cities, which had started to protest. Lastly, a third Commission brought together the three levels: the State, the regions and the local authorities. We understood that the system was out of balance and that we had to decide to allow the regions and local authorities to deal directly with the government to resolve this problem. It was doubtless a solution by default and we finally accepted that the best way would be to have a federal Senate.

After everything I have heard so far, I offer two points for your consideration. The situation appears contradictory. We are asking the senators to vote through a reform against themselves, which reduces to nothing an institution of which they are members. Obviously they would like to stay there and be re-

elected. This problem is not exclusive to Italy and does not appear to be insoluble. A number of cut-off dates need to be set.

I personally am all for the decision taken by the Constitutional Affairs Committee of the Chamber of Deputies. It was approved after an interminable debate and entails the establishment of a federal Senate, a body representing the regions and local authorities.

On the plan to dissolve parliament, the Chamber of Deputies unfortunately suspended everything and undid all that had been done, so the next legislature will have to pick up where we left off. The debate had taken a long time and we had finally seen light at the end of the tunnel. The Italian constitutional system is such that discussions can remain stalled for a long time. We are all agreed that there is no point having both chambers read every piece of legislation, and we shall move forward on the basis of that consensus.

I knew Mr Maranini in Florence. He did not see this solution as a threat. He saw it as a source of hope, and so do I. The regions have certain types of links to the European Union and can obtain money from the Structural Funds. So this link with Europe has strengthened the role of regional authorities. Local and regional institutions are closer to ordinary people. So why not give them powers? Are we afraid that that will cause the system to implode? Federalism is in no way a threat to the unity of the state. In fact federal states are far more united and strong than the rest. This morning we were listening to our Swiss colleague. He said that the Swiss (Con)federation is very sound and united, far more so than Italy.

Federalism favours a united state. When centralised states are failing, it becomes necessary to let go and not try to strengthen central power. In my view there is no contradiction between federalism and a unitary state.

I would like to go back to something Mr Van den Brande said. Whilst I welcome his appointment as President of the European Union's Committee of the Regions, I do not always agree with him and I do not share his view that national parliaments should be involved in European law-making in order to guarantee good-quality legislation or a consensus on European matters. I do not agree with him at all there. I think the result would be quite the opposite.

Mr Giscard d'Estaing, during his presidency of the "Convention" to which you alluded, frequently complained at the end of meetings about how much the presence of representatives of national parliaments slowed down decision-making. Their approach to the Constitutional Treaty was restrictive, being based on a purely national view, and prevented the text from acquiring a more unitary and European dimension.

I think we are in the same position over the new Treaty. In Italy some powers, notably in regard to education and training, agriculture, the environment and tourism, are entirely devolved to the regions. How can parliament take account of powers which it does not have? Regional representation would broaden the horizon beyond the national view, and would ensure that the subsidiarity principle was upheld. We should not consider the regions one by one, but rather the system as a whole. The President of the Committee of the Regions has his work cut out, and the same will be true in the future. His job will be a tough one. We have far more confidence in enhanced action by the Committee of the Regions than in anything the national parliaments may do.

We could go on discussing these things for ever, without ever finding one parliamentary model that is perfect for every member state of the European Union. But one thing is certain: representation of the EU member states cannot be left in the hands of the government executive. I am in favour of having a second chamber. Governments may make the laws, but we have a European Parliament, thanks to which States are no longer represented by governments, but in a far more democratic way. They are represented by the country as a whole and not by their national executive alone.

Procedures have to be simplified. We must be careful not to complicate things. We ought perhaps to allow the people and the regions to have their say through local and regional authorities.

Thank you.

Mr Yavuz MILDON

Thank you very much, Mr Pellegrini. You have given us a very vivid picture of the Italian system. We have followed the lively debate on devolution and regionalisation in Italy with interest. I now welcome the Polish Ambassador, Mr Orłowski. I shall invite him to address us straight away. He is speaking on behalf of Ms Hanna Suchocka, Vice-President of the Venice Commission and former Prime Minister. Ambassador, you have the floor.

His Excellency, Tomasz ORLOWSKI, Polish Ambassador to France

The bicameral tradition in our parliament only ended after World War II, when the Communist Party took power in Poland and abolished the upper house, or Senate. Why did it do this?

First of all the Senate was perceived as a chamber which represented elite groups, and this was not reconcilable with the communist system and a people's democracy. Moreover, all the communist countries adopted a unicameral parliamentary system, apart from some federally organised ones such as the Soviet Union, Czechoslovakia and Yugoslavia, which had bicameral parliaments. In the others, the unicameral system prevailed.

After the collapse of communism in Central and Eastern Europe in 1989 the debate on bicameralism resumed. Some countries decided to adopt a bicameral parliamentary system. Poland was one of them. For Poland that decision was symbolic of a return to its tradition as an independent state. The referendum held by the communists in 1946 had as its first question: "*Are you in favour of abolishing the Senate?*" That referendum, on the basis of which the communists abolished the Senate, was quite simply rigged. In order for Poland fully to regain its sovereignty, it had to have a body that represented its institutional traditions, the Senate.

We should remember too that *Solidarność*, a trade union movement to begin with and then a social movement, was founded in 1980. The trade union developed a line of thinking on the place of self-government by collective bodies, regional or local authorities, but also occupational and workers' groups. It was active in 1980, when no one yet dared to contemplate the fall of communism. It proposed the introduction of a Chamber of Self-Management, which would sit alongside the national parliament, dealing with matters other than policy alone and giving a voice to the socio-economic aspirations of the people. That plan was naturally abandoned when martial law was introduced in December 1981 and the country was placed on a war footing.

In February 1989, when the communist government decided to negotiate Poland's political transition in the famous "Round Table talks", the question of bringing back the Senate soon arose. This meeting crystallised the negotiations between the communists and the democratic opposition: this point in time had a momentum of its own which its instigators had not foreseen. So some proposals surfaced quite unexpectedly, amongst them the proposal to restore the second chamber, parliament's upper house - the Senate.

The communists suggested to the opposition that the job of head of state be restored, with the title "President of the Republic". They authorised a move to partially free elections: two-thirds of the seats would be reserved in advance for the sitting communist government, and one-third for the opposition. And a system of checks and balances was introduced, with the head of the executive taking over as President of the Republic and a parliament which remained unicameral, and whose decisions could be suspended by the President.

The opposition wanted the legislature to be enhanced by the creation of a second chamber, so that elections could be more open. The Senate should be elected completely freely and without bargaining, and its legislative power would enable it to act as a counterweight to the office of President of the Republic.

The Senate, born in 1989, was thus a purely and deeply political chamber. It was not a chamber for making policy, or for representing the regions, but a political chamber. Its nature has changed very little to date. It is still a political second chamber. It helps to improve the work of law-making and retains its own legislative power, but does not represent regional authorities.

In the inter-war period, under the Second Republic, the Polish Senate was already a political chamber. So there was no reason to suppose that it would change, even though *Solidarność* wanted a chamber representing economic and social groups, a kind of economic and social council on the French model.

The Senate, elected in 1989, was chosen as a political assembly on the basis of a special electoral law which closely – and very artificially – followed the American voting system. We got a Senate with 100 seats, like the US Senate, based on 49 constituencies: administrative units comparable to the French *départements*. Each voivodship, or district, had the right to elect two senators, except for the two most populous ones, Warsaw and Katowice. These had three seats each, making a total of one hundred senators.

The single-round majority voting method was not chosen in the light of the powers and responsibilities of the Senate. We simply opted for this American method because it seemed to be the simplest.

The Senate elected in 1989 played a major role in the legislative process during Poland's transition. But, very soon after its re-establishment, moves surfaced to modify it and so distinguish it from the lower chamber. Three ideas were mooted: the first was that the Senate should be made into a chamber that represented all the self-governing structures in Poland – local and regional authorities, and economic and academic corporate bodies. This proposal was consistent with our traditions. For example, it was customary for

the university senates of Cracow and Warsaw to put up candidates for membership of the national Senate. The system made no distinction between territorial units and socio-economic units.

The second suggestion was that the Senate should become an economic and social chamber. This type of body exists in the form of economic and social councils, as I indicated just now.

The third suggestion was for a Senate whose sole purpose was to represent local and regional authorities.

It was decided that members of the Senate would be chosen in general elections, so that the institution would continue to be a national one and not a chamber simply representing local authorities.

During the debate one aspect was constantly emphasised: if the Senate became a chamber representing regional, local or occupational groups, there was a risk that it would become a forum of group interests and that this would encourage the rise of lobbies. But it was imperative to maintain the chamber's prime role of being part of the legislative process at national level.

In 1993 the ruling post-communist party proposed, during its election campaign, that the Senate be transformed into an economic and social chamber. The aim was to depoliticise it and prevent it from once again becoming a somewhat elitist body, as it had been in the past. To a party of the left, I imagine this must have been extremely important.

A second proposal, put forward shortly afterwards in 1995, came from the Peasant Party, an ally of the post-communists in the government of the time, but currently in coalition with the Liberal government. The Peasant Party suggested merging the Senate with another institution: the National Assembly of Local Government (KSST). It so happened that the President of the Senate, whom we call "Marshal" in Poland and who was a member of the Peasant Party in 1995, was at the same time the elected President of that Assembly. The Peasant Party was thus keen to take advantage of that fact to make the Senate into a true chamber of regional representation.

But there was a stumbling block. On the one hand the National Assembly of Local Government had its own special form of administration. And on the other hand the Senate was a national institution and not an emanation of co-operation by the country's municipalities and territorial units. In fact, the extraordinary parliamentary commission charged with drafting the Constitution did not consider any plan to transform the Senate into a chamber that represented local and regional authorities. There were too many doubts as to the role of such a chamber. And an initiative of this kind carried too many

risks. It was feared that the Senate might come to represent private interests, to the detriment of its national duty of law-making.

So the Polish Senate has retained its role, made clear in a declaration last year. The sixth legislature stated that it stood firmly by the reform of local and regional authorities, which had led to successful devolved government in Poland. Devolution has worked impeccably for ten years now. On the occasion of this tenth anniversary of the devolution law, the Senate declared itself the "patron" of the regional authorities. Not in any legal sense, but in a wish to stress the link that exists between them and the Senate.

Thank you, ladies and gentlemen.

Mr Yavuz MILDON

Thank you, Your Excellency. We know that devolution works well in Europe. We are happy to have amongst us a Polish senator, a member of our Congress and a former member of its Bureau, Mr Leon Kieres. So we have an ongoing link to the Polish Senate.

I now hand over to Mr Miljenko Dorić, member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and a member of the National Parliament of Croatia.

Mr Miljenko DORIĆ, member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, member of the National Parliament of Croatia

Mr Chair, distinguished guests, ladies and gentlemen,

I shall try to be far briefer than my colleagues. My presentation is divided into three short stories about South-Eastern Europe and if you remember just one thing from all of my presentation, let it be this: these three stories reflect the development of local and regional authorities in this part of Europe.

The first story will be on decentralisation in the new democracies after the fall of the Berlin Wall, the second one on good governance and finally the third story on the need to improve the relations between national, regional and local authorities.

First story: In the 1990's as the new democracies became full members of the Council of Europe they were obliged to sign, ratify and implement the European Charter on Local Self-Government (ECLSG). By doing so, the

previously very centralised states, established local and regional self-government, decentralised political powers, brought the decision making process closer to the citizens and enabled them to directly elect their representatives. By my opinion the ECLSG contributed to the democratic process in the new democracies more than any other document in the last two decades. Even in the most difficult situations, for instance, during and after the war in the Balkans it was the local and regional authorities that came together first, started rebuilding the damaged infrastructure and commenced economic and cultural cooperation far before the national authorities. This first story on decentralisation is no doubt one of the most successful stories in Europe's recent history.

Second story: During the last 10 – 15 years citizens were not always satisfied with the way local and regional authorities were dealing with public affairs. Transparency, efficiency, ethical conduct, competence and responsiveness of local and regional representatives were sometimes mentioned in a negative context. Taking this into account the recent initiative of adopting a Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level, represents a very important new phase in the development of local and regional democracy in Europe. The draft text of this Strategy was discussed in Valencia several months ago and hopefully will soon be adopted. While the ECLSG pressed on the national authorities to decentralise, the Strategy on Innovation and Good Governance insists that the local authorities themselves must comply with the 12 principles on which the Strategy is built.

Ladies and gentlemen, if the Strategy be equally successful as the Charter, this will no doubt be another great contribution to democracy in Europe.

Finally, the third story is the story on the need to facilitate co-operation between the three levels of governance. Because even if the State is decentralized and even if the local and regional authorities are doing their best, optimal results can be achieved only if there is vertical co-operation and co-ordination between all levels of governance. Since none of the countries of the Western Balkans have a bicameral system enabling a balance between the centre and the State's geographical components, different attempts and approaches have been made to achieve this balance. Here are some examples:

- Local and regional authorities have established associations to have a stronger political position when communicating with the national authorities.
- Parliaments have established Committees that contact the local and regional authorities before adopting legislation which concerns these authorities.
- Some Governments have established Ministries for Local and Regional affairs.

- Two new Euroregions have been founded (Adriatic Euroregion and Black-Sea Euroregion) which have in their Statutes foreseen the need to have representatives of the national authorities to be included in the different bodies of these Euroregions.

However, these are only partial solutions to the overall need for a permanent co-operation between the three levels of governance. An additional problem lies in the fact that Statistical Regions are often very much different in comparison to the Self-Government Regions.

Therefore, this Conference and future Conferences on this topic should besides examining the role of the second chambers in representing the Regions have an additional objective. We should try to propose a possible model or models how to substitute the role of the second chamber in the States were a bicameral system does not exist.

One such model was recently discussed at a meeting of the Association of Local Democratic Agencies. It was suggested that the Parliaments in South-Eastern Europe should establish a body in which representatives from the National Association of Towns, National Association of Regions, Parliamentary Committee on Local and Regional affairs and the representatives of the National Government should regularly meet, jointly plan and follow the realization and implementation of their common projects.

Ladies and gentlemen, if we manage in improving the co-ordination and co-operation between different levels of governance, we will no doubt additionally contribute in bringing Europe even more closer to its citizens and their expectations.

Mr Yavuz MILDON

Thank you very much. You have been incredibly quick and as a result we have gained some time. That concludes the presentations by our very distinguished speakers. Two of them have been elected as presidents of international organisations. I hope their appointment will bring luck to the others!

I now throw open the debate. Who would like to ask a question? Yes, Mr Van den Brande.

Mr Van den BRANDE

If I may, Mr Chair, I should like to reply briefly to Mr Pellegrini in order to dispel any ambiguity. Let me be very clear on the subsidiarity principle, the mechanism introduced by the draft Constitutional Treaty and then by the Lisbon Treaty. As I have said repeatedly, this mechanism is meant to be a positive construct, deepening democracy and its decision-making component. Some parliamentarians are keen to use this instrument. It can bring together national parliaments and second chambers and, through them, regional parliaments.

We should put it to good use and I do not see why there should be a contradiction between one set of objectives and another.

I am not in favour of models. I do not think it is essential to take account of the traditions and histories of specific countries, even if values are universal and should unite us, but when it comes to rules and standards, there is only one type of democracy. Within this there may be different models, as witness the fact that some countries have adopted a bicameral system in which communities can come together.

I merely wanted to dispel any ambiguity. I hope I have been clear. Thank you.

Mr Yavuz MILDON

Thank you, Mr Van den Brande. Are there any more questions? Yes, Mr Bartole.

Mr Sergio BARTOLE

Thank you, Mr Chair. I should like to clarify my position, because I have the feeling that Mr Pellegrini did not understand me correctly. I do not believe the powers of a national executive can replace a senate of the regions. I was simply making the point that that view is taken in some circles in Italy. I was simply reporting on the situation in Italy, without making any value judgment.

Moreover, in my summing up, I said that the executive could not do parliament's job and pass laws. When a government and the regions agree something and that agreement is to be translated into law, if the regions are not represented in parliament they will not trust the government to stick to the letter of their agreement. That is why they feel they have to be part of the parliamentary process in order to be able to scrutinise the government's work, even if agreement has been reached between government and regions.

Mr Fabio PELLEGRINI

I am pretty much in agreement with Mr Van den Brande. It would be wonderful if dreams came true. But some things have their own logic: they may or may not happen.

On the matter of consultation committees, which are supposed in Italy to assist co-operation and consultation between the regions, local authorities and the government, one of these was chaired by Mr Napolitano, a former Interior Minister, and it dealt with contractual relations between the Italian Government and the regions.

Today, implementation of the European Charter of Local Self-Government remains necessary. Without a federal political system there cannot be a federal tax system. Without tax-raising powers at federal level, there can be no federalism. Self-government, in Europe, can only happen within a federal framework.

But we must try to find a better way. We would like to see the adoption of the European Charter of Regional Self-Government plus retention of tax-raising powers, with no requirement to haggle with governments which hold the purse strings and are often reluctant to part with their money. There cannot be true federalism unless the regions have the power to raise taxes and local authorities have the resources appropriate to their powers and responsibilities. Thank you.

Mr Yavuz MILDON

Thank you, ladies and gentlemen. I shall now hand over to the chair and speakers for part three of our conference.

PART THREE:

**LINKS BETWEEN THE REPRESENTATION OF REGIONS
AND LOCAL AUTHORITIES AND SECOND CHAMBERS'
POWERS**

Chair: Mr Jean-Jacques HYEST (France), Chair of the French Senate's Law Committee

Ladies and gentlemen,

I am grateful to the organisers for allowing me to chair part three of this conference. The Senate's Law Committee takes a keen interest in everything to do with the representation of local authorities. I should add that our house also represents French nationals abroad. That is one specific feature of the French Senate.

It is true that the European countries all take a rather different view of their local authorities, whether in terms of their institutional status, their powers or funding methods. But in my opinion, differences aside, these countries share two aspirations: they want local authorities to be energetic and effective and they want their interests to be taken into account properly at national level, because true local democracy cannot exist unless there is proper interaction between the local and national level. Second chambers are well placed to serve as the interface here and that is why we favour a differentiated bicameral system, which has been shown to work well.

Of course the question does not arise in quite the same way in all 27 member states of the European Union, still less in the 47 countries of the Council of Europe. Nevertheless, these common issues have now outgrown the national stage and graduated to the European theatre. To be frank, the obvious answer is a European second chamber, which some people think should be given responsibility for representing local interests.

That idea has been mooted several times and I would not be surprised to see it coming up at intervals during European talks, at a time when Europe itself is placing greater value on grass-roots democracy and recognising the vital role

of decision-making bodies which are as close as possible to the EU citizen. Whatever the case, the French Senate takes pride in the ties of friendship and co-operation it has forged with many other second chambers in Europe. Our Speaker, Mr Christian Poncelet, initiated the process. Allow me here to pay tribute to the wide-ranging work done by our Senate's delegation to the European Union whose Chair, Mr Hubert Haenel, will be summing up the work of today's conference presently. This energetic co-operation, and there is room for it to be taken still further, helps to promote the bicameral model in Europe. Several of the new EU member states have already opted for bicameralism, starting with Slovenia, which has held the presidency of the Union since the start of the year.

If my information is correct, the Slovene parliament has a second chamber (the National Council), twenty-two of whose forty members are charged with representing local interests. Mr Dušan Štrus, who will be speaking in a few minutes, can tell you more about it than me, because he is the National Council's legal adviser.

In July France takes over the EU presidency from Slovenia. So here and now I voice the hope that the French presidency will permit us to build on the outcome of our debate, to which the French Senate is proud to be contributing. I hand over now to my esteemed colleague, Professor Delpérée.

Introductory report by Mr Francis DELPÉRÉE (Belgium), Senator and Professor Emeritus at the Catholic University of Louvain

Mr Chair, ladies and gentlemen,

It falls to me to introduce our fourth working session, which rather forms the culmination of our conference today.

What have we done so far? Three things, basically.

We looked, first thing this morning, at our states and the way in which they organise their parliamentary institutions.

