

LE SÉNAT EN POLOGNE - DU BESOIN D'UNE RÉFORME

Wojciech Sokolewicz*

La discussion au sujet de programmes dans laquelle s'étaient engagés les politiciens polonais avant les élections législatives du 23 septembre 2001, a attisé le débat qui couvrait en Pologne, et pas seulement en Pologne, sur le sens de l'existence de la deuxième chambre du Parlement¹.

En effet, il n'est pas absolument nécessaire d'instituer la chambre dite haute. Son existence ne s'impose ni en vertu du principe constitutionnel de l'Etat démocratique de droit², ni, ce qui est encore plus évident, en vertu du principe du pouvoir suprême (souverain) de la nation, ni même en vertu de celui de la division de ce pouvoir en des « pouvoirs » distincts³. La nécessité d'instituer la chambre haute ne découle pas non plus de la souveraineté des droits naturels, indépendamment de la définition adoptée de leur contenu. « Bien entendu, dit le philosophe, on ne saurait déduire du droit naturel aucune constitution définie en détail »⁴.

* Professeur de droit constitutionnel à l'Institut des sciences juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences à Varsovie, ancien juge au Tribunal Constitutionnel.

¹En ce qui concerne la doctrine, le premier à s'être déclaré pour le maintien du Sénat fut L. Garlicki dans sa réponse à l'enquête de la Commission constitutionnelle du Sénat: « Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu RP » [Travaux de la Commission constitutionnelle du Sénat de la République de Pologne], *Ankieta konstytucyjna* [Enquête constitutionnelle], cahier 2, Warszawa 1990, pp. 56-57; de riches matériaux comparatifs à ce sujet se trouvent dans l'ouvrage collectif sous la direction de E. Z w i e r z c h o w s k i: *Izby drugie parlamentu* [Les deuxièmes chambres du Parlement], Białystok 1996. Dans les milieux politiques c'est Leszek Miller, président de l'Alliance de la gauche démocratique qui se prononçait de la façon la plus radicale contre l'existence du Sénat; il fut secondé dans la presse notamment par B. Ł a g o w s k i: *O bezużyteczności Senatu* [De l'inutilité du Sénat], *Przegląd*, 6 août 2001, p. 67. Une polémique à ce sujet fut engagée par Z. R o m a s z e w s k i: *Gdy zabraknie gwaranta* [En l'absence du garant], *Rzeczpospolita*, 6 septembre 2001, p. A8.

²A moins que l'on confère à ce principe un sens matériel, le rattachant organiquement à ce que l'on appelle les principes de la justice sociale, comme à l'article 2 de la Constitution de la République de Pologne de 1997. Voir J. J a s k i e r n i a: *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym* (Les principes de l'Etat démocratique de droit dans la procédure législative de la Diète), Warszawa 1999, p. 393 et suiv. Voir également la suite de notre texte.

³Si toutefois l'on interprète le principe de la séparation des pouvoirs comme une obligation de disperser le pouvoir, ce qui est l'une des interprétations légitimes de ce principe (et à proprement parler, son interprétation unique sur le continent américain), suggérée d'ailleurs par l'article 10 de la Constitution de la République de Pologne qui tient compte de la division « intérieure » au sein de chacun des trois « pouvoirs » séparés (le pouvoir législatif: la Diète et le Sénat, le pouvoir exécutif: le Président de la République et le gouvernement, le pouvoir judiciaire: les cours et les tribunaux), on remarquera une corrélation positive entre le principe de la séparation des pouvoirs et le bicaméralisme.

⁴L. K o ł a k o w s k i: « O prawie naturalnym » [Du droit naturel]. *Gazeta Wyborcza*, 8-9 septembre 2001, p. 9.

Cependant le même auteur constate aussitôt que le droit naturel, qui trouve sa justification dans la Raison, doit être pour le législateur le motif d'actions visant à surmonter la dichotomie entre « ius » et « lex », c'est-à-dire, en d'autres termes, il doit l'inciter à créer un droit juste et équitable.

La structure du Parlement en tant que pouvoir législatif peut favoriser ou entraver ce processus, elle peut aussi être neutre. Nous admettons l'hypothèse suivante: la structure bicamérale du Parlement, également en Pologne qui est un Etat unitaire (en ce qui concerne un Etat fédéral ou une confédération, des circonstances et des arguments supplémentaires sont à prendre en considération), peut, dans certaines conditions, faciliter la création d'un droit équitable (laissons de côté l'explication de cette notion, nous contentant de nos intuitions; cela suffit pour mener à bonne fin notre raisonnement), répondant aussi bien aux postulats historiquement variables de la loi naturelle qu'aux règles déduites du principe de l'Etat de droit réalisant les principes de la justice sociale.

Il est par contre difficile de se ranger à l'opinion de ceux qui prétendent que la création éventuelle de la chambre haute n'est conditionnée que par des raisons pratiques (pragmatiques) au sens étroit du terme⁵.

I.