At the end of the morning we looked at our fellow-citizens and how they are able to express themselves in municipal, regional or general elections, not forgetting European elections.

At the start of the afternoon we looked at our regions and local authorities and the part they can play in second chambers.

We now need to look at ourselves, that is to say Europe's senates.

The question is simple. What are the powers and responsibilities of a second chamber once it has been established on the basis of regional or local criteria?

To put it another way, does a senate of the regions or a senate representing local authorities have different responsibilities from those of a senate constituted on the model of the unitary state?

Going straight to the heart of the matter, I would ask this. Is it a question of more or fewer responsibilities? My answer is unequivocal, and likewise straight to the point. More *and* fewer responsibilities. In other words, different ones.

In short, senates with a regional or local base are different from senates which have come down to us from the liberal 19th century.

This warrants a word of explanation.

– **Starting with the "more".**

Yes, the senate can be composed in the same way as the first chamber, in which case it is a straight (or pale) copy of it. That takes us back to the vexed question of why two assemblies made up in the same way should have different responsibilities. Which in turn prompts the question of what is the point – that is to say, the legitimacy and effectiveness – of a "twin" assembly?¹

The senate can also, as you have said, be a quite different chamber, composed differently from the first chamber. Its work, and its make-up, then reflect the regional and local diversities inherent in the state. That being so, there is no reason why it should not have functions different from those of the traditional senate. Institutional logic even suggests that this should be so. A different composition entails different powers and responsibilities.

Along this line of thinking, the two chambers in a given state follow different paths. The regional or local senate has specific responsibilities, responsibilities to which the first chamber would not itself aspire. The converse also applies.

What are these specific responsibilities? I will mention four of them, in a quasi-anthropomorphic way. The senate can be face and language. It can also be gesture and gait.

¹ *The nation has traditionally been represented in an assembly — national, by definition. That assembly was made up "in our image, after our likeness", to use the biblical phrase. But the nation may not be as homogenous as people say. It can evolve, adapt, change. It can even multiply. In future the nation might be represented in four separate assemblies — two at home and two as part of the European system. These assemblies would be an attempt to cope with the complexities of national identity in the early 21st century.*

1. – First of all, the senate's "face". The senate should look like the federal, regional or devolved state of which it is an essential component. It should be a reflection of it. It should, in its organisation, operating methods and the exercise of its responsibilities, mirror the institutional balances which underpin political society.

The senate helps to structure and organise the political arena. It acknowledges its diversities but brings them together within an ordered institutional whole.

That is not theory, but practice. To take just one example, in any constitutional state, the process of drafting and revising the constitution is of major importance¹. It is key to the constitutional system.

If that process takes place at least partly in the senate, it must take account of the specific structure and features of the senate. This basic institutional reality must translate into practical rules concerning timetables, majorities and procedures.

2. – Then there is "language". The senate can serve as a platform for making the voice of the people heard.

It is the sound box for regional and local concerns. In two ways, at least.

Firstly it can enable the voice of particular local and regional authorities to be heard in debates on their organisation, functioning or funding.

Secondly, it can enable their points of view to be heard in any other debate and provide a regional or local take on issues that are strictly speaking matters of national interest.

But this is not an easy exercise. Constructed in this way, the senate can become a vehicle for separatist demands. If one is not careful, it can be a Trojan horse that surreptitiously insinuates itself into the heart of the state. In fact it can only fulfil its function as a body speaking for regional and local interests if, notwithstanding its composition and its own functions, it understands that it is, in its own way, a "national assembly".

3. – Pictures, words... and there are gestures too. We should remember that a regional or local senate can act as a calming influence. At the point where several kinds of interests intersect, it can serve a very useful purpose.

¹ *In a federal state, especially, one has to combine the rules of equality and participation ("La complexité fédérale", in Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet, L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Paris, Dalloz, 2003, pp. 117-127).*

What, then, is the problem? In all good faith, one authority may take initiatives which encroach on another's areas of competence or conflict with its interests. The risk of this is all the greater when the issues addressed include aspects related to some action which one or other authority has taken.

The second chamber can be extremely useful here. Rather than allowing a political and legal conflict to build to boiling point, it can help to produce constructive suggestions.

Because of its composition it is the institution best placed to reconcile differing points of view - not to uphold the national interest in every case, not doggedly to uphold the solutions advocated at regional or local level, but to ensure a balance between concerns expressed by the centre and by the periphery.

4. – Lastly, there is "gait", the taking of steps. The international function of a regional or local senate – its diplomatic function, as Mr Poncelet puts it – is very important. The need here is to take a huge step – from local to international level.

Alongside a first chamber which confines its activities to domestic affairs, it may be in the interests of the second chamber to specialise in the consideration of international, and particularly European, affairs.

The example of Belgium is noteworthy here. The Belgian Senate is currently being reorganised. There are a number of plans to restructure it along regional lines. If this happens, the general view seems to be that the individual assemblies will no longer need to give their assent to international treaties on matters falling within their competence. These and other matters can be left to the Senate since the Senate is an emanation of the assemblies themselves.

– So much for the areas where it needs more responsibilities. Now let us look at those where it needs fewer.

Let us look at the other side of the coin. Here too, I think, a number of institutional realities are very obvious. The moment one moves towards making the work of assemblies specialised, restrictions need to be placed on the way in which senatorial functions are defined and exercised.

I have four brief observations concerning the factors affecting the work of the Senate – time and space, power and influence.

1. – Time? Whatever its composition, the second chamber is precisely that, a *second* chamber. It works to a different time frame from the first chamber. The comment has often been made that its deliberations are a longer-term undertaking.

If the second chamber is built on regional and local criteria right from the start, it will stand back still further from day-to-day current affairs. It will be a relay station for other regional or local assemblies. It will address issues *ex post facto*.

2. – Space? One technical question is too often overlooked. In a senate of regional or local representation, do the senators have a mandate solely within that senate, in which case their membership of a regional assembly is simply a stepping-stone towards recruitment to the senate? Or do they necessarily, under the split functions method, have responsibilities in the individual assemblies that elected them?

In the former case they hold an office which they exercise independently, until the end of the parliamentary term, when they must be accountable to the assembly that elected them and indirectly to the voters. In the second case they speak for, and act for, the authority they come from.

3. – Power? A senate is always defined in relation to the first chamber. The latter represents the unitary state. The unity of the state may be real or artificial, it doesn't matter. There can be no question of rivalling the first chamber here. Democratic legitimacy is more important than anything else.

This can have major implications for the definition of specific attributes. In principle, political and administrative scrutiny of the government, and the attendant exercise of the "power of life and death", are not the job of the senate.

Different political majorities may become apparent. It would hardly be thought right if a government with a majority nationally could be censured by an assembly which was an emanation, in a diversified manner, of majorities in regional and local authorities.

4. – Influence? It is real. But in a dualist situation of this kind, where the powers and responsibilities of the two chambers coincide, it is not the senate that has the last word. Various arrangements exist for dialogue between the two chambers.

Ladies and gentlemen, I hope I have not fallen prey this afternoon to the habits of the job - of the professor who likes to put the many forms of second chambers, present and future, in the correct boxes of constitutional dogma. Of the Senator who believes in what he does and the institution he works for. And, I would add, of the Belgian citizen who clings desperately to institutions which, like the Senate, may sometimes seem to him like beacons of shining light in the darkness.

I have two firm convictions.

Firstly, I agree with Barthélémy, who said a century and a half ago that "sight is sight" but that "one sees better with two eyes". Reading things twice is useful, especially if you wear a different pair of glasses each time.

Secondly, like James Madison and in accordance with the regionalist, not to say federalist, train of thought which came down to us from him, I think that transforming the nation requires a transformation of second chambers.

The nation now has several faces. As in Picasso's early works, it can look in several directions at once. How can our parliaments not reflect that reality, even if it is less harmonious than the one we dream of or imagine on paper?

We have a shrewd idea of what the political stakes are. We have to avoid a situation in which double reading, double representation and – to take account of the European level – duplicate institutional structures lead to inconsistencies, paralysis and guerrilla warfare, of which the citizen is likely to be the first, hapless victim.

The bicameral system offers us daily proof that multi-tier deliberation and interinstitutional dialogue are now democratic values. Certainly there is no need to increase the number of assemblies *ad lib* – I am thinking of the Empire – and so weaken them. But in order to take account of the complexities of modern society and the division of legislative power, it may make sense to have multiple assemblies. It may be practically beneficial too, provided, of course, that they agree on and pursue the same objectives, without necessarily "moving in concert" as Montesquieu put it, but acting each in its own way and according to its means in pursuit of the general interest.

Mr Jean-Jacques HYEST

Thank you. I think we have learned a lot from that. We do not incite people to embrace surrealism or cubism in every area, but the image was an interesting one. Many thanks, Professor.

We now have four speakers. Mr Dušan Štrus will speak first. Then I shall call Mr Jean-Claude Peyronnet, Mr Michael Neureiter and Mr Jiří Žák. We have asked Mr Peyronnet to speak at the end because he is co-author of the French Senate's comparative report on the organisation of second chambers in the different countries of Europe. Mr Gélard mentioned it this morning.

Mr Štrus, over to you.

Mr Dušan ŠTRUS (Slovenia), Senior Lecturer at the Faculty of Administration, University of Ljubljana

Thank you, Mr Chair. Ladies and gentlemen, distinguished guests,

I shall talk to you about the links between regional representation and the powers of the National Council of the Republic of Slovenia, which is the upper house of parliament in Slovenia.

But before I talk about regional representation, let me explain to you the composition and powers of Slovenia's National Council. It has some unique features. There is no chamber in Europe with exactly the same powers and responsibilities. The Slovene Constitution does not explicitly say that the National Council is a second chamber. That status derives from its role, functions and position under the 1991 Constitution. It was based on a compromise involving a number of ideas and the model of the Bavarian Senate, abolished in 1998. After the National Council was formed, a consultative body was also set up which answers to the National Council and is purely advisory.

The National Council has 40 members: 22 representing local interests (the biggest group), 18 representing society and the world of work, four members representing employers, four representing workers, six representing non-commercial activities and four representing farmers, trades and the professions.

Its members are chosen by indirect suffrage, through electoral bodies. They are not elected directly like the members of the National Assembly, Slovenia's first chamber. The 22 National Council members representing local interests are elected by electoral bodies in some twenty constituencies. The municipal council chooses a number of voters, in proportion to the municipality's population. Each municipality can nominate a candidate for the National Council. The electoral bodies then elect those candidates by simple majority vote. The same method is used in electing the 18 members representing society and the world of work. Candidates here are nominated by the various interest groups, according to their own rules. These groups may be trade associations, associations of employers or other associations, or professional bodies at national level. Members of the National Council serve a four-year term, one year longer than members of our National Assembly.

The Slovene system is also an asymmetrical bicameral system. The upper house's powers are not the same as those of the lower house. The upper house has less authority. The powers of the National Council under the Constitution are fairly weak. It can propose new legislation, but rarely does so. For the

most part it suggests accommodations. Thus, in its fifteen years of existence, the National Council has put forward only thirty items of draft legislation.

It can also forward its opinion to the National Assembly on all matters in the Assembly's areas of competence. In addition to draft legislation, it may give its opinion on proposals to amend the Constitution and make statements on European Union issues (appointments and similar matters). The very short time allowed for the National Council to exercise its veto (seven days) is explained by the fact that its members do not hold office as a full-time job. The National Assembly may reject the National Council's veto, unless it was voted for by an absolute majority. Subsequent reading of the draft law in the National Assembly does not require debate of the draft law or the National Council's veto in greater depth. The Assembly simply votes to adopt the draft or not. Its members can then give an explanation of their vote. The options, in fact, are to pass a law which may have an inherent weakness or to reject it in its entirety. Thus one controversial section can cause a whole draft law to fall. So the members of the National Assembly are very much under pressure. If a controversial section of a draft law could be amended, there would be an alternative.

It should be noted, however, that the National Council has no veto over the budget since under the Constitution the budget is not a piece of draft legislation. Since the National Council can veto a draft law on grounds of its total or partial unconstitutionality, it has the authority to demand a ruling on the constitutionality and legality of any laws passed. Thus numerous provisions have been overturned by the Constitutional Court following a challenge by the National Council.

But the most important right devolved to the National Council is that of demanding a referendum. No other upper house of parliament in Europe has this power. So if the National Council does not agree with statutory provisions adopted by the National Assembly, it can call for a referendum within seven days. Such a call can be considered a very severe warning to the National Assembly. Thus, if the Assembly fails to take account of the National Council's position, the Council can insist that the electorate has the final say.

This power is interesting in that it makes it possible, through a referendum, to strengthen the legitimacy of the National Council, which is elected not directly but indirectly. To give you an example, last autumn it called a referendum on the draft "Insurance Company Ownership Transfer Act". Only 30% of the electorate voted in favour of the government's proposal; this was tantamount to a vote of no confidence. But in the fifteen years of its existence the National Council has only exercised this prerogative twice. In other words, it is aware of the consequences of doing so. If it were used unwisely, the powers of the National Council might become devalued. And the people are not amenable to a referendum on every kind of subject.

In tandem with its power to call a referendum on draft legislation, the National Council can also demand an inquiry into matters of public importance – though it does so only rarely. It cannot set up a commission of inquiry itself, but can require the National Assembly to do so.

In political terms the legitimacy of the National Council is not very important, unlike that of the National Assembly, which takes all the final decisions.

By virtue of its composition the National Council is the body which represents regional interests, since most of its members speak for local interest groups. But its powers are too weak for it to represent the interests of local authorities effectively. It is a participant in the law-making process, but it is not a deliberative body and not the most powerful representative of local interests since the National Assembly alone has a variety of channels for co-operating with the municipalities.

Mayors also sit in the National Assembly. There could thus be incompatibility between the two posts. Constitutionally this is questionable because of the very nature of local authorities, which are a devolved form of central government. In effect mayors are, on the one hand, representatives of the local authority and, on the other hand, members of parliament representing the nation, by virtue of the executive powers conferred upon mayors in their municipalities and the National Assembly's scrutiny of their work as mayors.

The National Council must exercise its powers to uphold local interests. Because it has this prerogative, any reform of it should be designed to strengthen its legitimacy by enabling it to represent local authorities better. The National Assembly is already working on a series of draft laws to establish a second tier of local self-government. Whilst it is important that the National Council seeks to reform local self-government, it must also become the point of contact for Slovenia's regions. Securing that role will have an impact on its powers and composition.

Thank you, ladies and gentlemen.

Mr Jean-Jacques HYEST

Thank you, Mr Štrus, for telling us about the fairly recently established second chamber in your country and for answering some of the points and questions raised by Professor Delpérée. Every country has its own national character. Mr Jean-Claude Peyronnet, will you address us now?

Mr Jean-Claude PEYRONNET (France), Senator

Thank you, Mr Chair.

I must apologise, because my paper does not quite answer the question asked. But that is the way of politicians who are also academics. I will, however, answer the previous question, so perhaps I may be forgiven. I should add too that I am a member of the Socialist opposition. Our Chair, who also chairs our Senate's Law Committee, will tell you that this is my only shortcoming...

I am highly critical of the fact that it is currently impossible to improve representation in the French Senate and make it match the real situation of the country. To explain, I should say that I, like the great majority of my colleagues, am very much in favour of a two-chamber parliament. The difference between the Senate and the National Assembly lies in the way the two bodies are elected. The metaphor used by our rapporteur is appropriate here – reading things twice wearing different pairs of glasses.

Over the last 25 years France has changed a lot, from a highly centralised unitary state to one in which the Constitution acknowledges that the Republic has a devolved structure. So I think it is time to take on board the changes which the different phases of devolution have brought to the organisation of our administrative structures. We must give local authorities, whether they are well established like the *départements* or growing in influence like the regions, the chance to be represented, but without changing the nature of the French Senate.

In terms of parliamentary technique, French-style bicameralism is a system that works well. Thanks to good communication between the two houses of parliament, parliament can do in-depth and well-considered work, with the Senate playing an eminently positive and moderating role. Thus, the double reading of legislation, overseen and finalised by a joint committee, guarantees good law-making, in which the Senate plays an important part, regardless of who holds the political majority in the National Assembly. Very often it also performs a moderating role, as it did when the law on DNA testing to establish a blood relationship between foreign nationals seeking family reunification was under consideration.

The Senate's moderating role derives from two things. Firstly, the length of senators' term of office. This has been cut from nine to six years but, at the risk of incurring the disapproval of my political party, I wonder if that was a good idea.

Secondly, indirect election of senators by a restricted electoral college made up of local elected representatives, which makes them less subject to the pressures of current affairs.

The system could be improved in a number of ways, notably by reducing the number of laws debated as matters of urgency, which reduces communication between the two houses. But these are minor adjustments.

If we look at the composition of the upper house in terms of who represents what, we see that Senate meets the requirements of the Constitution exactly. According to Article 24, "*The Senate shall ensure the representation of the territorial communities of the Republic.*" Thus, of the 319 senators currently sitting – I exclude here the 12 senators representing French nationals abroad who, by definition, do not have a local mandate – only 53 do not have a local mandate. This means that 84% of senators do. As far as I know, 23 senators are regional councillors (three are regional presidents), 115 – or 35% – are *département* councillors (34 are *département* presidents), and 204 – or 61% – are municipal councillors, 121 of them mayors (36% of the Senate).

So the local and regional authorities are well represented, with 441 members of the National Assembly and 278 members of the Senate having local mandates. The problem is that these senators are not elected by their peers. The 115 *département* councillors and 23 regional councillors are appointed by a college in which *département* and regional councillors are a very small minority. Nationally, 95% of the "grand electors" making up the electoral college which elects the senators are from municipalities, with small municipalities being very over-represented. In 2004, municipalities with fewer than 100 000 inhabitants represented 16% of the population and 31% of the electoral college responsible for electing the Senate. Municipalities with more than 100 000 inhabitants accounted for 15% of the population but only 7% of the "grand electors". In my own *département* of Haute-Vienne, for example, the main town has a population of 140 000. It has 40% of the population and only 17% of delegates on the electoral college of the "grand electors".

In order for the Senate be a relatively faithful reflection of the French regions and local authorities and to satisfy Article 24 of our Constitution other than just formally, representation by the "grand electors" would have to reflect the weight of the larger territorial units, the *départements* and regions.

I do not agree that the presidents of *département* and regional executives should routinely be members of the Senate. However influential, they should be treated like everyone else. In general that solution is accompanied by a call for representation of employers' associations and trade unions. If that happened, the role of the Senate would be different. It would become a kind of supreme Economic and Social Council, losing its function of general law-making. So that solution is to be ruled out.

Nor do I think we could or should have a system modelled on that of Germany, where members of the *Bundesrat* are appointed directly by the *Länder*. Every country has its own history and France is historically a unitary, not a federal, state. It remains a unitary state, despite the constitutional reform of 2003, which introduced the idea of a Republic of devolved government.

The *département* and regional councils and, consequently, the municipalities ought to be represented in their own right. This would draw a line under the thinking of the 1958 Constitution which, according to Article 24, is that the Senate does not have specific powers in regard to local authorities.

So what might the solutions be?

One could have an electoral body made up of three colleges of "grand electors": that representing the municipalities might account for 50% of the total, that representing the *départements* 25% and that representing the regions 25%. The college for the municipalities could be formed without difficulty, because there are 36 000 of them. But constituting colleges for the *départements* and regions would be problematic because these have so few elected representatives. So the members of the electoral college responsible for electing senators have to be drawn from elsewhere.

There are two possible solutions here. One would be to use plural voting, with each vote by a *département* or regional council counting for 10 or 15 votes. The other would be to allow each *département* or regional council to choose senators from outside its own ranks. It would do so in proportion to the membership of the council, until the requisite number of members for the college concerned was reached.