L'expérience polonaise de l'instauration de la chambre haute et de l'abandon de cette institution, de l'extension et de la limitation de ses compétences, de l'attribution au Sénat de la fonction de représenter des couches ou des milieux sociaux plus ou moins nombreux, est longue de plusieurs siècles. Déjà en 1493 le conseil royal fut transformé en Sénat et la Diète devint une assemblée à deux chambres, constituée précisément du Sénat et de la chambre des députés qui était une représentation des diétines (assemblées provinciales).

La première constitution polonaise moderne, la Loi gouvernementale du 3 mai 1791⁶ prévoyait elle aussi que le Sénat qui devait tenir ses débats sous la présidence du roi, serait composé de hauts fonctionnaires d'Etat et de dignitaires de l'Eglise (virilistes) qui y entreraient *ex officio*, à la différence de la Chambre des Députés que devaient composer les délégués élus par la « nation nobiliaire » délibérant en diétines; autrement dit, des personnes élues au suffrage indirect et par un électorat en quelque sorte limité, mais de toute façon désignées par élection et de ce fait dotées d'une espèce de légitimation démocratique.

Le Sénat prenait part à la législation en examinant les lois adoptées par la Chambre des Députés; il pouvait aussi, en s'y opposant, ajourner leur entrée en vigueur jusqu'à ce qu'elles fussent adoptées à nouveau par la Chambre de la législature suivante. En matière de contrôle parlementaire et de responsabilité, aussi bien constitu-

⁵ Une telle opinion a été exprimée par la Cour constitutionnelle ukrainienne dans sa décision du 11 juillet 2000 portant sur le cas n° 2-V/2000; d'après le résumé dans *Bulletin on Constitutional Case-Law* 2000, n° 3, pp. 603-604.

tionnelle que politique comme on aurait dit aujourd'hui, des membres de la Garde des Lois (le pouvoir exécutif de l'époque), le Sénat exprimait son avis, au même titre que la Chambre des Députés, au cours d'une séance conjointe des deux chambres. Tous les 25 ans, les deux chambres devaient également délibérer en commun la révision de la Constitution.

Ainsi donc le Sénat était une chambre à légitimation défectueuse et dont les compétences législatives étaient inégales à celles de la Chambre des Députés; par contre, les deux chambres avaient des compétences égales en matière de contrôle.

L'existence et la forme du Sénat étaient les questions constitutionnelles le plus vivement discutées après la Première Guerre mondiale et la restauration de l'Etat polonais. Alors que la droite optait pour une chambre élitare et autoritaire, la gauche ouvrière et paysanne se prononçait pour un Parlement en principe unicaméral, collaborant avec la chambre de travail projetée qui devait représenter les intérêts des différents groupes de salariés. Ce débat faisait penser au mot célèbre de Sieyès selon lequel les chambres hautes qui font la même chose que les chambres basses sont inutiles, et celles qui font autre chose sont nuisibles⁷. Le compromis auquel on en arriva consistait en ce que la Diète constituante introduisit le Sénat, à une majorité insignifiante des voix, dans la Constitution adoptée le 17 mars 1921, mais la chambre haute qui devait être élue au suffrage démocratique ne différait que légèrement des élections à la Diète, fut dotée de compétences législatives - sauf l'initiative législative dont elle était complètement dépourvue — secondaires par rapport à celles de la Diète, à l'exception des compétences en principe égales en ce qui concerne certaines procédures de révision de la Constitution. L'importance de ces premières compétences se manifesta de façon spectaculaire lors de la correction du texte de la nouvelle Constitution « d'avril » adoptée en hâte par la Diète en 1934.

Les propositions de correction partielle d'une loi déposées par le Sénat pouvaient être repoussées par la Diète en tant qu'instance législative suprême à la majorité des 11/20, soit à peine supérieure à la majorité absolue. Quand même la pratique ultérieure admettait le caractère définitif de la proposition du Sénat rejetant en entier un projet de loi adopté préalablement par la chambre basse (la Diète). Cette pratique fut à juste titre qualifiée par la majorité de la doctrine juridique de non conforme à la Constitution. Selon la Constitution il a fallu de considérer plutôt ce genre de rejet de loi comme le « maximum d'amendements » et en conséquence de le soumettre à une vérification ultérieure obligatoire par la Diète⁸.

D'après la Constitution de 1921, le Sénat n'avait aucune compétence en matière de contrôle parlementaire, à l'exception des interpellations adressées par les sénateurs aux membres du gouvernement ainsi que des résolutions du Sénat considérées

⁶ Texte dans P. Sarniecki (réd.): *Najstarsze konstytucje z końca XVIII i I połowy XIX wieku* [Les plus anciennes constitutions de la fin du XVIII^e et de la première moitié du XIX^e siècle], Warszawa 1997, p. 21 et suiv.

⁷ D'après A. Burda (réd.): *Konstytucja marcowa* [La Constitution de mars (1921)], Lublin 1983, p. 46.

⁸ Voir A. Gwiżdż: *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 r. w praktyce* [La Constitution de 1921 représentant les intérêts de la bourgeoisie et de la grande propriété foncière dans la pratique], Warszawa 1956, pp. 208-209.

comme admissibles dans la pratique parlementaire et engageant le Conseil des Ministres à entreprendre des actions déterminées. Par contre, le Sénat prenait part à l'élection du Président de la République au cours d'une séance tenue conjointement avec la Diète.

Ainsi donc les termes de l'article 2 de la Constitution de 1921 qui pouvaient suggérer l'égalité des deux chambres, du moins « dans le domaine législatif », n'étaient pas pleinement confirmés par les dispositions constitutionnelles particulières, même si celles-ci se trouvaient parfois corrigées dans la pratique politique à l'avantage de la position de fait du Sénat.

Dans la Constitution d'avril 1935 on réalisa l'idée du Sénat répondant à l'orientation autoritaire du nouveau régime politique comme une chambre élitiste, composée en partie de personnes nommées par le Président de la République (un tiers des sénateurs) et pour le reste, de personnes élues au suffrage indirect par un électorat limité à des élites spécifiques. En même temps les compétences du Sénat furent étendues et sa position par rapport à la Diète renforcée.

On y parvint en rendant un peu plus difficile le rejet par la Diète d'un amendement proposé par le Sénat (dorénavant, la majorité requise en l'occurrence était de 3/5 et non de 11/20), en engageant le Sénat comme une instance de vérification dans la procédure d'adoption de la motion de censure à l'égard du gouvernement et en le faisant participer à la séance tenue conjointement par les deux chambres en vue de voter l'introduction de l'engagement de la responsabilité du Président du Conseil des Ministres ou d'un ministre devant le Tribunal d'Etat. Le Sénat devait également prendre part, par l'élection de 25 électeurs, à la constitution de l'Assemblée convoquée en vue de l'élection du Président de la République, et c'est le Président (le Maréchal) du Sénat (et non le Président de la Diète, comme le voulait la Constitution de 1921) qui devait suppléer le Président de la République en cas d'indisposition, ce qui d'ailleurs avait une signification symbolique plutôt que réelle.

Dans le domaine législatif furent en outre maintenues les compétences étendues du Sénat en matière de procédure, en général devenue désormais bien plus facile, de révision de la Constitution; dans le domaine du contrôle, les sénateurs conservèrent leur droit constitutionnel d'interpellation.

Toutefois, selon la nouvelle classification constitutionnelle, le Sénat n'était plus l'un des deux organes du pouvoir législatif, mais devint un des organes de l'Etat en général, comme le Gouvernement, la Diète et autres, soumis à l'autorité du Président de la République.

II.

Au cours de l'histoire ultérieure de l'Etat polonais durant et après la Deuxième Guerre mondiale, la structure des corps parlementaires (ou quasi-parlementaires) n'était désormais déterminée que par différentes circonstances de nature purement politique, en général défavorables au système bicaméral.

Aussi bien le Conseil national⁹ basé sur le légitimisme de la Constitution de 1935 et agissant en tant que corps opinant auprès du gouvernement de la République de Pologne en exil, que le Conseil national du Peuple (KRN) créé par l'extrême gauche du mouvement de résistance à l'occupant allemand et se réclamant du légitimisme révolutionnaire (« la volonté du peuple ») étaient des organismes à structure unicamérale simple. Leur organisation simplifiée était imposée par les circonstances de leur constitution et de leur fonctionnement. Quant à la question de la structure du futur Parlement, on en remettait la solution à l'après-guerre.

Les communistes et leurs alliés qui, avec l'aide de l'armée soviétique, prirent *manu militari* le pouvoir de fait en Pologne à la fin de la guerre, adoptèrent, conformément à la tradition de la gauche, une attitude défavorable à l'égard de la chambre haute du Parlement. Dans le régime dit de la dictature du prolétariat, c'est-à-dire du pouvoir exercé en réalité par le parti communiste omnipotent, le Sénat eût d'ailleurs été (même sans tenir compte de l'antipathie invétérée des nouveaux dirigeants pour la chambre haute qui jadis représentait les intérêts des mieux nés et des plus riches) une complication inutile du mécanisme du pouvoir dans lequel le Parlement en tant que tel se vit attribuer le rôle d'une façade cachant les procédures et les rapports de dépendance réels.