This latter solution would bring into the electoral college a sizeable number of representatives who are not council-elected. True, the procedure was condemned by the Constitutional Council in 2000. But the Balladur Committee suggests revising the Constitution as follows: "*The Senate shall ensure the representation of the territorial communities of the Republic on the basis of their population size*". If that change were made to the Constitution, I think the Constitutional Council's objection might be withdrawn.

Mr Chair, ladies and gentlemen, this solution would have a twofold advantage. It would enable the Senate to reflect the new regional reality in France better and to be more directly in touch with political swings within the country by allowing changed majorities in this unchanging assembly.

This is my prescribed remedy for treating the chronic ill-health of this institution, and it is not a life-threatening one.

Thank you.

Mr Jean-Jacques HYEST

What you are suggesting is not a radical remedy but, given the drastic solutions advocated by others, your ideas are a valuable addition to the debate. I note that you want to keep a fully functioning legislative assembly and consequently the existing system. Some have sought to transform the Senate into a big economic and social council. Their efforts have not met with much success.

I now invite Mr Michael Neureiter to address us.

Mr Michael NEUREITER (Austria), member of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Deputy Speaker of the Regional Parliament of Salzburg

Mr Chair, ladies and gentlemen,

We have heard accounts of bicameralism in France and Slovenia, and I should now like to offer you a few thoughts on the position of the second chamber in the Republic of Austria. Of course, the danger is that I may simply be giving you a point of view. As a member of the Salzburg Parliament for 24 years, it may be that I underestimate the value of Austria's other democratic institutions.

Austria's *Bundesrat* is seen as a parliament of the regions which is part of a devolved unitary state. It knows exactly what it wants to do and what it must do under the Constitution. I will give you a brief history of bicameralism in Austria before looking at the current position and proposed reforms.

The Republic of Austria came into being in 1918. At the Saint-Germain-en-Laye peace talks in 1919 Georges Clemenceau, referring to the post-monarchist period, neatly summed up the position of the country as follows: "What's left is Austria".

In 1920 Austria's first Constitution was drawn up. It makes provision for a *Bundesrat*. I should make the point that the young Republic of Austria was not easy to organise. The nine historical regions of Austria – including Salzburg, the most recent – became part of the country in 1916. In 1918 the regions declared their willingness to form a republic, which they duly did after the fall of the *Reich* in 1945.

The *Länder* regrouped and the capital, under occupation at the time, was incorporated into the Republic of Austria. The *Länder* have thus formed the Republic of Austria on two occasions in history. It is important to appreciate this and to understand the role the *Länder* have played in the development of Austrian democracy.

In 1920 there was a *Bundesrat* alongside a lower house. Both assemblies sat in the same building, the Vienna Parliament. The lower house had 193 members, elected every four years.

The *Bundesrat*, Austria's second chamber, has 62 members, of whom 16 are women. They work part-time representing the nine regions and are appointed by them. Each region has three to 12 representatives in the *Bundesrat*, serving a term which depends on the term of the regional parliament appointing them. The regional parliaments are elected for five or six years, depending on the *Länder*, with each Land having at least three seats in the *Bundesrat*. The presidency of the *Bundesrat* is held in rotation, in alphabetical order - Burgenland to Vienna. Until recently the *Bundesrat* was dominated by the two biggest Austrian parties, the People's Party and the Social Democratic Party. Today it also includes some Greens and three unattached members.

In France 61% of members of parliament have a municipal or cantonal mandate, compared with 43% members of the Austrian *Bundesrat* (7 out of 62 members are also mayors). These figures suggest that France represents local authorities better than Austria. But our representatives are elected by our regional parliaments, and so contribute to the proper operation of Austrian democracy.

What powers does the *Bundesrat* have?

According to our previous speaker, the French upper house has less power than the lower house. The same is true in Austria. Austrian members of parliament can issue proposals for legislation and vetoes which have suspensive effect, though not for as long a period of time as in Romania or Slovenia. But the lower house can overturn the veto.

Cases of legislation which *must* have the assent of the *Bundesrat* are unusual. These are changes to the Constitution, where the aim is to restrict the powers of the regions, for example. The *Bundesrat* has not just the right, but a duty, to approve legislation, especially that which pertains to the European Union.

In that sense its role is very important. But the system's Achilles heel is that the *Bundesrat* has very few powers in respect of financial transfers. All it can do is object to some of them.

The *Bundesrat* has a veto which suspends the progress of a law but does not, by definition, end it altogether. It can hear certain members of the government, pass resolutions, sign petitions, etc. But none of its edicts are legally binding. In the end, its powers are very modest. As a result it is not in danger unless a political crisis arises. For example, it was in the media spotlight recently for brokering talks between the two parties in government. If its majority is different from that of the other chamber, then things can get complicated.

So the *Bundesrat* is criticised as having too few powers and ultimately being a chamber of little importance. But one thing is certain: the members of the *Bundesrat* vote more along political party lines than regional lines. That behaviour means that there is no perfect representation of regional interests in the second chamber, since the decisions taken there are strictly political.

A conference of regional prime ministers is held, on the German model. This serves to uphold the interests of the *Länder*. The constitutional weight of the *Bundesrat* is thus relatively weak and its powers are to some extent exercised through the conference of prime ministers. That conference is not provided for in the Constitution, but it plays a major part in the political process. Thus, regional interests are indeed represented, but not in the *Bundesrat*. One of the reasons behind our wish to reform it is to see it given its rightful powers. The prime ministers of the regions, having their own executive power, have interests that are not upheld in the *Bundesrat* and the regional parliaments are not represented at the conference of prime ministers.

One can thus argue that a reform of financial powers is needed. Consultation arrangements for financial matters have been envisaged. These could be used when a legislative body was contemplating new legislation which entailed a financial cost to another body. A regional representative could then object to the imposition of this additional cost and consultation arrangements would be used to clarify the situation. This after all is what happens every year at regional and federal level.

Another reason for reform is the principle that the *Bundesrat* can only concern itself with a piece of legislation if the other house has dealt with it first. To this extent the two chambers are not equal. The desired reform raises a number of questions. The idea of placing the two chambers on an equal footing has been doing the rounds for a few years now, notably in the "Austria Convention" on constitutional reform which was held in Austria in 2003 and 2005. At those meetings we asked ourselves whether members of the *Bundesrat* should represent governments or regional parliaments.

It is a question which a number of countries need to address.

Not many people in Austria know this, but a few months ago a document was laid before the Federal Prime Minister calling for total reform of the

Bundesrat. The idea was that the 62 *Bundesrat* members should dissolve their chamber and create a new assembly charged with representing the regions. Each region would have a voice in the new body and would be represented by three regional figures: the prime minister, the speaker of the parliament and a third person elected by the regional parliament. This solution is under consideration. It would be a move in the right direction.

The alternative would be to abolish the *Bundesrat*. Both solutions should be considered. At any rate, the *Bundesrat* cannot continue in its present form. In the opinion of some, it should promote subsidiarity and the *Länder* should be able to take decisions that are binding on the government, in such a way as to strengthen the position of Austria's nine regions.

I am more in favour of a reform of the *Bundesrat* which improves the way in which it operates rather than abolishes it.

Thank you for listening, ladies and gentlemen, and thank you for inviting me to this most interesting conference.

Mr Jean-Jacques HYEST

Questions are being asked in a lot of countries. I now hand over to Mr Jiří Žák, Senator and President of the Czech Republic-France Friendship Group.

Mr Jiří ŽÁK (Czech Republic), Senator, President of the Czech Republic-France Friendship Group

Ladies and gentlemen,

First of all I must say that I was surprised to learn that part of this conference was to be devoted to the Czech Republic. The Czech Senate is not a chamber of regional representation. Consequently, its powers are not particularly regional. In my paper I shall describe what kind of a second chamber the Czech Senate is and what kind of links can be forged between the representation of regions and local authorities and the powers of second chambers.

Preparatory work on the new Constitution for the independent Czech Republic, which began in summer 1992, provided for a bicameral parliament, the system adopted in the past by Austro-Hungary, the Czechoslovakia of the inter-war years and the federalist Czechoslovakia of the period 1969-1992. Given that the independent Czech Republic wanted to link in to the spirit of

the first Czechoslovak Republic of the pre-war years, seen rather arbitrarily as a kind of golden age for the country, it seemed natural to base the new Constitution on the constitutional charter of the time, taking over its qualities, but also its shortcomings. So we took over the bicameral structure of parliament and kept the same type of parliament, that is to say one whose second chamber does not uphold any specific interest (social, national or even regional). Its essential role is to guarantee the stability of the constitutional system and play a "corrective" role in the legislative process.

In 1992 there was a small minority of persons opposed to the creation of a bicameral parliament. The majority was in favour, but divided as to which type of second chamber to choose. One quite large group wanted a senate representing the historic lands (former Kingdom of Bohemia, Margravate of Moravia and the former Austrian part of the Duchy of Silesia), whilst another group wanted a senate that represented the regions.

Our bicameralism system is based on two chambers which represent the people, distinguished not by their degree of representativeness, but by the scope of their powers, their method of election, the length of their term and the method for renewing them. The Czech Senate embodies many desires, one of them being that it should be a "council of wise persons" modelled on the Roman Senate, whose members were more experienced and less tied to political parties and who were tasked with considering longer-term issues that extended beyond the current parliamentary term. For that reason the minimum age for membership of the Senate was set at 40 (it is 21 for members of the Chamber of Deputies). They serve a six-year term (deputies serve four years) and they are elected on a first-past-the-post basis. This system – as opposed to the proportional method – is supposed to focus attention on the personality of the candidate and, at the same time, to increase the election chances of those standing as independents or as representatives of the small parties.

Hardly had the Constitution been adopted, however, than some people started pointing to its regional dimension. Senators are elected as individuals in electoral constituencies of 100 000 or so voters. So the voters naturally see them as representing their constituency. And sociology studies have shown that many senators see themselves like that, rather than as representatives of the state as whole. This regional element, underestimated to begin with, led to a spontaneous development which has changed the role of the Senate. It has changed from being the guardian of the foundations of the constitutional system and co-decider on all undertakings to do with national sovereignty into a chamber which upholds the interests of the regions and municipalities. Thus, whilst at the outset its members were largely former ministers, ambassadors, senior civil servants and academics, nowadays they are mayors and municipal councillors who exercise their office at the same time as their office as senators. The political parties choose to field candidates of this type and the

voters elect them as persons of proven worth who are known locally and loyal to the region.

But these senators are also interested in more specific matters such as Czech foreign policy, reform of the judiciary, possible revisions of the Constitution and application of the subsidiarity principle in the scrutiny of directives issued by the European Union.

How is this change to be assessed?

On the one hand the Senate has become far more useful in the implementation of day-to-day policy. But on the other hand the system in place comes up against constitutional difficulties. The Senate was designed to play an important part in voting through institutional and electoral laws and in the approval of international agreements, martial law, etc. Together with the President of the Republic, it decides the membership of the Constitutional Court. But representatives of the municipalities do not always take these things in their stride. On matters with which they are well acquainted, however, the senators seem simply to correct texts passed to them by the Chamber of Deputies. The Deputies can, by an absolute majority vote, impose their own understanding of current law. So there is a kind of tension between the constitutional status of the Senate and its *de facto* composition.

In concluding this brief presentation, I should mention that at the time of the change to devolution, so nervously anticipated in 1992, there was often talk of a possible connection between the Senate and bodies representing the regions. But the Senate could not have a meaningful regional dimension unless it was also able to vote on the national budget. And to date everything to do with the budget is the sole responsibility of the Chamber of Deputies. The Senate would be of little use to the regions if it could not decide where the money was to go. Also, it would doubtless be necessary to identify the group of laws of special importance to local authorities, on which the Senate's vote should have equal weight with that of the Chamber of Deputies.

The other sensitive issue is that of senators possibly being elected directly by regional representatives. This will remain on the table for as long as senators consider the fact of being directly elected as their chief attribute. Any reform of this kind would also have to allow for the considerable asymmetry between the regions: the most populous region has four times as many people as the least populous. In any case, the debate on this is far from closed.

Mr Jean-Jacques HYEST

Thank you, Mr Žák, for your account of these challenges, which are rather different from those we have heard about so far. It has been a very rewarding experience to learn about the ventures undertaken in some countries. My fellow-members of the French Senate's Law Committee will doubtless be keen to make another trip to the Czech Republic and Austria!

I now hand over to Mr Hubert Haenel, Chair of the French Senate Delegation to the European Union, who will sum up today's conference.

GENERAL CONCLUSIONS

Mr Hubert HAENEL (France), Chair of the French Senate Delegation to the European Union

I should like to thank everyone present – all those who have spoken, but also the organisers of today's event, the Speaker of the French Senate, the President of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities and the President of the Venice Commission. Thanks are also due to the President of the Council of Europe's Parliamentary Assembly for graciously lending the Assembly's assistance in the preparation of this conference, and to the Secretary General of the Senate and his opposite numbers. Thank you, too, to the President of the EU's Committee of the Regions.

I cannot list everyone who spoke, but special thanks are due to my Senate colleagues Ms Michèle André, Deputy Speaker of the Senate, whose commitment to Europe is outstanding, and Mr Patrice Gélard, who has done work on the role of second chambers in Europe for the Venice Commission and on bicameralism in Europe in the Law Committee along with our colleague Mr Jean-Claude Peyronnet. Lastly I must thank the Chair of the Law Committee, Mr Jean-Jacques Hyest, for his excellent chairmanship of the final part of our conference.

There is of course much to be gleaned from a conference with such a tightly-packed programme. I shall not attempt to list everything we have learned – that can be done better when the proceedings are published. I prefer to emphasise just one or two points.

Second chambers are very different from one another, as we have seen throughout the day. But all of them have the same *raison d'être*, namely to maintain a democracy which is balanced, considered and respectful of diversity. The French Senate, for example, ensures that there is representation of diversity at national and local level but also representation of French nationals abroad, of whom there are nearly two million.

For this reason, bicameralism, whilst it is always useful, becomes necessary for countries of a certain size or with a certain degree of diversity, because when a country has a population of several tens of thousands, central power inevitably grows more remote from the people as it grows stronger. A chamber with a moderating power thus becomes indispensable. It is the same when a country, even one with a smaller population, reaches a certain level of cultural and linguistic diversity. Bicameralism is then needed to prevent one element or another from being marginalised and to ensure a balance between the rights of the majority and those of each constituent element.

The aspiration to balanced democracy is not in decline, far from it. Europe has bounced back from the vast and murderous utopian visions, the political religions which caused such bloodshed in the last century. It has learnt that its own civilisation is a fragile thing, and that all power needs to be moderated and curbed. There is increasing sympathy for the ideal of balanced democracy. At the same time there is a marked trend towards more power for local authorities and the recognition of diversity. The sometimes excessive centralisation which triggered wars or internal tension within Europe is being replaced by a movement in the opposite direction. Devolution reflects the popular wish for a more vital democracy, power which is closer to the people and more easily held to account. This movement is informed by a greater affirmation of diversity, a diversity which wants to be recognised and assured. Thus, the hopes of balanced democracy and respect for diversity on which bicameralism is founded are livelier than ever, and for that reason bicameralism is an idea for the future.

If this is indeed the case, it is natural to wonder how it will translate in the context of European integration, on which the future of our continent depends, at least in part. That prompts me to recall, briefly, my time as a member of the Convention on the future of Europe. When the decision was taken to launch the Convention, we in the French Senate were anxious to prepare our contribution to its work. As one of the topics to be addressed by the Convention was the role of national parliaments in the European Union, we were straight away interested in this subject, which was of direct concern to us. Work on the subject was entrusted to Mr Daniel Hoeffel, who suggested the establishment of a European second chamber or European senate, to represent the national parliaments at EU level. Its powers would be of two kinds: on the one hand, to help ensure compliance with the subsidiarity principle and, on the other hand, to help scrutinise European policies which were intergovernmental by nature, chiefly foreign affairs and defence.

This proposal was very badly received by the Convention where we were repeatedly told that there should be "no new body". It was a real slogan. The same argument was used against President Giscard d'Estaing's proposal for a congress which would periodically bring together members of the European Parliament and national parliaments.

The other argument used against us was that the European Union already had a bicameral system, with the European Parliament and the Council. So no third chamber should be added. Our answer to that was "Yes, the European Union already has a bicameral system, but does it truly perform all the functions of bicameralism?" The Council works like this: talks are conducted in working parties, made up of officials, and any unresolved questions are referred to the Permanent Representatives, who then resolve some of them themselves. In reality the ministers only deal with what is left over from this decanting process. The democratic life of the member states remains in a rather distant background. Nor does it find much of an echo in the European Parliament, whose workings are quite legitimately organised on a transnational basis. Consequently the workings of the European Union are not sufficiently tied in to national political life and are remote from ordinary people.

But this debate quickly changed when a new protagonist burst on to the scene. The regions, especially those with legislative powers, had a number of relay points under the Convention which pushed the idea that a greater involvement of regional and local democracies was also needed, to ensure that the subsidiarity principle was properly upheld. The entry of the regions into the debate in a way helped us in our work, because it was prompted by the same concern to enrich and enhance democracy in the European Union and have decisions taken as close as possible to the citizen. But there is no plan that suits everybody. Compromises were needed, after debates that were not always easy.

National parliaments were given responsibility for monitoring subsidiarity through instruments which provided an early warning system for the European institutions and allowed cases to be referred to the European Court of Justice in Luxembourg. These instruments have been further strengthened by the Lisbon Treaty. And, symbolically, the role of national parliaments is now mentioned in the actual body of the Treaties, not in the protocols annexed to them. After a long debate the regional parliaments, for their part, failed to secure the right to be directly involved in the early warning system and to refer cases to the Court of Justice. The decisive argument here – and it is not without relevance to our work here today – was that the regions were supposed to take part in that mechanism through second chambers.

This is why the new rules expressly say that where a parliament is bicameral, the two chambers equally share in the monitoring of subsidiarity. Thus the fact of taking into account the regional dimension led to the rights of second chambers being guaranteed in a treaty, which was bold to say the least. I recall the misgivings which Robert Badinter, the other French Senate representative on the Convention, had about this formula. He thought we were a long way from legal orthodoxy!

But a second way, likewise indirect, was also opened up to the regions. The Committee of the Regions was also given the right to refer matters of subsidiarity to the Court of Justice. That right only applies, of course, for texts on which the Committee has to be consulted. But it does mean that a second way, complementing the first, is made clear for local authorities to be involved in the monitoring of subsidiarity.

The Convention did not retain the principle of a European second chamber or a European senate. But vestiges of the proposal remain in the protocol on the role of national parliaments, more particularly, in Title II, which deals with the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs (COSAC). How is the role of COSAC, a structure intended by the Treaties to bring together national parliaments, defined?

The Treaty of Lisbon stipulates that COSAC may, initially, submit contributions to the Union institutions. It must in addition promote the exchange of information and best practice between national parliaments and the European Parliament. Effectively, the focus of this exchange will be subsidiarity. Indeed it already is: every meeting of COSAC now deals with subsidiarity. This was the case last Monday when I and my opposite numbers met in Ljubljana.

Lastly, COSAC may also organise debates on specific topics, in particular *"matters of common foreign and security policy, including common security and defence policy."* This, for the moment, is not something which the European Parliament can do. Consequently there is not enough collective democratic scrutiny of the EU's external operations.

Centred as it is on subsidiarity and intergovernmental policies, COSAC is – at least in its general inspiration – not very far removed from the new structure which Mr Daniel Hoeffel wanted, although it is on a modest scale. But I admit that it will take a lot of determination to use the new Treaty's full potential to provide democratic accountability, especially in matters of defence and the scrutiny of Europol.

So how does the future look at present?

The general view is that if the Lisbon Treaty successfully negotiates the hurdle of ratification, it will not be revised in a hurry. There is a widespread desire for a pause in the institutional debate.