Indépendamment de tout raisonnement s'appuyant sur des arguments rationnels et pratiques, l'institution du Sénat avait à l'époque une dimension symbolique en ce qu'elle s'associait dans la conscience collective au régime démocratique parlementaire ayant le plus souvent pour principe la séparation des pouvoirs (la division en trois pouvoirs distincts). Le rejet (escompté par les promoteurs de la « dictature du prolétariat ») de l'institution du Sénat dans le référendum de 1946¹⁰ devait ainsi, de ce point de vue, légitimer la transformation de l'ensemble du régime politique dans l'esprit du socialisme marxiste et conformément à ses principes. Ne pouvant contester ni la réforme agraire, ni la confirmation de la frontière ouest de la Pologne, sujets sur lesquels portaient deux des trois questions soumises au vote, et malgré la traditionnelle aversion du mouvement paysan pour le Sénat, l'opposition d'alors, regroupée autour du Parti paysan polonais dirigé par Stanisław Mikołajczyk, appela les électeurs à voter contre la « suppression » du Sénat; cette dernière était l'objet de la troisième question (la première sur le bulletin de vote) encore que la chambre haute n'eût pas repris ses fonctions et restât en sommeil dans le texte non réalisé de la Constitution de 1921. Les résultats du référendum, faussés par les autorités, servirent de justification supplémentaire des décisions législatives, puis des décisions constitutionnelles ignorant le Sénat¹¹. Etant donné

⁹ Voir le Discours du Président de la République de Pologne du 30 novembre 1939 (*Monitor Polski* 1939, n° 271-276, 9 décembre); d'après le texte reproduit dans le recueil de T. M o ł d a w a: *Konstytucje polskie 1918-1998* [Les constitutions polonaises 1918-1998], Warszawa 1999, pp. 91-92.

¹⁰ Organisé en vertu de la loi du 27 avril 1946 sur le vote direct du peuple (*Journal des Lois* 1946, n° 15, texte 104).

¹¹ Dans la Loi électorale relative aux élections à la Diète constituante du 22 septembre 1946, puis dans la Constitution de la République populaire de Pologne du 22 juillet 1952. On peut admettre que selon un calcul prudent, le nombre des suffrages exprimés dans le référendum pour la suppression du Sénat ne dépassa pas en réalité 26,9% des voix, alors que le chiffre mentionné dans le communiqué officiel se montait à 68,2%. Voir

les résultats officiels peu crédibles du référendum de 1946, il y a lieu d'admettre que l'opinion exprimée ça et là en 1989 que le Sénat supprimé par voie de vote direct du peuple ne peut être rétabli que par la même voie, n'est pas convaincante.

A l'époque de la « dictature du prolétariat », l'idée du Parlement bicaméral était reprise de temps à autre en tant qu'elle indiquait une des voies vers la « démocratisation » hypothétique du régime constitutionnel de l'Etat, cet-a-dire vers la réforme étant comprise par les uns de façon radicale comme synonyme d'un changement qualitatif du système politique existant, et par les autres comme une correction de ce système ne touchant pas à ses fondements, ses buts ni ses principes.

Le postulat de rétablissement du Sénat, qui faisait partie des décisions des participants à l'accord de la Table ronde de 1989, transformées en loi sous la forme de ce que l'on a appelé la révision d'avril (datée du 7 avril 1989) de la Constitution de 1952 (dans la rédaction de 1976)¹², avait une double motivation: idéologique, car il indiquait l'intention des réformateurs de renouer avec les institutions éprouvées de la démocratie parlementaire libérale, au reste profondément ancrées dans la tradition nationale polonaise; politique, car les élections sénatoriales devaient être entièrement démocratiques (contrairement aux élections à la Diète en partie réglementées) et garantir une libre rivalité de tous les candidats, indépendamment de leur affiliation politique¹³. La légitimation démocratique de ce Sénat, le premier en Pologne après la Deuxième Guerre mondiale, était donc pleine et entière, à la différence de celle de la Diète.

Paradoxalement, ce fut là une raison de plus pour soumettre le Sénat ainsi élu à la domination de la Diète, ne pas le doter de compétences trop vastes, en faire une chambre qui, sans être du même rang que la Diète, compléterait et, éventuellement, réglerait les activités de celle-ci, tout en lui laissant le « dernier mot » dans la procédure législative.

Peu de temps après, en 1991, la liberté cessa d'être l'attribut distinctif des élections sénatoriales, les élections à la Diète devinrent pour le moins tout aussi démocratiques que celles à la chambre haute, et les avantages découlant des compétences du Sénat en matière d'amendement des lois s'avérèrent plus petits que l'on n'escomptait. Un problème délicat apparut, engendré par certaines usurpations de la part du Sénat qui outrepassait les limites de ses fonctions et de ses compétences constitutionnelles en ce qui concerne soit la participation à l'orientation de la politique extérieure de l'Etat, soit le contrôle du gouvernement en général. La question du sens de l'existence d'un tel Sénat et du rapport entre celui-ci et la chambre basse du Parlement, la Diète, s'est posée une nouvelle fois.

A. Paczkowski: « Referendum z 30 VI 1946. Próba wstępnego bilansu » [Le référendum du 30 juin 1946. Essai de bilan provisoire] (dans:) D. Waniek, M. T. Staszewski (réd.): *Referendum w Polsce współczesnej* [Le référendum en Pologne contemporaine], Warszawa 1995, pp. 74-76.

¹² Voir W. Sokolewicz: « Kwietniowa zmiana konstytucji » [La révision d'avril de la constitution], *Państwo i Prawo* 1989, n° 5, pp. 9-14.