But the rejection of the European Constitution expressed in referendums by two of the original member states showed that it is necessary to keep strengthening the link between the public and the Europe we are building. The Lisbon Treaty provides the means to do that. These must be used by national parliaments and particularly by second chambers, and special heed must be

paid to the concerns of local authorities. They have to work together. Now that subsidiarity is also to have an important place in the work of the Committee of the Regions, there will necessarily be some convergence of concerns as scrutiny is exercised by national parliaments.

On a modest scale the Delegation to the European Union which it is my privilege to chair has already started down this road. On the initiative of our colleague Mr Jacques Blanc, we decided to be part of the subsidiarity monitoring network set up by the Committee of the Regions. Subsidiarity monitoring will also promote closer links between the national parliaments and the European Parliament. In fact, with the new provisions introduced by the Lisbon Treaty, a majority of national parliaments will, if backed by a simple majority of the European Parliament, be able to get a text withdrawn.

Compliance with the subsidiarity principle is a key factor in building Europe because it is essential if European integration is to be acceptable to the people, who think that Europe does too much in some areas and not enough in others. Working in concert to make this principle a reality will ultimately lead to a better understanding of Europe's interest, which is that all legitimate interests must be accommodated together.

The citizens of the European Union are not disembodied abstractions, simple entities in law. They are firmly rooted in local and national life. So in building Europe we must not ignore this dimension. If it is to be strong, European integration must reconcile all legitimate interests. With the new Treaty it has already begun to do so. The priority, today, must be to work together to make the Lisbon Treaty a living reality.

But tomorrow, precisely because of this common endeavour, ideas will change. Increasingly the view will be that if European integration is to move forward, its base must be strengthened and broadened. For this reason I think that in due course we might reconsider the idea of a European second chamber from a different viewpoint. Should we, as Mr Giscard d'Estaing suggested, establish a Congress of the European Peoples, bringing together members of the European Parliament and the national parliaments? Or should we instead have a European senate as an interface between the European Union and political life in the member states and regions?

There are many possibilities. But I think we should keep these things in mind ready for when the institutional debate resumes. Sooner or later I think we shall have an institution which is something like a European second chamber.



Mr Jean-Claude Van CAUWENBERGHE, Chair of the ad hoc Working Group on Regions with Legislative Powers of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, member of the Walloon Parliament

Mr Jean-Claude Van CAUWENBERGHE, Chair of the ad hoc Working Group on Regions with Legislative Powers of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, member of the Walloon Parliament

Mr Chair, ladies and gentlemen,

As our final speaker today I shall resist two temptations: to reply to previous speakers and to summarise what they have said.

As a regionalist I could say a great deal about the Committee of the Regions and its limited monitoring of subsidiarity. I could also talk about COSAC. COSAC simply brings together representatives of the national parliaments. It doesn't care at all about our federal states, where the regions are given their own powers and responsibilities. I might also have had something to say about the future of a European senate with more of a regional base.

Our very full agenda today has given us a better picture and understanding of the various and varied experiences of second chambers in our European countries.

My approach will be to outline for you the position of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities on the subject.

Let me say that this body, which truly represents the local and regional dimension of the 47 Council of Europe countries (and is not yet the second chamber of the Council of Europe as Yavuz Mildon, President of the Chamber of Regions, suggested), has since its inception worked to promote local and regional self-government, devolution and subsidiarity – in a word, policies of proximity.

The thinking behind the work of the Congress is that democracy is only real and operative in a country where the local base has genuine self-government and where there is an intermediate level between the local and national levels which feeds and enriches the democratic process. That intermediate level deals with everything below the central level. For us it is a structural part of all democracies built on participation and proximity. This is why we took the initiative for today's meeting, successfully co-hosted by the French Senate, in collaboration with the Venice Commission and the Parliamentary Assembly.

Ladies and gentlemen, if bicameralism has a future we believe it lies in a louder affirmation of the principle of participation. Bicameralism provides a guarantee of better law-making or, as some authors have put it, a brake on the political impetuosity of first chambers. However, to use the words of Georges Vedel, we might say that bicameralism is the yardstick by which the separation of powers is measured.

As we have heard this morning, representation of a given social class, previously the essential feature of a senate's membership, is now questioned, rivalled and even replaced by another type of representation, this time territorially based. Whilst the former model is losing ground for obvious reasons, the second is taking over, developing and expanding its *raison d'être*, as Mr Patrice Gélard says in one of his seminal works on the subject. The principle of regional representation is now, at last, taking over the place left vacant in many countries by the disappearance of an elitist-dominated bicameral system.

"If one considers that the Nation is made up, on the one hand, of a people and, on the other hand, of a territory", wrote Mr Michel Rocard, "both must be represented in parliament". And, in the words of the constitutionalist Mr Jean-Pierre Duprat, "In this democratic context, the principle of territoriality would seem to be the only viable basis from which an upper house can draw its identity."

Politically speaking, it has been suggested that the philosophical basis of bicameralism is the need to represent the human being in his or her entirety, as *homo civicus*, with a citizen's rights, but also as someone socialised by the groups of which he or she is part or, more accurately, the groups he or she helps to constitute.

So what, to borrow the theme of a report by Senator Patrice Gélard, is the justification for second chambers in a democracy? In our view the second chamber should be the forum in which the constituent groups of a state, federal or otherwise, come together. This is the essential feature of a bicameral system. A second chamber should give the territorial units of a country political representation and a say in the decision-making process.

In the new draft, currently under discussion, of the European Charter of Regional Democracy, which is to be the counterpart to the Charter of Local Self-Government, a number of articles reflect the wish of regional authorities to be involved and heard, or better still, co-deciders. Article 19 of the new Charter says that *"Regional authorities shall be involved in all decision-making that affects their competences and essential interests"*, whilst Articles 42 and 43 explain the principle.

Where can this political aspiration be better voiced than in a second chamber? And it must not be just a "cooling chamber" as some authors describe it. It must be "warmed" by the glow of grass-roots democracy.

I agree with Mr Van den Brande that second chambers should consolidate and enhance democratic systems. They should not be the "Cinderellas of political life". Anything but: they should balance out the powers of the first chamber, complement it, and exercise political responsibilities within the state.

The representative of the Council of Europe's Parliamentary Assembly, Mr Miljenko Dorić, stressed the need for enhanced vertical co-operation, because in the absence of a second chamber there is a need for an alternative forum in which concerns can be voiced.

Federal states tend to have a second chamber as a matter of course. The literature on federalism suggests that in order for a bicameral system to meet the criteria for participation, the units of the federation must be represented in one of the two federal chambers.

Ms Séverine Nicot, in her study of second chambers and their search for an identity, says that diversity is of the same substance as bicameralism. We might thus argue that bicameralism is of the same substance as federalism. In countries with a mature federal system, the second chamber is the forum of federal democracy, the first chamber being the forum of popular democracy. If the second chamber is inseparable from federalism, it is equally inseparable from devolved government.

This morning Mr Patrice Gélard explained that we have moved on from federal states, which necessarily have a second chamber, to devolved states which wish to have one.

In the words of the Speaker of the French Senate, Christian Poncelet: "*Most states nowadays are engaged in processes of devolution, which legitimise specific representation at national level. Bicameralism alone provides this necessary adjustment to the realities of the modern-day world. Representation of the constituent parts of society usually means representation of the territorial authorities, that is to say authorities that are decentralised to a greater or lesser degree. Compared with the National Assembly, which represents the people as demographic units, the Senate represents the people on a geographical basis and the territory as a sovereign entity. With the current trend of increased globalisation, this respecting of diversity is in itself something of especial value.*"

The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe is very receptive to these ideas. In effect, regionalisation will increasingly act as

a counterweight to globalisation. So it would be useful to have an upper house serving as a relay point for that counterbalancing influence.

Much of our work has sought to answer the question of how bicameralism can be firmly anchored in the regions, in real and concrete form. Many authors and speakers have replied that, if second chambers are to be a forum representing federative entities and regional authorities, their composition and powers must give them what authors Jean Mastias and Jean Grange call *an identity, personality and originality*.

Professor Carlos Closa Montero explained to us this morning the four models of second chamber composition in federal or, as he puts it, "quasi-federal" states: direct elections, indirect elections, hybrid elections and elections by regional bodies. He did the same for countries which do not have a federal system of government, also describing four historical models: voting by category, voting by sector, indirect voting by the territorial authorities and direct suffrage.

Whatever the model, we in the Congress are in favour of a strong link between members of the second chamber and the entities that send them there, whether these are constituent entities of a federal state or territorial authorities. That link ties in with the debate on the level of representation in the second chamber. Much has been written on the subject. The suggestions are that the Senate should represent either the regions alone or the regions plus other authorities.

The question arises as to how a balance in this representation can be assured, with a proportional system in which the two houses are on an equal footing or with a hybrid system that includes a degree of proportionality. There are many ways of populating this second chamber.

In our view the second chamber must at least have competence in everything affecting the direct interests of regional authorities and entities, in so far as their institutional existence and capacities for action are concerned. Not forgetting the interests of local authorities, which nowadays must concern themselves with matters of EU relevance, subsidiarity, co-operation between regions and across borders, and globalisation issues. Not forgetting either that this second chamber is very often useful as a mirror of conflicts between minorities or within a multi-ethnic country.

To conclude, the Congress has three wishes:

We would like this second chamber to be a forum representing federative entities or territorial authorities in such a way that they can take part in the decision-making process.

This second chamber should represent the authorities adequately and legitimately, that is to say there must be a direct link between members of the second chamber and the territories of which they are the legitimate representatives.

The powers and responsibilities of this second chamber must allow regional or other territorial authorities to scrutinise and endorse decisions which affect them.

Establishment of a relay point through which federative entities or territorial authorities can voice their concerns will help second chambers to strengthen their legitimacy and, in the words of the French Senate Speaker, read by Mr Delcamp, ensure their "*revival*".

Thank you to each and every one of you for your valuable contributions to our work here, and thank you for listening.

Mr Jean-Jacques HYEST

Thank you, Mr Van Cauwenberghe. Your summing-up encourages us to think about holding another conference. Today has been most rewarding. Our thanks go to all those taking part. The proceedings of our conference will provide food for further thought on these issues.

I will end by echoing Professor Delpérée: better law-making requires different eyes, but you must wear a different pair of glasses each time.

Thank you so very much, ladies and gentlemen.



Interpretation has been provided in five languages: English, French, German, Italian and Russian

ANNEXES – APPENDICES
CONTRIBUTIONS ORIGINALES -
ORIGINAL SPEECHES

Referat von Ständerat Bruno Frick, Einsiedeln (Schweiz)

ROLLE UND BEDEUTUNG DES STÄNDERATES IN DER SCHWEIZ

Herr Präsident des französischen Senats
Herr Präsident der Kommission von Venedig
Frau Vizepräsidentin des Senats
Verehrte Kolleginnen und Kollegen
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Föderalismus und der Ständerat (Senat) sind neben der direkten Demokratie zwei politische Wesensmerkmale der Schweiz. Ihnen widmen wir uns in den kommenden Minuten:

- Eingangs dem Föderalismus als Grundlage des Staatsverständnisses und der Aufgabenteilung der Schweiz.
- Anschliessend gehe ich auf das Spannungsfeld ein, in welchem der Ständerat arbeitet: Zuerst in seiner Bedeutung als „Abgeordnetenversammlung der Kantone“ und danach in seiner Aufgabe als Organ des Bundes bzw. als Kammer der Bundesversammlung.
- Schliesslich wende ich mich einigen Reformgedanken zu und beurteile sie.

I. Föderalismus

Föderalismus nach schweizerischem Verständnis bedeutet zunächst Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen; sodann beinhaltet er auch das Mitgestaltungsrecht der Kantone im Bund. Er konkretisiert sich anhand des Subsidiaritätsprinzips, welches Kompetenzen und Aufgabenerfüllung auf der tiefstmöglichen Stufe ansiedelt. Ansiedlung auf höherer Stufe erfolgt nur, wenn die politische und organisatorische Beurteilung ergibt, dass die Kantonsstufe nicht oder nicht mehr zweckmässig ist. Entsprechend den Bereichen reden wir in der Schweiz von Kompetenzföderalismus, Vollzugsföderalismus und Gestaltungsföderalismus.

Die Schweiz hat ihre Bundesverfassung im Jahr 1999 total revidiert. Auch die neue Verfassung trifft die Kompetenzvermutung zu Gunsten der Kantone. Dieser *Kompetenzföderalismus* belässt alle Kompetenzen grundsätzlich bei den Kantonen. Dem Bund können sie nur durch Verfassungsänderung übertragen werden, was der doppelten Zustimmung – Mehrheit des Volkes und Mehrheit der Kantone – bedarf. Seit Beginn der neuen Eidgenossenschaft vor mittlerweile 160 Jahren sind sukzessive Kompetenzen auf den Bund übergegangen. Dennoch bleiben die Schweizer Kantone eigenständige Gliedstaaten mit beträchtlichen Aufgaben. Sie sind zum Beispiel für das Gesundheitswesen, die Volksschulen und Universitäten, die Polizei und die öffentliche Sicherheit, für die Gerichte, die Kultur und ihre Strassen verantwortlich. Sie erheben ihre eigenen Steuern, namentlich eine Einkommens- und Vermögenssteuer. Untereinander stehen sie im Wettbewerb, auch bezüglich der Steuern. Dieser Steuerwettbewerb – er ist nicht von allen Europäern gleich gerne gesehen – verhält die Kantone dazu, ihre Aufgaben mit möglichst geringem Finanzaufwand zu erfüllen. Wir halten diese Aufgabenteilung nach wie vor für eine zentrale Grundlage mit entscheidenden Vorteilen. Die Schweizer sind ein Volk, das sich aus unzähligen Minderheiten zusammensetzt – regional, sprachlich, kulturell, wirtschaftlich usw. Minderheiten können sich nach schweizerischer Überzeugung in einem föderalen Staat am Besten entfalten.

Auch der Bund lässt zahlreiche eigene Aufgaben durch die Kantone vollziehen. Dieser *Vollzugsföderalismus* funktioniert in der Regel sehr gut und hat einen entscheidenden Vorteil, nämlich dass die ausführende Behörde nahe bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern ist. In vielen Bereichen ist er bestens eingespielt, wie etwa in den Sozialversicherungen oder in der direkten Bundessteuer. Gelegentlich bietet er Stoff für heftige Diskussionen zwischen Bundes- und Kantonsbehörden.

Kraft Bundesverfassung und Bundesgesetzen haben die Kantone das verbriefte Recht, Bundespolitik und Bundesrecht mitzugestalten. Dieser *Gestaltungsföderalismus* ist vielfältig und reicht vom Ständemehr (Mehrheit der Kantone) für Verfassungsänderungen über die Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden bis zum Vernehmlassungsrecht der Kantone. So erlässt die Eidgenossenschaft keine neue Regelung, ohne dass sie vorher die Kantone um ihre Meinung anfragt.

Und in diesem Spannungsfeld zwischen Kantons- und Bundesinteressen tagt der Ständerat (Senat). Erster Ausgangspunkt ist Art. 150 unserer Verfassung, der besagt: „Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone“. Zweiter Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass der Ständerat ein Organ des Bundes und eine Kammer der Bundesversammlung, nicht eine Organisation der Kantone ist.

II. „Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone“

Jeder Kanton – auch Stand genannt – stellt zwei Ständeräte, was bei 20 ganzen und 6 ‚halben‘ Ständen 46 Ständeräte ergibt. Alle sind vom Volk gewählt. Doch wen vertreten sie? Die Kantonsregierung, das Kantonsparlament, das Kantonsvolk? Der Begriff „Abgeordnete“ darf nicht zur Annahme verleiten, Ständeräte würden ein gebundenes Mandat ausüben. Sie vertreten wohl ihren Kanton und sind nach kantonalem Recht gewählt, aber nicht an keine Instruktionen gebunden. Rechenschaft schuldig ist ein Ständerat weder seiner Kantonsregierung noch seinem Kantonsparlament, sondern lediglich seiner Wahlbehörde, dem Kantonsvolk. Und hierin besteht der wesentliche Unterschied zum Deutschen Bundesrat, der eine Vertretung der Länderregierungen darstellt.

Den Ständeräten bieten sich zahlreiche Möglichkeiten an, ihren Kanton zu repräsentieren und seine Interessen zu wahren: Das reicht von der Arbeit in den Kommissionen (Ausschüssen) über Anträgen im Rat bis zu Vorstössen und zur Stimmabgabe im Rat. Aber auch ausserhalb des Rates bieten sich zahlreiche Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen: Ansprachen, Äusserungen in Medien, Einflussnahme auf Bundesrat und Verwaltung in direkten Vorsprachen, im Networking bis hin zur Empfehlung von einzelnen Personen für Posten in der Verwaltung. Diese Interessenwahrung geschieht oft nicht auf dem politischen Marktplatz. Schweizer lieben die Diskretion auch politisch! Zudem gehört jeder Ständerat einer Partei an, ist Mitglied weiterer Interessengruppen, und übt überdies einen bürgerlichen Beruf aus.

Indem die Bundesverfassung jedem Kanton - analog zum US-Amerikanischen Senat - zwei Mitglieder zusichert, stellt er das Gleichgewicht bzw. die Gleichheit aller Kantone sicher. So stellen 400'000 Innerschweizer zehn Ständeräte, eine Million Zürcher nur deren zwei. Das garantiert den Einbezug der Minderheiten und fördert ihre Integration. Im Ständerat kommt die Vielfalt der Sprachen und der Regionen zum Ausdruck. Er ist das Gegengewicht zum Nationalrat, der sich nach der Bevölkerungsstärke der einzelnen Kantone zusammensetzt.

Weil der Ständerat als zweite Kammer der Bundesversammlung in seinen Kompetenzen dem Nationalrat völlig gleichgesetzt ist, beschränkt er sich nicht darauf, Vorlagen zu verzögern oder zu verhindern. Er gestaltet sie und bremst er die Dominanz der wirtschaftlich und politisch starken Kantone. Das ausgeklügelte Spiel, Differenzen

zwischen den Kammern zu bereinigen, begünstigt die Suche nach Kompromissen. Gesamthaft ein wirksames System von ‚checks and balances‘ in unserer Gesetzgebung und Parlamentsarbeit!

III. Der Ständerat ist ein Organ des Bundes, eine Kammer der Bundesversammlung

Im Gegensatz zu den kantonalen Regierungen ist der Ständerat ein Organ des Bundes, nicht ein Organ der Kantone. Oder vereinfacht lässt sich sagen: Der Ständerat macht Bundespolitik und berücksichtigt im besonderen Masse die Anliegen der Kantone. In Konfliktfällen geht eher das Interesse des Bundes vor.

Im Ständerat werden aber nicht nur nationale, sondern auch internationale Gesichtspunkte, sowie Interessen ausländischer Staaten artikuliert und im Interesse der Schweiz – des Bundes und der Kantone – erwogen. Es ist ihnen bekannt, dass die Schweiz und die europäische Union ihr Verhältnis mittels sektorieller – so genannt bilateraler – Verträge regeln. Auch hier besteht eine Vermittlungsfunktion des Ständerates und seiner Mitglieder.

Wer so viele Interessen vermitteln muss und in dessen Brust mehrere Seelen pochen, braucht, braucht einen Anker, der ihn im Kanton verwurzelt. Nennen wir sie „Treffpunkte“ zwischen und dem einzelnen Mitglied des Ständerates und seinem Kanton:

- Erster Treffpunkt sind die *Wahlen* der Ständeräte, wo die Bürgerinnen und Bürger entscheiden, ob der bisherige Amtsinhaber ihre Interessen genügend gewahrt hat, bzw. ob es ihm gelungen ist, die Entscheide der Bundesversammlung ihnen genügend zu vermitteln.
- Der zweite Treffpunkt ist *institutionell*: Ständeräte treffen sich regelmässig mit den Regierungsmitgliedern ihres Kantons. Die ständerätlichen Kommissionen hören die Kantonsregierungen bei wichtigen Vorlagen an.
- Zahlreicher sind die *informellen Treffen* und Kontakte der Ständeräte mit ihren Kantonsregierungen, weiteren Behörden des Kantons, mit Bürgerinnen und Bürgern an Abstimmungsveranstaltungen und Feierlichkeiten.
- Beruflich sind die meisten Ständeräte im eigenen Kanton tätig. Einzelne sind Mitglied der Kantonsregierung oder haben eine andere behördliche Funktion inne.

IV. Gibt es realistische Alternativen zur heutigen Form des Ständerates?

Regelmässig alle fünf bis zehn Jahre melden sich Politiker und Politologen, welche das System des Ständerates reformieren wollen. Doch es ist zählebiger als alle seine Reformatoren. Zudem schätzt die Öffentlichkeit den Ständerat höher ein als den Nationalrat. Er gilt als ausgewogener, besonnener, lösungsorientiert. In jeder Wahl versuchen zahlreiche Nationalräte den Wechsel – besser: den Aufstieg – in den Senat. Nie ereignet sich das Gegenteil.

Alle bisher diskutierten Ideen erlitten Schiffbruch, etwa:

- eine andere Zusammensetzung des Ständerates, indem grosse Kantone drei, mittlere Kantone zwei und kleine Kantone einen Ständerat stellen würden;
- die Aufwertung der gemeinsamen Konferenz aller Kantonsregierungen zu einer Kammer der Kantone, oder
- die Umwandlung des Ständerates in eine Kantonskammer (Länderkammer) nach dem Vorbild des deutschen oder österreichischen Bundesrates

V. Schlussbetrachtung in fünf Thesen

Lassen Sie meine Ausführungen in fünf Thesen zusammenfassen:

1. Der Ständerat ist für die Schweiz ein zentrales Instrument, um den Föderalismus zu beleben. Unser Föderalismus aber ist nie starr und endgültig, er bedarf regelmässiger Reformen.
2. Der Ständerat ist ein unverzichtbares Instrument, die Interessen der Kantone auf Bundesebene einzubringen. Doch handeln Ständeräte autonom und ohne Weisung einer Behörde ihres Kantons.
3. Der Ständerat ist ein Organ des Bundes. Seine Aufgabe ist es, Lösungen für den Bund unter besonderer Berücksichtigung der Kantonsinteressen zu erarbeiten.
4. Der Ständerat als Organ und die einzelnen Ständeräte entscheiden in einem Spannungsfeld zwischen Kantonen und Bund, zwischen Partei und Verbandsinteressen. Hier Entscheide zu treffen, welche akzeptiert und gegen ein Referendum resistent sind, ist ihre wichtigste Aufgabe.
5. Wir glauben nicht, dass eine grundlegende Reform des Ständerates zu einem besseren Föderalismus führt. Das System ist resistent und scheint auch für die kommenden Jahrzehnte tauglich.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

*

* *

Karsten Behr, Mitglied des Niedersächsischen Landtags

Es gilt das gesprochene Wort !

Meine sehr verehrten Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren,

Die **Kernfrage** des heutigen Seminars lautet: Haben die Länder und Regionen in den jeweiligen zweiten Kammern ein wirksames und angemessenes Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen auf nationalstaatlicher Ebene?

Für den deutschen Bundesrat - die zweite Kammer in der Bundesrepublik Deutschland – kann ich diese Frage im wesentlichen positiv beantworten: **Der Bundesrat kann ein wirksames Instrument zur Durchsetzung der Länder-interessen sein, es liegt aber letztlich an den Ländern, was sie daraus machen.**

Ich möchte diese Aussage anhand einiger spezifischer Aspekte hinsichtlich **Funktion und Verfahren des Bundesrates** unterlegen: - **Mitwirkung** der Länder an der Bundesgesetzgebung und an Europaangelegenheiten, - **Zusammensetzung** aus Regierungsvertretern der Länder, - **disproportionale Repräsentation** der Länder und - **Vermittlungsausschussverfahren**.

1. Die Mitwirkung der Länder an den Angelegenheiten des Bundes

Zunächst brauchen wir Klarheit, in welchen Angelegenheiten der Bundesrat überhaupt beteiligt wird. Ist er ein Organ, das nur in bestimmten Einzelfällen mitwirkt, wenn es um bestimmte, fachlich klar abgrenzbare Länderinteressen geht, oder ist er sozusagen allumfassend beteiligt, die ganze Bandbreite gesamtstaatlichen Handelns übergreifend?

Artikel 50 des deutschen **Grundgesetzes** bestimmt klar und eindeutig:

„Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit“

Aus dieser Bestimmung lassen sich wichtige Feststellungen ableiten:

- Der Bundesrat ist ein Organ des Bundes
- Die Länder wirken mit, nicht die Kommunen. Deren gesamtstaatliche Interessen werden durch die Länder wahrgenommen.
- Gegenstand der Mitwirkung ist die Bundesgesetzgebung, die Bundesverwaltung und die Gesamtheit der EU Angelegenheiten und schließlich:
- Was immer an sonstigen formellen und informellen Mitwirkungsformen in der Verfassungspraxis der Bundesrepublik bestehen mag, rechtlich wirksam sind allein die Mitwirkungsakte des Bundesrates.

Was den Gegenstand der Mitwirkung des Bundesrates angeht, so ist die Antwort klar: Der Bundesrat hat ein fachlich allumfassendes Mitwirkungsrecht an den Angelegenheiten des Bundes. Alle Bundesgesetze, alle Fragen der Bundesverwaltung und auch alle Europaangelegenheiten sind grundsätzlich der Mitwirkung des Bundesrates zugänglich.

Lassen Sie mich einige aktuelle Stichworte aus der Sitzung des Bundesrats am 15. Februar 2008 zitieren – keine Angst, ich werde nicht alle 71 Tagesordnungs-punkte ansprechen -:

So hat der Bundesrat beispielsweise Stellungnahmen verabschiedet zum

- **(Bundes-)Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG)**
- Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze
- Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft
- Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes der Opfer von Zwangsheirat und schwerem "Stalking" (Antrag Rheinland-Pfalz)
- **Entwurf eines (Bundes-) Gesetzes zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007**
- **Entwurf eines (Bundes-) Gesetzes zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (Erbschaftsteuerreformgesetz - ErbStRG)**
- Entwurf eines (Bundes-) Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Anpassungsgesetz)
- Entwurf eines Gesetzes zu dem Internationalen Übereinkommen von 2001 über die Beschränkung des Einsatzes schädlicher Bewuchsschutzsysteme auf Schiffen (AFS-Gesetz)
- Vierter Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und zur
- **Wahl eines Richters des Bundesverfassungsgerichts**

Diese kleine Auswahl macht die Bandbreite der umfassenden Beteiligung des Bundesrates deutlich. Es geht zum einen um von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzesentwürfe, es geht um eigene Vorschläge der Länder für Bundesgesetze, um Stellungnahmen zu EU Vorlagen und internationalen Verträgen sowie um Bundespersonal- und Organisationsangelegenheiten.

Ein wenig Wasser muss ich allerdings in den Wein gießen. Umfassendes Mitwirkungsrecht des Bundestages heißt nicht, dass sich der Bundesrat immer und überall mit seiner Meinung durchsetzt.

Vielmehr ergibt sich aus dem komplexen Kompetenz- und Gesetzgebungs-mechanismus des Grundgesetzes, insbesondere Art. 77 GG, dass die Rechte des Bundesrates insbesondere im Bereich der sogenannten Zustimmungsgesetze eine starke Stellung haben. Solche Gesetze, die nach einer ausdrücklichen Vorschrift im Grundgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, kommen ohne Zustimmung des Bundesrates nicht zustande. Diese Gesetze sind zahlenmäßig allerdings eher die Ausnahme.

Bei sog. einfachen oder Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat den Vermittlungsausschuss anrufen und damit ein gesondertes Überprüfungsverfahren einleiten. Allerdings kann insoweit der Bundestag bei diesem Gesetzestyp den Bundesrat überstimmen.

Aber auch dieses Recht auf Einspruch ist nicht zu unterschätzen, da es dem Bundesrat ermöglicht wird, seine Argumente in einem formalisierten Schlichtungs-verfahren vorzubringen. Außerdem weiß man in dem paritätisch zwischen Bundestag und Bundesrat zusammengesetzten Vermittlungsausschuß nie, welches Ergebnis am Ende herauskommt.

2. Wer ist im Bundesrat vertreten?

Zur zweiten Frage: Durch welche Organe und Personen sind die Länder im Bundesrat vertreten und entspricht dies eigentlich tradierten Formen der parlamentarischen Repräsentation?

Auch hier darf ich mit einem Blick auf das Grundgesetz beginnen. Es bestimmt in **Art. 51** GG ganz eindeutig:

„Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.“ Und schließlich: „Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat“.

Die Stimmenanzahl der Länder im Bundesrat, also letztlich ihr rechtliches und politisches Gewicht bei der Abstimmung, schwankt gemäß Art. 51 Abs. 2 Grundgesetz entsprechend der Einwohnerzahl zwischen mindestens drei und maximal sechs Stimmen. Sie ist also disproportional, begünstigt die einwohner-schwächeren Länder und benachteiligt die einwohnerstarken. Das kleinste Land – Bremen – hat mit 700 000 Einwohnern drei Stimmen, das größte, Nordrhein-Westfalen mit 18 Millionen Einwohnern hat sechs Stimmen.

Insgesamt kann also ein Land mit maximal sechs Regierungsmitgliedern im Bundesrat vertreten sein. Als großes und einwohnerstarkes Land entsendet meine Heimat, Niedersachsen, ebenfalls sechs Mitglieder.

Hinsichtlich des Benennungsverfahrens verweist das Grundgesetz auf das jeweilige Landesrecht. Es schreibt also kein bestimmtes einheitliches Benennungsverfahren vor. So regelt beispielsweise **Artikel 29 der Nds. Verfassung**:

(1) Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident wird vom Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder ohne Aussprache in geheimer Abstimmung gewählt.

(2) Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident beruft die übrigen Mitglieder der Landesregierung und bestimmt ein Mitglied, das sie oder ihn vertritt.

(3) Die Landesregierung bedarf zur Amtsübernahme der Bestätigung durch den Landtag.

Die Benennung der Bundesratsmitglieder erfolgt anschließend durch einen entsprechenden Organisationsbeschluss der Landesregierung. Normalerweise werden die Bundesratsvertreter eines Landes sofort zu Beginn einer Landes-legislaturperiode benannt, damit sie unverzüglich ihre Funktion im Bundesrat aufnehmen können. Das hat dann auch den angenehmen Nebeneffekt, dass der Bund für die Kosten der Tätigkeit als Bundesratsmitglied aufkommt.

Wenn also ein Land bis zu sechs Bundesratsvertreter benennen kann, so ergibt sich automatisch die Frage der Bündelung des Abstimmungsverhaltens. Das Grundgesetz beugt einer Zersplitterung der Stimmabgabe mit der Bestimmung vor, dass jedes Land seine Stimmen nur einheitlich abgeben darf. Dies ist nicht nur eine theoretische Verpflichtung. Da es in den Ländern in der Regel Koalitionsregierungen gibt, mag das Abstimmungsverhalten der Bundesratsvertreter schwanken. Im Jahre 2002 hat das Bundesverfassungsgericht¹ einen entsprechenden Streit um die Stimmabgabe des

¹ 18. Dezember 2002 - 2 BvF 1/02 -

Landes Brandenburg im Bundesrat aus Anlass der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes entschieden. Der Ministerpräsident und der Innenminister dieses Landes hatten bei diesem Gesetz unterschiedlich abgestimmt. Wenn der Grundsatz der einheitlichen Stimmabgabe durch ein Land verletzt wird, ist die Stimmabgabe dieses Landes unwirksam.

Die Ländervertretung im Bundesrat durch Regierungsmitglieder ist, soweit ich es sehe, eine **deutsche Besonderheit** im Zweikammer-System. Wir haben also kein Senatsmodell etwa wie in Frankreich, Italien, Spanien oder den USA. Woher kommt also dieser deutsche Sonderweg?

Ein Ausflug in die deutsche Geschichte erscheint hilfreich. Bereits der Reichstag des heiligen römischen Reiches deutscher Nation (bis 1806) und der Bundestag des Deutschen Bundes (bis 1866) waren Gesandtenkongresse der deutschen Staaten, also exekutiv besetzte Gremien. Auch für die Weimarer Verfassung war ein Reichsrat vorgesehen, der aus Vertretern der Regierungen der Länder bestand. Im parlamentarischen Rat 1949 fiel – übrigens auf gemeinsamen Vorstoß der CSU und der SPD – ebenfalls die Entscheidung zugunsten der Bundesratslösung – mit Vertretern der Landesregierungen – und gegen die Senatslösung.

Es gibt also eine gewisse historische Vorprägung der Bundesrepublik in der Ausgestaltung der Zusammensetzung des Bundesrates. Andererseits spiegelt diese Entscheidung nach meinem Eindruck letztlich auch die stark exekutivisch ausgegerichtete Mitwirkungspraxis wider, obwohl die meisten Bundesratsvertreter natürlich ein Landtagsmandat haben und damit unmittelbar demokratisch legitimiert sind.

Sie werden mir als Abgeordneten nachsehen, dass ich die Frage der Repräsentation ein wenig anders als die Landesregierungen sehe. Was spräche denn eigentlich dagegen, die Bundesratsmitglieder durch die jeweiligen Landtage wählen zu lassen? Müsste man dann einzelne Vertreter an die jeweilige Landtagsopposition abtreten, um dem Proportionalprinzip Rechnung zu tragen? Gäbe es Schwierigkeiten mit dem freien Mandat, das das Landtagsmitglied nur seinem freien Gewissen und nicht unbedingt Weisungen einer Landesregierung unterwirft?

Alle diese Aspekte wären sicherlich auch zugunsten einer Parlamentslösung lösbar.

Aber im Kern geht es wohl darum, dass eine andere Zusammensetzung des Bundesrates Auswirkungen auf das Kräfteparallelogramm zwischen Bundestag und Bundesregierung einerseits sowie Landesparlamenten und Landesregierungen andererseits mit sich gebracht hätte. Das Regieren im föderalen Verbund wäre anders, komplexer, zeitaufwändiger geworden. Das konnte und wollte sich offenbar niemand vorstellen. Die Verfassungsentscheidung ist 1949 für die jetzige Bundesratslösung gefallen und niemand hat bisher, auch nicht im Kontext der deutschen Einheit 1990, eine Revision dieser Grundentscheidung verlangt.

Meine Damen und Herren, wenn ich Ihnen den Mitwirkungsumfang und die Zusammensetzung des Bundesrats aufgezeigt habe, so ist letztlich ein wesentlicher Aspekt zur Beurteilung der Bedeutung des Bundesrates als Instrument der Interessenwahrung der deutschen Länder noch nicht hinreichend geklärt.

3. Warum wirken die Länder überhaupt an Bundesangelegenheiten mit?

Warum wirken die Länder überhaupt an Bundes- und Europaangelegenheiten mit? Sollte nicht der Bund in diesen Sachgebieten ganz autonom ohne Einbindung der Länder allein entscheiden können?

Diese Frage hat diverse rechtliche, verwaltungspraktische und überaus wichtige politische Facetten:

Wir haben zunächst einmal **eine klare rechtliche Verschränkung** der Interessen der beiden Ebenen:

Mit der Verfassungsentscheidung des deutschen Grundgesetzes nach Art. 20 für den Bundesstaat ist nach deutscher verfassungsrechtlicher Tradition auch die Mitwirkung der Länder an der Gestaltung des Bundesschicksals verbunden.

Zudem ist die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen den Ebenen so angelegt, dass der Schwerpunkt der Gesetzgebung ganz eindeutig auf der Bundesebene liegt. Selbst in denjenigen Bereichen, in denen Bund und Länder quasi in Konkurrenz zueinander stehen – sog. konkurrierende Gesetzgebungskompetenz – hat ganz überwiegend der Bund sein Gesetzgebungsrecht ausgeübt. Das gilt nahezu für alle in **Art. 74 Grundgesetz** aufgelisteten Gesetzgebungszuständigkeiten. Vom bürgerlichen Gesetzbuch über die öffentliche Fürsorge hin zum Wettbewerbsrecht oder künstlichen Befruchtung beim Menschen –überall gibt es Bundesgesetze, ob-wohl es sich um Materien der konkurrierenden Gesetzgebung handelt. Da selbst-verständlich in allen diesen Bereichen Länderinteressen tangiert sind, ist eine Be-teiligung der Länder über den Bundesrat zwingend.

Die Dominanz des Bundes wird auch im Bereich der Steuergesetzgebung deutlich. Für die Gemeinschaftssteuern und nahezu alle Länder- (und Gemeinde-) steuern steht die Gesetzgebungsbefugnis dem Bund zu. Lediglich die Steuerertragskom-petenz ist zwischen beiden Ebenen für die Gemeinschaftssteuern aufgeteilt bzw bei den Ländersteuern den Ländern zugewiesen.

Auch für die EU Angelegenheiten ist rechtlich ein Bund-Länderzusammenwirken vorgesehen. Seit der Umsetzung des Maastrichter Vertrages 1992 sind die EU Angelegenheiten in Art. 23 Grundgesetz insoweit gemeinsame Angelegenheiten von Bund und Ländern, als die Mitwirkungsrechte der Länder die innerstaatliche Kompetenzverteilung widerspiegeln.

In verwaltungspraktischer Hinsicht ist **Art. 83 Grundgesetz** von überragender Bedeutung:

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

Der Bund hat von wenigen Ausnahmen abgesehen – der Auswärtige Dienst, die Bundeswehr, die Bundespolizei, die Bundesagentur für Arbeit – um nur einige besonders bedeutsame Bereiche zu nennen, keinen eigenen Verwaltungsunterbau. Es sind die **Länderbehörden, die die Bundesgesetze vollziehen**. Es gibt also grundsätzlich keine föderalstaatlichen Behörden auf der Landes- /Kommunalebene.

Und die Formulierung in **Art. 83 Grundgesetz** „Ausführung als eigene Angelegenheit“ ist eine besondere rechtliche Finesse. Der Gesetzesvollzug der Bundesgesetze ist eine eigenverantwortliche, autonome Aufgabe der Länder. Sie bestimmen die Form des Behördenaufbaus und die Regularien der Verwaltungs-verfahren. Der Bund sichert seinen Einfluss durch eine Rechtsaufsicht, er hat, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keinerlei fachaufsichtsrechtlichen Befugnisse.

Sie werden sich vielleicht fragen, **warum** ich diesen Aspekt so besonders heraus-stelle. Ist denn die Übernahme von Verwaltungsaufgaben so besonders spannend? Kann man damit reichlich Lorbeeren erwerben? Ist das nicht vielmehr ein mühsames Tagesgeschäft, personalintensiv, fehleranfällig und – bei negativen Entscheidungen zu Lasten der Bürger – letztlich undankbar?

Ich habe damit bereits einige Themen angerissen, die in der aktuellen deutschen Föderalismusreformdiskussion eine große Rolle spielen. Auf einige Details werde ich noch zu sprechen kommen. Aber im Rahmen der Frage der Mitwirkungsobjekte des Bundesrates spielen diese Verwaltungsvollzugsaspekte eine bedeutende Rolle.

- Wenn der Bund weitgehende Gesetzgebungskompetenzen hat, ist die Zuständigkeit für die Verwaltung eine **Art Kompensation**, ein Akt der Gewaltenteilung.
- Die **Herrschaft über die Verwaltung** ist ein wichtiges Instrument der Länderautonomie: Wer über das Personal – allein das Land Niedersachsen hat für seine 8 Millionen Einwohner etwa 220 000 Landesbedienstete - , die Organisationsstrukturen und die Finanzmittel für die Ausübung von Verwaltung verfügt, hat alle wichtigen Instrumente **regionaler Strukturpolitik** in der Hand.
- Und schließlich ist die Herrschaft über die Verwaltung auch ein wichtiges Thema für **Good governance**. Die Länder können den Vollzug bundes- und landesverwaltungsrechtlicher Aufgaben bündeln, optimieren und in einem ständigen Reformprozess den Anforderungen moderner Regierungskultur anpassen. Das alles schafft **enorme Einflussmöglichkeiten** bis hin zur kommunalen Ebene.