¹³ Ces motifs ont fait l'objet d'une ample et pénétrante analyse dans la monographie de W. Orłowski: *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji* [Le Sénat de la Troisième République. La genèse de l'institution], Zamość 2000. Voir aussi le compte rendu critique de M. Kudaj, *Przegląd Sejmowy* 2001, n° 3, pp. 89-93. A la lumière de cette analyse, la supposition que le Sénat a été créé « pour assurer des postes prestigieux aux activistes et aux autorités morales de „Solidarność” réactivée » (B. Łagowski dans son feuilleton cité à la note 1) apparaît comme dénuée de fondement ou, pour le moins, partielle.

L'existence du Sénat trouve une justification plus solide lorsque ses membres sont élus d'une manière différente que les membres de la chambre dite basse et que le système électoral enrichit le caractère représentatif du Parlement dans son ensemble, contribuant par conséquent à ce que ce dernier remplisse mieux toutes ses fonctions, et en particulier sa fonction législative. A ce propos, il y a toutefois lieu de poser la question de la forme à donner aux élections sénatoriales à la différence de celles à la chambre basse, traditionnelles, démocratiques et libres, au suffrage universel, direct, égal et proportionnel, au scrutin secret, pour que le caractère représentatif du Parlement s'en trouve complété et enrichi sans pour autant subir une déformation trop sensible par rapport à la gamme et à la proportion des opinions et des intérêts de la société qui y est représentée.

Ce problème se montre particulièrement aigu dans les Etats unitaires, et la Pologne, comme on le sait, en est un. En effet, dans un Etat fédéral, et plus encore dans une union d'Etats (une confédération) la situation est plus simple. La chambre haute assure la représentation égale des parties constituantes de ce genre d'Etat, même si elle est désignée de manières différentes: au suffrage universel (comme par exemple aux Etats-Unis ou en Suisse), par les parlements des parties constituantes d'une fédération (ou d'une confédération) ou bien par les gouvernements de ces parties (comme en République fédérale d'Allemagne), ou enfin par ces deux éléments combinés (comme par exemple en Fédération russe). L'institution de la chambre haute trouve en fait une justification analogue dans les pays où existent des régions dotées d'autonomie (comme par exemple les communautés autonomes en Espagne),.

En ce qui concerne l'existence hypothétique de la chambre haute dans les Etats unitaires actuels, on peut en chercher la justification dans trois directions suivantes:

Premièrement, marchant dans les pas de la France, on peut voir dans la chambre haute une représentation potentielle des collectivités locales. Il s'y rattache toutefois au moins trois questions dignes d'attention. La première concerne le mode d'élection des membres de ce genre de chambre « des collectivités », la deuxième, les compétences de celle-ci et la troisième, son orientation politique. Pour être une émanation réelle des collectivités locales¹⁴, les représentants des collectivités devraient être élus au suffrage indirect à plusieurs degrés, c'est-à-dire en principe par les corps représentatifs des collectivités de différents niveaux. Cela limite d'une certaine manière le caractère démocratique de ce genre d'élections.

Il y a en outre une certaine contradiction logique entre le caractère de la chambre haute en tant qu'émanation des collectivités locales qui par nature défendent leurs intérêts particuliers et ont tendance à adopter à cet égard des attitudes éminemment égoïstes,

¹⁴ Il est intéressant qu'en France, le principe de la proportionnalité est mis de plus en plus largement en pratique dans ce genre de suffrage indirect; dernièrement, il a été appliqué aux départements qui élisent au moins trois sénateurs et non, comme jusqu'à présent, au moins cinq. Cela produit aussi, de l'avis des observateurs, des effets secondaires défavorables, tels que la rivalité fratricide des candidats d'un même parti. Voir par exemple O. P o g n o n: « Le Sénat se renouvelle dans la discorde », *Le Figaro*, 9 septembre 2001, p. 6.

et les fonctions du Parlement à l'échelle de la Nation et de l'Etat, que la Constitution de la République de Pologne de 1997 met en corrélation avec le principe du mandat libre des parlementaires, qu'ils soient députés ou sénateurs.

Il faut enfin tenir compte du phénomène que confirme l'expérience française et qui se manifeste aussi, dans une certaine mesure, dans d'autres pays, à savoir que les représentants des collectivités locales ont tendance, en abrégé, à se comporter de façon plus conservatrice que l'on n'attend de la représentation de la Nation *at large*.

Deuxièmement, il est possible d'envisager la construction, dans un Etat unitaire, de la chambre haute comme une représentation des différents groupes sociaux et professionnels (comme c'était autrefois le cas du Parlement à plusieurs chambres de la République socialiste fédérative de Yougoslavie), ce qui d'ailleurs, dans certaines conditions, peut être l'expression de la préférence accordée à la conception corporatiste et solidariste de l'organisation des pouvoirs publics. Cette orientation se traduit notamment par la création de conseils sociaux et économiques extra-parlementaires (comme par exemple en France) ou d'institutions encore plus éloignées du modèle de la chambre parlementaire, comme la Commission tripartite en Pologne qui offre un terrain de coopération aux représentants du gouvernement, des employeurs et des salariés (des syndicats); son fonctionnement n'encourage d'ailleurs nullement à poursuivre la recherche de solutions de régime constitutionnel dans cette direction.