Diese überaus umfassende rechtliche und verwaltungspraktische Verklammerung zwischen den beiden föderalen Ebenen in Deutschland hat natürlich auch eine besondere **politische Bedeutung**:

Die politischen Lasten des föderalen Systems werden auf viele Schultern verteilt. Wenn die bundesföderalen Organe und über den Bundesrat alle Länder an den Leitentscheidungen der Bundesrepublik beteiligt werden, werden alle Akteure eingebunden. Das bietet eine Reihe von Vorteilen:

- Es entwickelt sich eine ausgefeilte Mitwirkungskultur, die jedermann Anspruch zumindest auf Präsentation seiner Argumente gibt.
- Die Legitimationsbasis staatlicher Entscheidungen wird verbreitert.
- Wir haben sowohl in der Entwicklung von Politikgehalten und –konzeptionen als auch in der Gesetzgebungsimplementation ein System kommunizierender Röhren in beide Richtungen, sowohl vertikal als auch horizontal.

Im Ergebnis ist das staatliche Institutionengefüge außerordentlich stabil. Da jeder mit jedem vernetzt ist, werden sowohl politische, wirtschaftliche oder auch finanzielle Lasten, die zunächst nur auf den Schultern eines Akteurs liegen, kaskadenförmig weiterverteilt. Das System wirkt wie eine Rückversicherung, in der die Prämien verteilt, aber eben auch die „Schadenssummen“ kollektiv aufgebracht werden, häppchenweise, für jeden entsprechend der individuellen Leistungsfähigkeit.

Neben diesen systembedingten politischen Wirkungsmechanismen hat der Auftritt der Ministerpräsidenten im Bundesrat auch noch einen ganz konkret individuellen Anstrich:

Die **Ministerpräsidenten** der Länder haben neben ihren Landeshauptstädten zwei zusätzliche nationale politische Bühnen: Sie sind in der Regel in den Bundesvorständen ihrer jeweiligen Partei vertreten. Und sie haben im Bundesrat eine wirkungsvolle Plattform für die Präsentation ihrer Vorschläge. Darüber hinaus haben sie als Mitglied des Bundesrates Rederecht im Bundestag.

Lassen Sie mich dieses Potential an Einwirkung am Thema Klimawandel deutlich machen. Niedersachsen ist ein Land mit ca. 300 km Küste an der Nordsee. Erhebliche Teile des Landes wären von einem Anstieg des Meeresspiegels betroffen. Es ist jedem nachvollziehbar, dass viele Menschen an der Küste an allen Fragen, die mit Klima- und Küstenschutz zusammenhängen, ein existenzielles Interesse haben.

Der Ministerpräsident hat das Thema wiederholt auf Landesebene aufgegriffen und sich entsprechend im Landtag positioniert. Er kann insoweit im Rahmen der eigenen Landesgesetzgebungskompetenz alle erforderlichen Maßnahmen treffen – bis hin zur Entwicklung eines Landesenergieeinsparungsprogramms. Soweit es zusätzlich um die Erarbeitung bundespolitischer Positionen zur Klimapolitik geht, hat er sowohl im Bundesrat als auch im Bundestag Gelegenheit, die entsprechende Bundesgesetzgebung zu beeinflussen. Dies betrifft z.B. gerade auch die finanziellen Aspekte im Rahmen der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe: Küstenschutz. Bund und Länder finanzieren jeweils 50% der notwendigen Investitionen. Auch im Bundesvorstand der CDU kann er sich entsprechend mit bundesweiter Wirkung artikulieren. Und schließlich: Was die europäische Ebene betrifft, so kann der niedersächsische Ministerpräsident als Mitglied im Ausschuss der Regionen interregionale Allianzen mit anderen Küstenregionen aufbauen und die europäische Klimaschutzpolitik beeinflussen. In diesem Zusammenhang darf ich daran erinnern, dass die EU-Politik auf eine Begrenzung des CO₂ Ausstosses setzt. Der Ministerpräsident eines Landes mit einer bedeutenden Automobilindustrie - Niedersachsen hält 20% der VW Aktien – hat also auch insoweit Pflichten und Rechten zur Intervention, um die Interessen des Landes umzusetzen.

Die Geschichte der Bundesrepublik hält einen ganzen Katalog von Fachpolitiken bereit – vom Steinkohlenbergbau, der Kernenergie über die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bis hin zum Bildungs-, Forschungs- und Kulturbereich, die für die jeweils besonders betroffenen Ministerpräsidenten von erheblicher landespolitischer Bedeutung waren und sind. Eine engagierte bundespolitische Interessenwahrnehmung ist deshalb absolute politische Notwendigkeit für den Erfolg eines Ministerpräsidenten in seinem Land. Deshalb ist der Alltag eines deutschen Ministerpräsidenten mindestens zu einem Drittel, wenn nicht mehr, von der Betreuung bundespolitischer Themen bestimmt. Die Bedeutung der Bundespolitik können Sie auch daran ermessen, mit welchem Aufwand die deutschen Länder in Berlin ihre Vertretungen ausstatten.

Der Bundesrat bietet für diese Anforderungen aus der Sicht der Ministerpräsidenten der Länder geradezu eine ideale Plattform:

- Die Mehrheitscheck – Funktion
Da der Bundesrat mit Mehrheit entscheidet – die einfache Mehrheit beträgt 35 von 69 Stimmen -, kann man als Land frühzeitig ausloten, mit welchen Verbündeten auf Länderebene man rechnen kann und ob die nötigen Mehrheiten erreichbar sind.
- Die föderale Konsens-Funktion
Im Rahmen der Arbeit des Bundesrats wirken die jeweiligen Bundesministerien an den Ausschussarbeiten mit. Man kann also sehr frühzeitig und ohne große öffentliche Publizität in eine Abstimmung der Positionen zwischen Bund und Ländern einsteigen.
- Die „Eine Hand wäscht die andere“-Funktion
Die monatliche Bundesratstagesordnung enthält in der Regel zwischen 40 und 80 Tagesordnungspunkte unterschiedlicher rechtlicher und politischer Wertigkeit. Es bieten sich also genügend Anlässe, Kompromisse vorzuschlagen, Pakete zu schnüren und allen Beteiligten Erfolgserlebnisse zukommen zu lassen. Eine klassische win-win Situation also. Der Bundesrat arbeitet damit schon vom Stil her unaufgeregt und gelassen, eher House of Lords als House of Commons. Das beruhigt das Klima und ist vorteilhaft für den Blutdruck.

Insgesamt kann ich feststellen: Der Bundesrat steht im deutschen Verfassungsgefüge an der Nahtstelle der Politik- und Gesetzgebungsverflechtung zwischen Bund und

Ländern. Das System war unbestreitbar überaus erfolgreich. Dieser Mitwirkungsmechanismus hat insbesondere auch in Zeiten außerordentlicher Herausforderungen im Zuge der deutschen Einheit zielgerichtet und effizient arbeiten können.

Gleichwohl sind insbesondere seit der Jahrhundertwende eine Reihe von Fragen aufgeworfen worden, die das föderale Gefüge insgesamt und insbesondere auch die Funktion des Bundesrates betreffen. Mit einigen zentralen Aspekten möchte ich mich abschließend beschäftigen.

4. Ist die Ländermitwirkung im Bundesrat ein Erfolgsmodell oder gibt uns die Mitwirkungspraxis der letzten Jahre Anlass, das Mitwirkungsverfahren grundlegend zu überdenken?

Eine **Mängelanalyse** der Mitwirkungspraxis könnte sich auf folgende Komplexe konzentrieren:

- Eine Ausuferung des Umfangs der Ländermitwirkung im Bundesrat, auch unter europäischem Blickwinkel – weniger könnte mehr sein;
- Die Verflechtung der Ebenen und die daraus resultierende Schwierigkeit, klare Verantwortlichkeiten zu identifizieren – der Bürger möchte ein Thema mit einem Kopf verbinden, das fällt im jetzigen System schwer;
- Die materiellen Vorgaben für wechselseitiges bundestreues bzw. europatreues Verhalten des Bundes und der Länder – die Kriterien, wann und unter welchen Bedingungen die Ebenen die Interessen der jeweils anderen Seite insbesondere bei Europavorhaben berücksichtigen müssen sind nicht klar.

Die politische Praxis der Bundesrepublik, die seit mindestens 1998 von einer wechselseitigen **Blockadewirkung** infolge unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat gekennzeichnet war, hat diese Überlegungen voran-getrieben und 2003 zur Einrichtung einer Föderalismusreformkommission geführt.

Es ist ferner nicht überraschend, dass diese Überlegungen auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Deutschland einbezogen haben. Insbesondere für die Medien und auch Teile der Wirtschaft hatte die Verminderung der internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, die daraus resultierenden massiven Arbeitsplatzprobleme und die Überschuldung der öffentlichen Haushalte, auch etwas mit dem nicht optimalen Funktionieren der Institutionen zu tun. Für manche waren die Entscheidungsprozesse zwischen den föderalen Institutionen zu langsam, zu wenig effektiv. Eine Grundsanierung des deutschen Föderalismus wurde für erforderlich gehalten.

Die jetzt eingeleitete **Reform ist in zwei Schritten** angelegt. Mit einem ersten Gesetzespaket zur Föderalismusreform Teil I aus dem Jahre 2006 werden folgende *Hauptziele der Reform* angesteuert:

- Klare Verteilung der Kompetenzen – welche Ebene macht was?
- Transparenz und Klarheit – was kostet die Umsetzung eines Gesetzes Bürger und Wirtschaft?
- Zurechenbarkeit und öffentliche Kontrolle - wer ist für die jeweiligen Maßnahmen politisch verantwortlich und rechenschaftspflichtig?

Für die Arbeit des Bundesrats ergeben sich daraus eine **Reihe von Konsequenzen**:

- Die Gesetzgebungsbefugnisse werden zwischen Bundes und Länder klarer und übersichtlicher aufgeteilt, die Rahmengesetzgebung wird abgeschafft. Damit wird der Beteiligungsumfang des Bundesrats vermindert.
- Das Gesetzgebungsverfahren durch die beiden Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat soll vereinfacht und abgekürzt werden, indem die Fähigkeit der beiden Organe zur wechselseitigen Blockade verringert wird.

- De Ländern wird Einräumung größere Flexibilität zur Abweichung von Bundesrecht eingeräumt,
- die gemeinsamen Bund-Länder Finanzbeziehungen werden entflochten sowie neue Regeln für Bundesfinanzhilfen eingeführt
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf EU Ebene durch klarere Trennung der Verantwortlichkeiten

Hauptbausteine der Reform

Das Paket enthält drei Elemente:

- Ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹,
 - Das Föderalismusreform - Begleitgesetz² sowie
 - Zwei parallele Entschlüsse des Bundestages und des Bundesrates³.
-
- *Das Grundgesetzänderungsgesetz enthält insgesamt 23 Änderungen des Grundgesetzes.*
 - *Das Begleitgesetz enthält in 22 Artikel alle neuen Bundesgesetzes sowie Änderungen in bestehenden Bundesgesetzes sowie die Begründungen*
 - *Die Entschlüsse enthalten den Inhalt des Annexes 2 der Koalitionsvereinbarung, soweit dieser nicht im Begleitgesetz umgesetzt worden ist.*

Der Bundestag hat die Gesetze am 30 Juni 2006 verabschiedet, der Bundesrat hat am 7 Juli 2006 zugestimmt.

Nach der Verabschiedung der Föderalismusreform Teil I haben Bund und Länder einen zweiten Reformschritt beschlossen und Ende 2006 eine weitere Föderalismusreformkommission eingerichtet. Als Hauptziele dieses Reformpakets sind zu nennen:

- Die **Sanierung der öffentlichen Haushalte**, insbesondere durch Einführung von Instrumenten zur Vorbeugung gegen Haushaltskrisen und zur Eindämmung der Neuverschuldungsmöglichkeiten
- Die Bewältigung der **Altschuldenlasten** der öffentlichen Hände (insgesamt ca. 1,5 Billionen €)
- Wenn möglich, die Beseitigung der unterschiedlichen strukturellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder unter Berücksichtigung eines Wettbewerbsföderalismus.
- Außerdem sollen Maßnahmen der **Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung** im Bereich der öffentlichen Verwaltung getroffen werden.

Der Bundesrat wirkt an diesem Reformschritt zusammen mit dem Bundestag gleichberechtigt mit. Zwar ist er zunächst nicht als Organ betroffen, es wird auch keine Veränderung der entsprechenden Rechtsvorschriften geben. Allerdings muss der Bundesrat am Ende des Reformprojekts den einzelnen Maßnahmen zustimmen, Da wie im Rahmen der Föderalismusreform I das Grundgesetz in erheblichem Umfang geändert

¹ "Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes" vom 28 August 2006 (Bundesgesetzblatt 31 August 2006 Teil I 2006 Seite 2034). Das Gesetz ist am 1. September 2006 in Kraft getreten.

² "Föderalismusreform-Begleitgesetz" vom 5. September 2006 (Bundesgesetzblatt vom 11.9.2006 Teil I Seite 2098ff.)
Art.4 bis 9, 11,13, 20 und 21 treten am 1 Januar 2007 in Kraft. Die anderen Artikel treten am Tag nach der Verkündung in Kraft, also am 12.9.2006. Art. 13 tritt am 31.12.2019 außer Kraft.

³ Bundesratsdrucksache 180/06

werden wird, bedarf es im Bundesrat einer Zwei-Drittel Mehrheit. Insofern ist also die Konsensfunktion des Bundesrats voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2009 gefordert.

5. Schlussbetrachtung

Gerade die seit 2003 angelaufenen Reformprojekte haben deutlich gemacht, dass die Ländermitwirkung im Bundesrat eine **effektive Durchsetzung** von elementaren Länderinteressen im bundesstaatlichen Interessenausgleich gewährleistet. Allerdings wird dieser positive Effekt auch dadurch erreicht, dass wir in der Bundesrepublik zur Zeit eine **Parallelität der Mehrheitsverhältnisse** im Bundestag und Bundesrat haben. In beiden Staatsorganen haben Große Koalitionen Mehrheiten.

Dieser Zustand ist jedoch nicht auf Dauer angelegt. Zum einen haben Große Koalitionen in der deutschen Staatspraxis eher einen **Ausnahmecharakter**, die öffentliche Meinung, aber auch die an den Koalitionen beteiligten Parteien wollen so schnell wie möglich wieder zu „normalen“ Koalitionen zurückkehren. Zum anderen werden aber insbesondere die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat durch die Ergebnisse der jeweiligen Landtagswahlen beeinflusst. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass Landesregierungen, die unter Einbindung kleinerer Parteien die jeweiligen Landtagsmehrheiten sichern, auch in ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat Kompromisse machen müssen. Dies mag mittelfristig die Mehrheitsbeschaffung im Bundesrat insbesondere für große, verfassungsändernde Reformprojekte erschweren und das Abstimmungsverhalten unberechenbarer machen. Es liegt auf der Hand, dass es nur einen Profiteur gibt, wenn im Bundesrat uneinheitlich und mit wechselnden Mehrheiten abgestimmt werden sollte – den Bund.

Vor diesem Hintergrund will ich meine Ausgangsthese relativieren: Zwar bietet das deutsche Verfassungsrecht mit dem Bundesrat für die Länder ein überaus leistungsfähiges Instrument zur **Wahrnehmung ihrer Interessen** auf Bundesebene. Je mehr sich allerdings die Länder in ihrem Abstimmungsverhalten aufsplittern sollten, umso geringer wird der föderale Mehrwert des Bundesrats. Die Entwicklung ist nach beiden Seiten offen.

Ich hoffe, ich konnte Ihnen einen Einblick in Aufgaben und Funktion des Deutschen Bundesrates geben und danke sehr herzlich für **Ihre geschätzte Aufmerksamkeit!**

ANHANG

Föderalismusreform Teil I 2006

Die wichtigsten Regelungen:

1. **Allgemeine Grundsätze zur Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern.**

1.1 Allgemeines: Die Gesetzgebung des Bundes wird gestärkt – Zustimmungsrechte des Bundesrates werden in Einspruchsrechte überführt.

Bundesgesetze werden überwiegend als Einspruchsgesetze erlassen. Bei Art. 84 Abs. 1 GG (Behördereinrichtung der Länder, Verwaltungsverfahren) werden die Zustimmungsrechte des Bundesrates durch Abweichungsrechte der Länder ersetzt. So sind in Zukunft Bundesgesetze nur ausnahmsweise zustimmungspflichtig, wenn sie Regelungen über den Behördenaufbau oder das Verwaltungsverfahren enthalten.

1.2 Einfachere Bundesgesetzgebung neue Regelungen hinsichtlich der Erforderlichkeitsklausel

Bisher konnte der Bundestag konkurrierende Bundesgesetze in wichtigen Themenfeldern nur erlassen, *wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht*. Diese Klausel ist damit eine spezielle Subsidiaritätsregel. Die Reform verringert ganz erheblich die Gesetzgebungsmaterien, die in Zukunft dieser Klausel unterliegen¹.

Die prozessualen Folgewirkungen sind im BundesverfassungsgerichtsG geregelt, Länder können Rechtsschutz gegen die – vereinfachte - Ausübung der Bundesgesetzgebung erlangen, wenn sie zuvor in einem Verfahren vor dem BVerfG ihre Gesetzgebungsbefugnisse geltend gemacht haben.

1.3 Erhebliche Reduzierung der Zustimmungsgesetze des Bundesrates

Der Anteil der Zustimmungsgesetze wird von jetzt ca. 60% auf ca. 35-40% sinken

2. Die Verteilung spezieller Gesetzgebungsbefugnisse zwischen den Ebenen

2.1 Die Befugnisse der Länder auf dem Gebiet der Erziehung und Forschung wird gestärkt – Rahmengesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben werden abgeschafft, Finanzhilfen des Bundes laufen aus, keine neuen Finanzhilfen sind möglich.

Die bisher stark verflochtenen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in diesem Aufgabengebiet werden entzerrt und auf neue Füße gestellt.

Andererseits bekommt der Bund eine neue konkurrierende Gesetzgebung für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse mit Abweichungsbefugnis durch die Länder. Das Hochschulrahmengesetz bleibt als Bundesgesetz bestehen, allerdings können die Länder es ersetzen.

70% der Bundesfinanzhilfen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau werden auf die Länder verteilt (insgesamt knapp 700 Mio €). 30% dieser Mittel werden in den Bereich der überregionalen Forschung investiert. (ca. 300 Mio €)

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz bleibt in Bundeskompetenz.

Die Länderbefugnisse im Bereich der Bildung werden durch das Verbot von allgemeinen Finanzhilfen des Bundes gestärkt (Verbot der goldenen Zügel). Die Bedingungen für Bundesfinanzhilfen sind durch die Bedingung: „eigene Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes“ neu definiert².

¹ Siehe Details Art. 72 Abs. 2 GG

² Art. 104b GG

(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.

Die Gemeinschaftsaufgabe : Bildungsplanung wird ebenfalls beendet, allerdings ersetzt durch eine neue GA, die auf PISA Kriterien ausgerichtet ist¹

Die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte der Bundesrepublik in der EU wird auf einen Vertreter der Länder übertragen, soweit ausschließlich Kompetenzen der Länder im Bildungsbereich betroffen sind.

2.2 Die Gesetzgebungsrechte der Länder im Bereich Organisation und öffentlicher Dienst werden gestärkt

Die Kompetenz zur Regelung des öffentlichen Dienstes, der Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter der Länder und Gemeinden wird auf die Länder verlagert.

Allerdings behält der Bund einen Kern der Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich, um die Einheitlichkeit im Bundesgebiet zu wahren.

Art. 33 Abs.5 GG wird hinsichtlich der Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes erweitert.

2.3. Klarere Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern - weniger konkurrierende, mehr ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse für die Ebenen

Die Länder bekommen Gesetzgebungskompetenzen zusätzlich in folgenden Bereichen:

- Versammlungsrecht
- Strafvollzug
- Notariat
- Heimrecht
- Ladenschluss
- Gaststätten
- Spielhallen
- Messen, Ausstellungen, Märkte
- Flubereinigung
- Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr
- Siedlungswesen- und Heimstättenwesen
- Sport- und Freizeitlärm
- Presserecht

Die bestehenden Bundesgesetze in diesen Bereichen bleiben bestehen und können auch nicht durch Landesrecht geändert werden. Allerdings können sie durch neue Landesgesetze überlagert werden.

Der Bund erhält folgende ausschließliche Kompetenzen:

¹ Art. 91b GG

(1) ¹Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

²Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

- Waffen- und Sprengstoffwesen
- Kriegsfolgenrecht
- Kernenergie
- Melde- Ausweiswesen
- Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung.
- Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA.
- Konkurrierende Gesetzgebung im Umweltbereich :
 - Naturschutz, Landschaftspflege
 - Wasserhaushalt.

Die Länder können allerdings von Bundesumweltrecht abweichen.

2.4 Die Voraussetzungen der Abweichungsgesetzgebung der Länder

Art. 72 Abs. 3 GG eröffnet den Ländern mit der Abweichungsbefugnis ein neues Verfassungsinstrument unter bestimmten Bedingungen¹. Die Länder können damit in Abweichung vom Bundesrecht eigene Konzepte ausprobieren und die jeweiligen Rechtsgebiete an die sozio-ökonomischen Besonderheiten des Landes anpassen.

Wenn sie abweichen, sind sie allerdings an die verfassungsrechtlichen, europäischen oder internationalen Bindungen der Bundesrepublik in gleicher Weise wie der Bund unterworfen.

Die Abweichung wird des Weiteren durch einige "abweichungsresistente" Kernelemente begrenzt.

Abweichende Ländergesetzgebung verhindert nicht neue Bundesgesetzgebung. Diese Bundesgesetze werden bundesweit wirksam und ersetzen abweichende Ländergesetzgebung. Allerdings können die Länder von dieser Bundesgesetzgebung erneut abweichen. Um insoweit einen „Ping-Pong Effekt“ zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung zu vermeiden, treten neue Bundesgesetze erst 6 Monate nach der Verkündung in Kraft. In der Zwischenzeit können die Länder entscheiden, ob sie erneut abweichen wollen oder nicht (Art. 72 Abs 3 Satz 2 GG).

2.5 Die Abschaffung der Bundesrahmengesetzgebung, Übergangsvorschriften

Die Rahmengesetzgebung wird abgeschafft. Bestehendes Recht bleibt allerdings in Kraft. Der Bund darf kein neues Rahmenrecht erlassen, dagegen können die Länder ihre Gesetzgebung im Rahmen der Bundesgesetzgebung anpassen (Art. 125 b Abs.1 Satz 2 GG).

¹ Art. 72 GG

(3) ¹Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine);
2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);
3. die Bodenverteilung;
4. die Raumordnung;
5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen);
6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Das bestehende konkurrierende Bundesrecht im Bereich ua

- Waffenrecht
- Kriegsfolgenrecht
- Kernenergie

wird in ausschließliche Bundesgesetzgebung überführt(Art. 73 Nr. 12,13, 14 GG).

3. Bundesrecht mit Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften

Die Übertragung von Aufgaben und Kosten auf Gemeinden und Gemeindeverbände durch den Bund ist untersagt (Art. 84 Abs 1 Satz 7 GG¹). Wenn Gemeinden durch Ländergesetze mit dem Vollzug von Aufgaben betraut werden, ist ihr finanzieller Schutz durch die Konnexitätsregeln auf Länderebene gewährleistet.

4. Änderungen in der Finanzverfassung zwischen Bund und Ländern

4.1. Die Voraussetzungen für Bundesfinanzhilfen an die Länder sind restriktiver gefasst worden.

Art. 104b GG regelt die Voraussetzungen für die Bereitstellung von Bundesfinanzhilfen neu. Bestehende Regelungen im Bereich Gemeindeverkehr und Sozialer Wohnungsbau laufen 2006 aus. Übergangsbestimmungen regeln die Ausfinanzierung bis 2019².

Der Betrag ist auf 1,335 Mrd. € begrenzt, (§ 3 Entflechtungsgesetz).

¹ **Art. 84 GG**

(1) ⁷Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

² **Art. 143c GG**

(1) ¹Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. ²Bis zum 31. Dezember 2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt.

(2) ¹Die Beträge nach Absatz 1 werden auf die Länder bis zum 31. Dezember 2013 wie folgt verteilt:

1. als jährliche Festbeträge, deren Höhe sich nach dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet;
2. jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen.

(3) ¹Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. ²Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die nach Absatz 2 Nr. 2 vorgesehene Zweckbindung der nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel; die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen. ³Die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt II bleiben unberührt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

4.2 Bundesgesetze mit finanziellen Folgewirkungen zu Lasten der Länder bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (Art. 104 a Abs.4 GG¹)

wenn sie Zahlungen der Länder gegenüber Dritten in Form von Geldleistungen, geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen begründen.

4.3 Stärkung der Finanzverwaltung

Das Reformpaket enthält in Art. 12 und 18 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes einige Bestimmungen zur Stärkung des Bundes im Bereich des Finanzverwaltungsgesetzes sowie der Abgabenordnung.

4.4. Die Länderautonomie im Bereich der Landessteuern ist erweitert worden.

Das Reformwerk enthält eine Erweiterung der Steuergesetzgebungskompetenz der Länder insbesondere im Bereich der Grunderwerbssteuer. Eine grundlegende Neujustierung zwischen den Bundes- und Landeskompetenzen auch im Bereich der Ländersteuern ist damit aber nicht verbunden.

4.5 Einführung eines "Nationalen Stabilitätspaktes"

Art.109 Abs.5 GG enthält eine Neuregelung in Form eines nationalen Stabilitätspaktes. Damit werden eventuelle Sanktionslasten der EU zu Lasten der Bundesrepublik wegen Verstoßes gegen Art. 104 EWG Vertrag innerstaatlich zwischen Bund und Ländern verteilt. Die Details sind in Art. 14 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes geregelt.

4.6 Einführung von innerstaatlichen Haftungsregeln bei sog. EU Unrecht.

Schließlich enthält das Paket eine neue Haftungsregelung zur Verteilung von Lasten zwischen Bund und Ländern, wenn die EU bei Verstoß gegen EU Normen, insbesondere im Bereich der länderübergreifenden Finanzkorrekturen und der Vertragsverletzungsverfahren, Sanktionen gegen die Bundesrepublik verhängt. Des weiteren sind auch Geldbußen im Bereich des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes in Strassburg erfasst. Die Details sind in Art. 15 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes geregelt.

5. Beteiligung der Länder in EU Angelegenheiten konkretisiert.

Die Beteiligung der Länder im EU Entscheidungsprozess ist spezifiziert worden. Nach Art. 23 Abs. 6 GG können die Mitwirkungsrechte der Länder im EU Ministerrat durch Ländervertreter in den Bereichen Bildung, Kultur und Rundfunk wahrgenommen werden².

¹ **Art. 104a GG**

(4) Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.

² **Art. 23 GG**

(6) ¹Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. ²Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

6. Verschiedenes

Spezielle Regeln bezüglich der bundesstaatlichen Funktionen in Berlin

Das GG stärkt in Art. 22 die Stellung Berlins, insoweit die Repräsentation des Gesamtstaates betroffen ist¹.

7. Die nächsten Reformschritte: Föderalismusreform Teil II

Nach der Verabschiedung der Föderalismusreform Teil I haben Bund und Länder einen zweiten Reformschritt beschlossen. Auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22.6.2006 haben sich die MPs insoweit auf die nachfolgenden Themen geeinigt. Die Verhandlungen werden Anfang November 2006 beginnen.

Offene Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2. Föderalismusreformstufe)

1. Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen

- Etablierung eines Frühwarnsystems (z.B. Aufwertung Finanzplanungsrat) zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen,
- Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung (Einführung von Verschuldungsgrenzen und „Schuldenbremsen“), Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen,
- Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Kriterien (Anreizsysteme, Sanktionen, Gläubigerbeteiligung an Kosten einer Finanzkrise),
- Strukturunterschiede zwischen den Ländern,
- Vergleichbare Datengrundlagen.

2. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie – (insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG)

3. Aufgabenkritik und Standardsetzung

4. Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung

- Aufgabenentflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung,
- Ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben,
- Einführung von IT-Standards und -Systemen / Vereinfachung länderübergreifender Regelungen.

5. Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung, u.a. Abarbeitung Prüfauftrag für 2008 aus Finanzausgleichsgesetz

¹ Art. 22 GG

(1) ¹Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ist Berlin. ²Die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ist Aufgabe des Bundes. ³Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

6. Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften
7. Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern
8. Bündelung fachpolitischer Leistungen auf einer politischen Ebene und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen
9. Sonstiges

ANLAGE

Konferenz der Regierungschefs der Länder am 22. Juni 2006 in Berlin
--

Vorläufiges Ergebnisprotokoll

TOP 2.2 Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2

Die Regierungschefs der Länder streben folgenden gemeinsamen Beschluss mit der Bundeskanzlerin an:

Nach Verabschiedung der Föderalismusreform „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ in Bundestag und Bundesrat sollen in einem zweiten Reformschritt explizit die Bund-Länder-Finanzbeziehungen den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik, angepasst werden.

Hierzu werden Vertreter des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung und aller Landesregierungen zügig in die Gespräche über die anliegende offene Themensammlung und das weitere Verfahren der notwendigen Verfassungsänderungen eintreten.

Die Regierungschefs der Länder weisen darauf hin, dass sie vor Aufnahme dieser Gespräche die Thematik in einer Konferenz nach der Sommerpause 2006 behandeln werden.

Protokollerklärung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Das Land Mecklenburg-Vorpommern bekräftigt seine Protokollerklärung zur Konferenz der Regierungschefs der Länder am 14. Dezember 2005, TOP 1.5, die davon ausgeht, dass die bis einschließlich 2019 geltenden Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich und zum Solidarpaket II bei einem weiteren Reformschritt nicht zur Disposition stehen.

Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein schließt sich der vorstehenden Protokollerklärung an.

Es liegt auf der Hand, dass manchen Bundespolitikern die Mitwirkungsrechte des Bundesrates in der Themenvielfalt zu weit gehen. Manche wünschen sich eine stärkere Eingrenzung seiner Rechte und eine bessere Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern.

Jeder Ministerpräsident eines Landes hat neben seinen Landesaufgaben auch die bundespolitischen Implikationen seines Handelns zu bedenken. Er hat mindestens zwei politische Bühnen: Das jeweilige Land und Berlin. Bei seinen Mitwirkungsakten muss er deshalb mindestens drei Wirkungsmechanismen im Auge behalten:

Wie wirkt sich ein Bundesvorhaben auf das Wohlergehen meines Landes aus?

Und welche Kompromisse muss ein Land machen, um seinen bundespolitischen Treue- und Folgepflichten nachzukommen.

Schließlich wird im Rahmen der EU Integration immer wichtiger: Welche Positionierung auf europäischer Ebene liegt im Interesse des Gesamtstaates Bundesrepublik und wie wirkt sich das auf die Landerinteressen aus?

Bei so viel Verknüpfung, Verflechtung, von manchen auch als Vermischung und Vermengung gekennzeichneten Beziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland ist klar, dass ohne ein ziemlich ausgefeiltes Bund-Länder Zusammenwirkungssystem eine zielgerichtete, effiziente Wahrnehmung deutscher föderaler und partikularer Interessen nicht möglich ist.

*

* *

*Fabio Pellegrini, Vice Presidente Vicario dell'AICCRE e Consigliere del
Comune di Rapolano Terme (Siena)*

COME SUPERARE IL BICAMERALISMO PERFETTO CON UN ORDINAMENTO ISTITUZIONALE DI TIPO FEDERALE

La Costituzione italiana rappresenta il risultato positivo della collaborazione e del contributo delle tre componenti ideali, culturali e politiche che avevano lottato contro il fascismo e contribuito a liberare il Paese dai nazisti: la socialista-comunista italiana, la cattolica e la liberal-democratica.

Dopo sessant'anni, conserva tutta la validità e la modernità nei suoi principi fondamentali, risente, invece, di qualche condizionamento del tempo per quanto concerne la parte dell'ordinamento e del funzionamento delle istituzioni. Si deve tener conto che l'Italia era uscita da un ventennio di dittatura fascista ed i costituenti sentirono il peso di tale esperienza concordando sulla ricerca di equilibri istituzionali che garantissero dai pericoli di ritorni autoritari. Con il tempo tali soluzioni risentono di quel condizionamento a scapito di una necessaria efficacia ed elasticità funzionale. Il bicameralismo perfetto, uguali poteri ed identiche funzioni della Camera dei Deputati e del Senato, è uno degli aspetti che oggi pesano nell'efficienza legislativa risultando, ormai a parere di tutti, una duplicazione da superare.

Tra le varie modifiche che sono state comunque apportate, anche per necessità di aggiornamento, quella più significativa è del 2001 con l'approvazione della riforma del Titolo V concernente l'ordinamento delle Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni.

Con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 l'ordinamento istituzionale concernente il rapporto Stato centrale e collettività territoriali viene completamente capovolto rispetto al testo precedente. La modifica è sostanziale in quanto oggi la "Repubblica italiana è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" che sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 124). Nel precedente testo era lo Stato che si articolava in enti territoriali.

La novità del nuovo dispositivo costituzionale è quella che nella nuova versione vengono elencate le materie di podestà legislativa esclusiva dello Stato, essendo le altre indicate come di competenza concorrente e quelle non indicate di esclusiva competenza legislativa regionale (art. 117). In precedenza erano indicate le competenze delle Regioni essendo tutte le altre di competenza dello Stato centrale.

L'art. 118 definisce le funzioni amministrative conferite ai Comuni, Province e Città metropolitane sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

L'autonomia finanziaria delle collettività locali e delle Regioni, autonomia di entrata e di spesa con risorse autonome, stabilendo tributi ed entrate propri, sono stabiliti dall'art. 119. La riforma costituzionale approvata dalla Camera dei Deputati e dal Senato con doppia lettura nel 2001, ottenne poi il consenso popolare con oltre il 65 per cento nel referendum del 7 ottobre 2002.

Negli anni precedenti si era a lungo dibattuto in Italia della esigenza di aggiornare sostanzialmente la Carta costituzionale. Si erano susseguite Commissioni Bicamerali (miste di Deputati e Senatori) ad hoc; erano stati approvati decreti legislativi riguardanti il decentramento amministrativo dello Stato verso le collettività territoriali (legge 142 del 1990; Decreti n. 57 e n. 59 del 1997 che prendono il nome dell'allora Ministro Bassanini, altri del Ministro dell'Interno Napoletano, costituendo 3 Conferenze Stato-Regioni, Stato-Autonomie locali e una unificata). Sulla base del rispetto della "Carta europea dell'autonomia locale" si era avviata una trasformazione dello Stato italiano; ma il governo di centro-sinistra non seppe avanzare, per mancanza di una volontà politica conseguente, sulla questione del Senato federale.

Ci provò il nuovo governo di centro-destra, proponendo un Senato, definito federale, ma che di federale non aveva che il nome in quanto la modifica apportata riguardava il metodo di elezione dei Senatori, sempre sulla base di liste politiche di partito e sulla dimensione territoriale regionale. Un obbrobrio istituzionale, che venne insieme alle altre disposizioni, cancellato dal referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006 restando così in vigore il precedente testo del 2001.

E' appunto sulla questione del Senato che si è continuato a discutere con intensità di confronto a lungo, negli ultimi venti mesi di attività parlamentare, per trovare una soluzione coerente con la Costituzione vigente, ma soprattutto per dare efficacia all'azione degli esecutivi e per rendere più efficiente ed efficace il sistema parlamentare italiano eliminando le doppie letture che appaiono ormai, a parere unanime, una inutile perdita di tempo.

Io rappresento l'orientamento federalista che è sempre stato maggioritario sulla prospettiva dell'Unione europea, ma che non lo è sempre stato a livello della rappresentanza parlamentare nazionale per dare uno sbocco di tipo federale all'ordinamento interno.

Dopo contrastanti opinioni, sul finire prematuro dell'attuale legislatura, la 1° Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha approvato il nuovo Senato federale rispondente alla sua definizione. La decisione presa prevede un Senato composto da eletti di secondo grado: locali (Comuni e Province) e regionali. L'interruzione della legislatura azzerò tutto. Tutti i protagonisti della competizione elettorale insistono sulla dichiarata volontà riformatrice del sistema istituzionale da realizzare nella prossima legislatura. Restano, però, ancora molte questioni da definire: tipo di Esecutivo; poteri del Presidente del Consiglio (capo dell'Esecutivo); del Presidente della Repubblica; rapporti tra Magistratura con il sistema politico, ecc.. Noi ci batteremo, anche come rappresentanti delle collettività territoriali, affinché si confermi la decisione del Senato federale con le sue specifiche competenze e poteri relativi alla sua forma di rappresentanza. A questo proposito due indicazioni brevissime, e mi scuso per la schematicità: il rafforzamento del ruolo del Consiglio regionale delle autonomie (forma di "bicameralismo regionale") e Senato a composizione di rappresentanza istituzionale proiettati verso una Unione europea più democratica, nella quale a fianco del Parlamento europeo eletto a suffragio elettorale popolare e sulla base della rappresentanza politica, esista un Senato o Seconda Camera degli Stati composta secondo l'ordinamento istituzionale dei singoli Paesi membri; senza voler imporre a nessuno un modello interno unico, ma sicuramente come esigenza democratica di superare l'attuale Consiglio dei Ministri che rappresenta solo gli esecutivi degli Stati membri ma non le loro articolazioni istituzionali interne.

In Italia la trasformazione dell'attuale Senato in Senato federale resta una condizione necessaria per la realizzazione di quel federalismo fiscale e finanziario che consenta una piena autonomia anche politico-istituzionale alle collettività territoriali secondo quanto previsto dalla Carta europea dell'Autonomia locale del Consiglio d'Europa del 1985.

*
* *

Michael Neureiter, Zweiter Präsident des Salzburger Landtages

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren,

mein Name ist Michael Neureiter. Ich bin Mitglied des Ausschusses für nachhaltige Entwicklung der Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas und Ersatzmitglied im Plenum des Kongresses! Ich möchte in meinem Überblick auf die Geschichte und die aktuelle Situation des österreichischen Bundesrats eingehen, über Reformansätze informieren und einen Ausblick versuchen. Dabei versuche ich, den Fokus auf das Zusammenwirken des Bundesrats mit den Ländern und Gemeinden zu richten.

Ich bin seit 24 Jahren Mitglied des Salzburger Landtags und dessen mit Abstand dienstältester Mandatar. Zum Vorteil meiner langjährigen Erfahrung kommt in unserem Fall vermutlich auch der Nachteil der Konzentration auf die Interessen des Landes Salzburg und – damit verbunden – die Gefahr der Unterschätzung von Einrichtungen der kleinen Republik Österreich, dem Bundesstaat, den manche gerade auch aufgrund der geringen Ausprägung des Bundesrats als „dezentralen Einheitsstaat“ bezeichnen.

1. Österreichs politisches System

Die Republik Österreich entstand nach dem Ende der Österreichisch-Ungarischen Monarchie 1918 und entwickelte sich in den ersten Jahren nach und nach bis zur ersten Bundesverfassung 1920. In dieser Entwicklung spielten die neun Länder eine wichtige Rolle: So erklärte die Landesversammlung in Salzburg am 7. November 1918 die Zugehörigkeit zur Republik Österreich. Durch das Mitwirken der Länder und teils auch durch das Votum der Bevölkerung kam die Republik zustande, die alles andere als unumstritten war, an die kaum jemand glaubte: George Clemenceau – er ist eine der prägenden Gestalten dieses Hauses - brachte es 1919 bei den Friedensverhandlungen in Saint-Germain-en-Laye auf den Punkt: "Der Rest ist Österreich!"