Troisièmement, on peut puiser à la tradition nationale polonaise et, cherchant à répondre aux besoins actuels du pays, tenter de créer un « modèle de sénateur » moins dépendant de sa base politique qu'un député ne l'est de la sienne et se guidant dans l'exercice de son mandat avant tout par le sens de l'équité et de la justice. Il serait naïf de croire qu'il soit possible de « dépolitiser » entièrement les élections sénatoriales ou plutôt de les soustraire à l'empire des partis. Des amendements relativement peu importants à la Loi électorale seraient pourtant susceptibles de contribuer de façon essentielle à ce que l'on peut appeler la personnalisation de l'élection. Il est significatif que les propositions de politiciens et de journalistes de différentes couleurs politiques vont dans la même direction¹⁵.

En réactivant le Sénat en 1989, on admit que les élections sénatoriales auraient un caractère majoritaire et seraient organisées dans le cadre des 49 voïvodies d'alors. Dans chaque voïvodie, indépendamment du nombre des habitants, deux sénateurs devaient être élus (à l'exception des voïvodies de Varsovie et de Katowice dont chacune devait élire trois sénateurs), ce qui donnait l'avantage aux petites voïvodies et par conséquent rendait inactuel le principe du suffrage égal pris au sens d'égalité des droits des électeurs à l'échelle de l'Etat. Malgré ce mode d'élection des sénateurs, ceux-ci ne constituaient pas la représentation des collectivités des voïvodies. Jusqu'au 1^{er} janvier 1999 les voïvodies n'étaient que des circonscriptions administratives dirigées par les voïvodes en tant que représentants du gouvernement, et non des collectivités territoriales

¹⁵ Voir J. P a r a d o w s k a : « Izba ratunkowa » [La chambre d'urgence], *Polityka*, 4 août 2001, pp. 24-26; de même Z. R o m a s z e w s k i dans une interview intitulée de façon significative; « Antidotum na SLD » (Un antidote contre l'Alliance de la gauche démocratique), *Rzeczpospolita*, 17 juillet 2001, p. A4.

ayant la personnalité morale. Dans ces conditions, le principe de la représentation égale des voïvodies, destiné à protéger les petites voïvodies contre la prépondérance des grandes et s'inspirant de l'exemple du Sénat des Etats-Unis d'Amérique dont la position dans le système politique américain est pourtant entièrement différente, était pour ainsi dire dépourvu de fondement naturel.

Les résultats des élections sénatoriales de 2001 (et notamment l'élection de deux sénateurs indépendants, c'est-à-dire non soutenus officiellement par aucun groupement politique) semblent indiquer que l'élément personnel y joue un rôle un peu plus important que dans les élections à la Diète. Toutefois, également dans le cas des élections au Sénat les électeurs prennent très souvent en considération l'appartenance du candidat à un parti donné et non ses qualités personnelles, et la proportion des forces politiques au sein de la chambre haute met au jour les mêmes préférences des électeurs que révèle la composition de la Diète, à cela près qu'elles sont encore plus accentuées dans la première: 75% de mandats pour le groupement majoritaire au Sénat contre 41% à la Diète (en 1989, le groupement majoritaire qu'était « Solidarność » eut 99% de places au Sénat).

Si l'on veut que le Sénat devienne un modèle de modération et de bon sens et qu'il soit capable de s'opposer aux initiatives de la Diète au cas où elles seraient trop radicales et dictées par l'intérêt politique immédiat, le caractère représentatif de la chambre haute doit être corrigé d'une manière appropriée et ses compétences adaptées à l'exercice d'une telle fonction. Par quels moyens une telle correction hypothétique pourrait-elle s'opérer?

On pourrait « corriger » le caractère représentatif de la chambre haute, par exemple, en y faisant entrer soit des virilistes, soit des personnes désignées par le Président de la République, de manière à remplacer les élections au suffrage universel ou du moins à en réduire l'importance, se guidant en quelque sorte, et pas nécessairement de très près, sur le mode de composition du Sénat indiqué par la Loi gouvernementale du 3 mai 1791 ou la Constitution de 1935 (voir ci-dessus). L'idée d'incorporer dans la chambre haute des virilistes *sui generis* revint d'ailleurs dans le débat constitutionnel récent où la proposition était avancée de désigner d'office au Sénat les plus hauts fonctionnaires d'Etat à la fin de l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, premièrement, il n'est pas certain que le système de sélection sera parfait au point de garantir que les postes les plus hauts seront confiés aux meilleurs des candidats, soit à ceux qui ont le sens de l'équité, se montrent capables de penser d'une manière indépendante et sont dotés de qualités intellectuelles remarquables. Deuxièmement, même si dans le passé tel ou tel candidat avait fait preuve de ce genre de qualités, ce potentiel a pu s'épuiser pendant qu'il exerçait sa fonction précédente. Ajoutons à cela l'exemple peu encourageant des anciens présidents de la République française dont la participation au Conseil constitutionnel, prévue par la Constitution¹⁶, a un caractère purement formel, en partie d'ailleurs pour des raisons objectives¹⁷. La gérontocratie ne se fonde pas nécessairement sur la raison: le gouvernement des vieillards n'est pas toujours celui des sages.