Die erste Verfassung der jungen Republik sah schließlich die neun Länder mit "Landtagen", regionalen Parlamenten, und Landesregierungen vor. Die gut 8 Mio. Einwohner Österreichs leben heute in 2.357 Kommunen.

Wie schon 1918 und in den Folgejahren die Länder weitgehend zum Zustandekommen der Republik beitrugen und sie konstituierten, war dies dann auch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Schreckensherrschaft des sogenannten "Dritten Reichs" der Fall: Am 24. September 1945 einigten sich die Vertreter der neun Länder bei der „Länderkonferenz“ mit Staatspräsident Karl Renner auf die Zusammensetzung einer Bundesregierung und auf Österreich weite Nationalratswahlen im November 1945.

Als Zweite Kammer war von 1920 an der "Bundesrat" vorgesehen. Als "Erste Kammer" arbeitet der Nationalrat mit derzeit 183 Abgeordneten, die nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden, und zwar alle vier Jahre, künftig alle fünf Jahre.

2. Der Bundesrat, Österreichs Zweite Kammer

2.1 Die Zusammensetzung

Der Bundesrat, Österreichs Zweite Kammer, besteht derzeit aus 62 durchwegs nebenberuflichen Mitgliedern, von ihnen sind 16 Mandatarinnen und 46 Mandatare. Sie werden durch die neun Landtage entsandt, die Länder stellen je nach Bevölkerungszahl zwischen 3 und 12 Mandatare. Ihre Funktionsperiode richtet sich nach der

Legislaturperiode der einzelnen Landtage, mit jeder Landtagswahl ist also eine partielle Erneuerung des Bundesrates möglich.

Eine Mindestanzahl von drei Bundesratssitzen ist jedem Bundesland nach dem arithmetischen Prinzip verfassungsgemäß garantiert, der Vorsitz wechselt halbjährlich bundesländerweise. Es ist zwingend vorgesehen, dass die jeweils zweitstärkste Landtagsfraktion zumindest einen Bundesratssitz bekommt.

Kamen die Mitglieder des Bundesrates durch Jahrzehnte nur von den Großparteien Österreichische Volkspartei und Sozialistische/Sozialdemokratische Partei Österreichs, so gibt es derzeit neben 29 Sozialdemokraten und 26 Christdemokraten (ÖVP) auch 4 Grüne und 3 Mandatare ohne Fraktionszugehörigkeit. Unter den 62 Mandataren befinden sich übrigens 7 Bürgermeister, weitere 20 Angehörige von kommunalen Vertretungen (Bezirksräte, Gemeinderäte, Gemeindevertretungen) und derzeit ausnahmsweise auch ein Mitglied eines der neun Landtage! Die Verbindung zu Kommunen wird also durch 43% der Mitglieder des Bundesrates auch selbst wahrgenommen.

2.2 Die Mitwirkung der Länder,

konkret der Landtage, an der Arbeit des Bundesrates ist auf die Entsendung der Mandatare konzentriert. Für die Bundesräte gilt das Prinzip des freien Mandats und das Privileg der Immunität, für sie gelten die Regelungen über Unvereinbarkeiten usw. und sie sind von den Landtagen nicht abwählbar. Im Fall des Ausscheidens während der Landtagsperiode treten die Regelungen betreffend die – durch den Landtag zu Beginn der Legislaturperiode bestellten – Ersatzmitglieder in Kraft.

2.3 Die Kompetenzen

Der österreichische Bundesrat ist einerseits zweite Kammer im Sinne des Korrektivs, des Ausgleichs. Er ist aber stärker als Länderkammer konzipiert.

Im Gesetzgebungsverfahren ist der Bundesrat dem Nationalrat zeitlich nachgestellt. Durch die Vorausinformation über Regierungsvorlagen und selbständige Nationalrats-Anträge gibt es aber eine Rückkoppelung im Voraus und eine frühzeitige Vorabstimmung.

Zu den Kompetenzen der Zweiten Kammer in Österreich: Dem Bundesrat kommt ein Initiativrecht zu, von ihm beschlossene Gesetzesanträge sind dem Nationalrat zur weiteren Behandlung zuzuleiten. Das Einspruchsrecht des Bundesrates ist größtenteils ein aufschiebendes, ein aussetzendes Veto, es kann durch einen sogenannten Beharrungsbeschluss des Nationalrates zurückgewiesen und unwirksam gemacht werden. In ganz wenigen Fällen kommt dem Bundesrat ein absolutes Veto zu, also ein Zustimmungsrecht, ohne das ein Gesetz nicht wirksam werden kann: Dies betrifft zu kurze oder zu lange Fristen für den Erlass von Ausführungsgesetzen, dies betrifft Änderungen der Bestellung oder Zusammensetzung des Bundesrates bei Verfassungsbestimmungen. Das Zustimmungsrecht betrifft auch Verfassungsbestimmungen mit der Auswirkung einer Einschränkung der Zuständigkeit der Länder. Das Zustimmungsrecht betrifft weiters die Genehmigung von Staatsverträgen mit Auswirkungen auf den selbständigen Wirkungsbereich der Länder und Angelegenheit der innerstaatlichen Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union.

Für den österreichischen Föderalismus sind diese Zustimmungsrechte durchaus von Bedeutung: Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder können nicht allein durch den Nationalrat per Beharrungsbeschluss durchgesetzt werden. Dem Bundesrat steht auch das Verlangen auf Abhaltung einer Volksabstimmung bei beabsichtigten

Teilabänderungen der Bundesverfassung zu, wie hier kann ein Drittel der Abgeordneten auch Bundesgesetze vor dem Verfassungsgerichtshof anfechten.

Eine "Achillesferse der Bundesstaatlichkeit" (Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss) ist in der Tatsache zu sehen, dass in Angelegenheiten des Finanzausgleiches der Bundesrat lediglich ein Einspruchsrecht, aber kein Zustimmungsrecht hat!

Österreichs Zweite Kammer hat auch – allerdings bescheidene – Kontrollrechte: Zum Zustimmungs- und Einspruchsrecht kommen im Bereich der politischen Kontrolle durch den Bundesrat ein "Interpellationsrecht" und das "Zitationsrecht" gegenüber den Mitgliedern der Bundesregierung zu, ein "Resolutionsrecht" (ohne rechtliche Verbindlichkeit) und ein "Petitionsrecht", allerdings ebenfalls ohne Konsequenzen.

2.4 Die öffentliche Präsenz

Der Bundesrat steht wenig im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. Dies ändert sich meist dann, wenn es im Bundesrat andere Mehrheiten gibt als im Nationalrat: Dann kommt es öfter zu Beharrungsbeschlüssen und zum „suspensiven Veto“, dann werden die ohnedies bescheidenen Kompetenzen der Länderkammer auch sichtbar und wahrgenommen.

Ähnliches ist der Fall, wenn es in der jeweiligen Koalition – und Österreich wird seit 25 Jahren von Bundesregierungen aufgrund einer Koalition geführt – zu größeren Meinungsverschiedenheiten kommt, die dann auch in den Bundesrat hineingetragen werden und für Aufsehen sorgen.

3. Herausforderungen an den Bundesrat

In der öffentlichen Debatte wie auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wird der österreichische Bundesrat oft der "Zahnlosigkeit" verdächtigt. Viele bezeichnen ihn als überflüssig, auch die Bezeichnung als „Anhängsel“ und „Aschenbrödel“ kommt vor.

In seiner Aufgabe als Länderkammer wird ihm vorgeworfen, dass er mehr parteibestimmt als länderbezogen agiert, was auch in der Sitzordnung und in der fraktionellen Meinungsbildung des Bundesrates zum Ausdruck komme. Nicht unwesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass eine Lücke in der Wahrnehmung von Länderinteressen durch ein im österreichischen Rechtssystem gar nicht geregeltes Organ wahrgenommen wird: Die "Landeshauptleute-Konferenz", eine Versammlung der Regierungschefs des Länder, ist damit teilweise in Aufgaben hineingewachsen, die eine starke Länderkammer ihrerseits erfüllen könnte. Auch die „Landtagspräsidenten-Konferenz“ ist ein Indiz für einen Koordinationsbedarf von Länderinteressen bzw. gemeinsamen Interessen der Länderparlamente. Übrigens nehmen drei österreichische Landtagspräsidenten an der heutigen Konferenz teil.

Eine starke Länderkammer, die auch als Sprachrohr der Landtage fungieren könnte, wäre natürlich eine Konkurrenz in der derzeitigen Beinahe-Alleinvertretung von Länderinteressen durch die Landeshauptleute-Konferenz: Diese wäre als Sprachrohr einheitlicher Länderstellungen und Beschlüsse gegenüber dem Bund relativiert, die Positionen der Landtage könnten deutlicher eingebracht und die derzeitige Schiefelage zu Gunsten der Landesregierungen/Landeshauptleute ein wenig korrigiert werden: Derzeit gibt es kaum eine Informationspflicht der Landeshauptleute gegenüber den Landtagen, geschweige denn eine Rechenschaftspflicht.

Eine andere Herausforderung ist die fehlende Mitwirkungsmöglichkeit in Angelegenheiten des Finanzausgleichs: Diese "Achillesferse der Bundesstaatlichkeit" wird in Österreich durch den so genannten "Konsultationsmechanismus" aufgefangen, der ein Einspruchsrecht der Länder bzw. der Interessenvertretungen der Gemeinden in jenen Fällen vorsieht, in denen der jeweilige Gesetzgeber (Nationalrat bzw. Landtag)

Regelungen beabsichtigt, die die jeweils nachgeordnete Gebietskörperschaft (Land/Länder bzw. Gemeinden) zusätzlich finanziell belasten können.

Eine klare Herausforderung ist auch die derzeitige Befassung des Bundesrats im Nachhinein: Wenn auch eine Vorausinformation über Gesetzesvorhaben erfolgt, wäre eine formelle Befassung des Bundesrats mit Vorhaben des Nationalrats sicher wünschenswert.

4. Zur Zukunft des Bundesrats

Der österreichische Bundesrat ist seit seiner Verankerung in der Bundesverfassung 1920 ständig in Diskussion, er ist ein "Consilium semper reformandum"! Diese Auseinandersetzung um die Länderkammer hat sich in den letzten Jahren zunehmend verdichtet: "Aufwerten oder Abschaffen" des Bundesrats ist mehr oder weniger zur gemeinsamen Überzeugung der politischen Eliten Österreichs geworden.

4.1. Der Österreich-Konvent

Der österreichische Verfassungskonvent 2003 bis 2005 war der Überzeugung, "dass in diesem Bereich ein besonders dringender Änderungsbedarf besteht, weil der Bundesrat derzeit seine primäre Aufgabe, die Interessen der Länder in der Bundesgesetzgebung zu wahren, nicht ausreichend effektiv wahrnehmen kann, was freilich nicht allein an den einschlägigen bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen liegt." (Österreich-Konvent Endbericht)

Während im Österreich-Konvent weitgehend Konsens bestand, dass die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung weiterhin im Wege des Bundesrates erfolgen soll, gab es sehr unterschiedliche Positionen etwa zur Frage einer gleichzeitigen, parallelen Befassung des Nationalrates und des Bundesrates mit Gesetzesvorlagen. Das beinahe generell suspensive, aufschiebende Veto wurde überwiegend als nicht zweckmäßig erachtet. In der Frage der Zusammensetzung wurde etwa die Entsendung von Mitgliedern der Landtage vorgeschlagen, auch die Einbeziehung der Landeshauptleute bzw. anderer Mitglieder der Landesregierungen wurde als zweckmäßig angeregt.

Schließlich wurde im Konvent teilweise die Auffassung vertreten, dass der Bundesrat zu einer Kammer der Länder und Gemeinden umgestaltet werden sollte. Neben vielen anderen Lösungsvorschlägen wurde auch die Frage des freien Mandats und die Bindung der Mandatare an die Vorgaben des entsprechenden Landes angesprochen.

Natürlich konnte auch die Frage der Befassung des Bundesrates mit finanziellen Belastungen der Länder nicht fehlen: Hier stand eine Zustimmungspflicht des Bundesrats zu finanziellen Belastungen der Länder genau so im Raum wie eine dezidierte Ablehnung einer solchen und der Vorrang für den "Konsultationsmechanismus"!

4.2. Die zwei Varianten 2007 der Staatsreform-Kommission

Während der Österreich-Konvent in seinen Ergebnissen weithin eine Zusammenfassung vieler auch unterschiedlicher Standpunkte und Meinungen festhielt, liegt dem Bundeskanzleramt nun ganz aktuell ein Entwurf der "Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform" vor, die von der derzeitigen Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse des Österreich-Konvents eingerichtet wurde.

Die Staatsreform-Kommission hat für eine Reform des Bundesverfassungs-Gesetzes hinsichtlich des Bundesrats zwei Varianten vorgeschlagen: Die Variante 2 sieht eine leichte Aufwertung des suspensiven Einspruchsrechts des Bundesrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates vor.

Die Variante 1 ist weitergehend: Die Zusammensetzung des Bundesrats soll demnach nach dem „Senatsmodell“ zu einer rein paritätischen werden, alle neun Länder sollen durch den Landeshauptmann, den Landtagspräsidenten sowie durch ein vom Landtag zu wählendes Mitglied vertreten werden, wobei jedem Land nur eine Stimme zukommt, über die die unbedingte Mehrheit der Vertreter des jeweiligen Landes entscheiden soll. Das bisherige freie Mandat der Bundesräte soll durch das Prinzip „Ein Land, eine Stimme“ ersetzt werden und würde nach diesem Vorschlag zu einem imperativen Mandat.

Das geltende Einspruchsrecht des Bundesrates mit dem möglichen Beharrungsbeschluss des Nationalrates ist auch in dieser Variante 1 vorgesehen. Neu ist eine Erweiterung der derzeitigen bescheidenen Zustimmungsrechte: Verfassungsgesetze bzw. in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, sollen der Zustimmung des Bundesrates bedürfen und ohne diese nicht in Kraft treten können.

4.3. Weitere strukturelle Änderungen

In Salzburg nehmen die Bundesräte an den Plenarsitzungen des Landtags teil, demnächst werden sie auch auf Grund einer Geschäftsordnungsänderung ein Rederecht in Angelegenheiten haben, die einen Bundesbezug aufweisen.

Was im Land Vorarlberg längst Praxis ist, ist in Salzburg noch nicht umgesetzt: Der Salzburger Landtag hat im Vorjahr die Bundesräte um Vorlage eines jährlichen gemeinsamen Berichts über ihre Tätigkeit ersucht.

Zu den strukturellen Erfordernissen einer Aufwertung des Bundesrates dürfte auch eine selbständige Arbeitsstruktur gehören – derzeit ist der Bundesrat weitgehend in die strukturelle Ausstattung des Nationalrates integriert, bis hin zur fraktionellen Einbindung in die Parlamentsparteien und zur fehlenden Meinungsbildung der Mitglieder des Bundesrats in den Länderdelegationen!

4.4. Der Bundesrat und die europäische Integration

Eine Kernaufgabe eines gelebten österreichischen Föderalismus stellt die Mitwirkung der Landtage und des Bundesrats in der europäischen Integration dar: Im weiteren Sinn kann darunter wohl auch die Mitarbeit Österreichs in Gremien und Einrichtungen des Europarats verstanden werden?

Im engeren Sinn handelt es sich bei der europäischen Integration aber um die Umsetzung von beabsichtigten und von realisierten Rechtssetzungen der Europäischen Union, konkret auch um die Realisierung eines unbürokratischen und effizienten Modells der "Subsidiaritätsprüfung". Dafür ist sowohl das Mindestanforderung einer strukturellen Ausstattung des Bundesrates vonnöten als auch eine Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Ländern hinsichtlich der Wahrnehmung von Prüfaufgaben nach Politikbereichen.

Bei der Subsidiaritätsprüfung ist für die österreichischen Länder natürlich das Subsidiaritätsprüfungsnetzwerk des Ausschusses der Regionen interessant. Die Länder haben bereits an den beiden Testläufen dieses Netzwerkes teilgenommen. Wir sind zuversichtlich, dass dieses System, das in unserem früheren Landeshauptmann Franz Schausberger einen Salzburger Mitautor hat, bald voll funktionsfähig ist.

Wir kennen aber alle das Problem dieser Art der Subsidiaritätskontrolle: Der Reformvertrag, oder besser sein Subsidiaritätsprotokoll, sieht in erster Linie die nationalen Parlamente als Ansprechpartner in den Mitgliedstaaten. Es wird zwar erstmals anerkannt, dass es subnationale Parlamente gibt, ein wirksames Verfahren ist aber konkret nur für die nationalen Parlamente vorgesehen.

Hier hat der österreichische Bundesrat den Landtagen vor kurzem ein interessantes Angebot gemacht: Die Landtage werden von Kommissionsvorhaben informiert und können eine Stellungnahme abgeben, die dann an den Europa-Ausschuss des Bundesrates weitergeleitet wird und in weiterer Folge zu einer Stellungnahme des nationalen Parlaments nach Brüssel werden kann.

Dieses System ist allerdings nicht verfassungsrechtlich verbürgt. Auch haben weder die Landtage noch deren Bundesratsabgeordnete die notwendige Infrastruktur zur Verfügung, um mit der Informationsflut der Kommission fertig zu werden. Für mich ist allerdings klar, dass das Subsidiaritätsprotokoll im Wortlaut des Artikels 6 die nationalen Parlamente verpflichtet, die subnationalen Parlamente zu konsultieren. Der erwähnte jetzige Entwurf der Staatsreform-Kommission sieht eine diesbezügliche Regelung allerdings noch nicht vor.

Wie sieht es nun aber mit der Möglichkeit der österreichischen Länder aus, in Brüssel mit am Verhandlungstisch zu sitzen und auf den Inhalt von EU-Gesetzen Einfluss zu nehmen? Dazu gibt es einen Mechanismus, der allerdings – anders als in Deutschland - ganz ohne den Bundesrat stattfindet: Die Länder können in ihren Kompetenzbereichen die Bundesregierung an eine bestimmte Verhandlungsposition im Rat binden oder sogar selbst Vertreter mit zu den Verhandlungen schicken. Der Schlüssel dazu ist eine einheitliche Stellungnahme, das heißt, das Sprechen mit einer Stimme. Um diese zu erreichen, wurde in Österreich mit der "Integrationskonferenz der Länder" eine zusätzliche Institution geschaffen, die aber von den Ländern nie mit Leben erfüllt wurde. Stattdessen wird diese – nicht unbeträchtliche – Einflussmöglichkeit von der erwähnten "Landeshauptleutekonferenz" wahrgenommen

5. Zusammenfassung

Der österreichische Bundesrat steht weiter im Spannungsfeld "Aufwerten oder Abschaffen": Die Gelegenheit ist günstig, die Bereitschaft zu einer umfassenden Form im Sinne einer Aufwertung scheint gegeben zu sein. Offen ist, wie weit in einer "Staatsreform" auch eine Neuregelung der Kompetenzen im Bundesstaat einschließlich der Länderkompetenzen gelingt. Sie ist vermutlich auch eine Voraussetzung für die künftige Rolle der Landtage und des Föderalismus in Österreich insgesamt.

88 Jahre nach der Einrichtung des Bundesrates kann es zu seiner Aufwertung kommen. Und zwar in einer Zeit, in der dem Regionalismus ein immer höherer Stellenwert zukommt.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas kann diese Vorgänge unterstützen, kann doch der Austausch und die Information über Entwicklungen in anderen Mitgliedsländern des Europarates dazu beitragen, nicht nur den eigenen regionalen und nationalen Horizont zu sehen, sondern auch Impulse einzuholen und sie als Anregung zu sehen.