¹⁶ Voir l'article 56 de la Constitution française de 1958.

¹⁷ Voir W. Skrzydło: *Ustrój polityczny Francji* [Le système politique français], Warszawa 1992, p. 228; L. Garlicki: *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji* [Le Conseil constitutionnel et la protection des droits individuels en France], Warszawa 1993, p. 28.

Tenant de toute façon de la politique, la nomination par le Président de la République équivaudrait dans la pratique à une rétribution de ses amis politiques, et ce ne sont pas leurs qualités intellectuelles et morales qui décideraient de leur désignation, indépendamment de la bonne volonté du Président. Sans parler de ce que le danger d'un affaiblissement du système essentiellement démocratique des pouvoirs publics en son point névralgique qu'est le pouvoir législatif serait d'autant plus grand que la légitimation politique du chef de l'Etat serait plus faible. Il pourrait s'avérer bientôt que le caractère représentatif du Sénat non seulement n'a été corrigé (enrichi), mais encore s'est trouvé déformé (appauvri).

Il est possible d'éviter ces pièges en prenant le chemin bien connu d'élever le niveau des qualifications personnelles requises dont devraient faire preuve non seulement les sénateurs, mais encore, chose très controversée, l'électorat. Quant à l'âge légal élevé par les constitutions polonaises de 1921 et de 1935 à 30 ans pour le droit d'élection et à 40 ans pour le droit d'éligibilité au Sénat, au deuxième alinéa de l'article 99 de la Constitution de 1997 il n'est question que de l'âge de 30 ans accomplis requis cette fois pour être éligible au Sénat. Peut-être donc cela vaudrait-il la peine de rétablir un âge légal également pour le droit d'élection à la chambre haute? Je formule cette question, tout conscient que je suis de son caractère controversé et du mécontentement que le seul fait de l'avoir posée est susceptible d'éveiller parmi les personnes plus jeunes.

Tout aussi controversée sera la question suivante: ne devrait-on pas rechercher — au moins rechercher—outre le critère de l'âge, combien imparfait en l'occurrence, d'autres critères objectifs au possible qui permettraient d'évaluer avec plus de vraisemblance les qualités intellectuelles et morales du candidat? Ni le niveau formel d'instruction, ni la recommandation d'un parti (ou d'une organisation) politique ne sauraient en effet être de tels critères. Ne le pourrait pourtant pas être la recommandation d'une association d'artistes ou d'écrivains, d'une collectivité professionnelle ou d'un établissement de recherche scientifique? Nous reviendrons encore à cette question¹⁸.

IV.

Nous prenons pour point de départ de nos considérations la nécessité d'établir une corrélation étroite entre le caractère représentatif, dans telle ou telle acception du terme, du Sénat d'une part et ses fonctions et ses compétences d'autre part. Si l'on accepte l'orientation que nous proposons de donner au changement de mode d'élection des sénateurs, cette corrélation devrait se traduire par une concentration encore plus grande qu'aujourd'hui des activités du Sénat sur l'exercice de sa fonction législative, mettant pleinement en oeuvre ses compétences complémentaires par rapport aux compétences législatives de la Diète.

¹⁸ Dans l'avenir peut-être aussi celle d'un syndicat, à la condition que la distinction entre l'activité syndicale et politique devienne plus nette, processus qui semble déjà s'être amorcé en Pologne.

De ce que nous venons de dire il ressort clairement que, conformément à la tradition démocratique du constitutionnalisme polonais et à la situation actuelle du Sénat d'après le droit constitutionnel, nous lui réservons, dans la structure du Parlement, la place d'une « seconde » chambre plutôt que celle de la chambre « haute », donc la place d'une chambre qui en aucun cas ne domine sur la Diète (comme, à un certain point, le Sénat sur la Chambre des Représentants au Congrès des Etats-Unis) ni n'est son égale (comme les sénats en Italie, en Roumanie, en Suisse et, à un degré restreint, celui de la V^e République en France). La représentation politique démocratiquement élue de toute la Nation, la Diète, devrait prévaloir sur un Sénat tant soit peu élitiste (élitiste?), « dépolitisé » et personnalisé, et notamment, elle devrait avoir voix délibérative en ce qui concerne les questions résolues selon des critères essentiellement politiques. Il en découle des conclusions *de lege fundamentalis ferenda* dont il sera question plus loin.

Malheureusement, le Sénat qui jusqu'à ce jour est élu d'après une procédure trop proche, malgré toutes les différences, de celle des élections à la Diète, était, depuis son rétablissement dans la III^e République en 1989, enclin à élargir par le fait l'étendue des compétences qui lui ont été attribuées par la Constitution et les lois. Parmi les facteurs qui y ont contribué, signalons une espèce de suractivité (due souvent à l'ambition méritoire de bien représenter le Sénat) des ses présidents successifs, de même que la tendance inspirée par un nominalisme institutionnel spécifique à pousser trop loin les conclusions déduites du nom même de « Sénat » et de l'héritage historique lié à cette institution. C'est ainsi que le Sénat a assumé le rôle du protecteur des Polonais résidant hors de la Pologne et, qui plus est, s'est attribué des compétences égales à celles de la Diète en matière de création et de réalisation de la politique extérieure de l'Etat. En ce qui concerne ce dernier point, il a pour fondement, si faible qu'il soit, la participation du Sénat — prévue par la Constitution et conforme aux principes constitutionnels relatifs à la participation à la législation en général — à l'adoption de la loi autorisant la ratification d'un traité international.

Il n'y a pas de doute que la participation du Sénat à l'accomplissement par le Parlement de sa fonction législative est à la fois la fonction principale de la chambre haute et sa raison d'être, et d'après l'opinion unanime de la doctrine, il faudrait en rester là¹⁹.

Conformément à l'interprétation de la Constitution, admise également dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, les propositions du Sénat relatives aux lois votées par la Diète et comportant la possibilité de repousser une loi dans son ensemble, à l'exception de la loi budgétaire annuelle²⁰, doivent pourtant respecter, en ce qui concerne l'objet des amendements proposés, les limites strictes et infranchissables de la matière réglée par la loi en question. Ces propositions peuvent aussi être assez facilement repoussées par la Diète (la majorité absolue des voix de députés présents [au moins 50% de tous] est suffisante), à l'exception pourtant de la position prise par le Sénat dans la procédure de révision de la Constitution; une telle révision peut, confor-

¹⁹ Voir P. Winczorek: « Sens istnienia Senatu » [Le sens de l'existence du Sénat], *Rzeczpospolita*, 17 juillet 2001, p. A2.

²⁰ Voir l'article 223 de la Constitution de la République de Pologne de 1997, comparé avec le deuxième et le troisième alinéa de l'article 121.

mement à l'article 235 de la Constitution, être bloquée et réduite à néant. Cette solution avait sans doute pour objectif de rendre pratiquement impossible toute tentative visant à éliminer de la Constitution l'institution du Sénat et à établir un Parlement unicaméral.

La procédure législative est engagée en Pologne toujours et exclusivement à l'une des deux chambres: la Diète (à la différence, par exemple, du Parlement britannique ou du Congrès des Etats-Unis). Toutefois, l'un des sujets ayant en principe une compétence égale en matière d'initiative législative - illimitée quant à l'objet, à l'exception de la loi budgétaire, mais dans le cas du Sénat embrassant également la révision de la Constitution - est le Sénat qui, *nota bene*, en fait usage plutôt rarement (plus rarement que, par exemple, le Bundesrat en Allemagne fédérale).

La position clé de la Diète dans la procédure législative ne s'exprime pas seulement par la possibilité déjà mentionnée qu'elle a de rejeter les amendements proposés par le Sénat ou la résolution de celui-ci sur le rejet d'un projet de loi dans son ensemble, et ce sans constituer, par exemple, des commissions paritaires conjointes des deux chambres pour éliminer les divergences, comme cela se fait dans les parlements de certains pays. S'y ajoutent des compétences de la chambre basse telles que la prise de position par la Diète seule sur ce que l'on appelle le veto (suspensif) opposé par le Président de la République à une loi qui pourtant a été votée avec la participation du Sénat, l'élimination de l'inconstitutionnalité d'une loi par la Diète seule dans certains cas où des dispositions concrètes de la loi en question auront été déclarées non conformes à la Constitution par le Tribunal constitutionnel statuant en application de la procédure de contrôle préventif engagée sur proposition du Président de la République, ainsi que l'adoption par la Diète seule d'une résolution²¹ relative au choix de la procédure d'autorisation de la ratification d'un certain type de traité international (par une loi adoptée selon une procédure spéciale ou par référendum national).

Tous ces symptômes du rôle secondaire joué par le Sénat dans la législation ne sauraient bien entendu être compensés par l'aptitude générale du Président du Sénat (analogue à celle reconnue, entre autres, au Président de la Diète) à demander l'engagement par le Tribunal constitutionnel du contrôle de la conformité à la Constitution d'un texte législatif en vigueur ainsi que des objectifs ou de l'activité d'un parti politique donné²². Le fait que cette dernière compétence a été attribuée précisément au Président du Sénat est d'ailleurs difficile à expliquer rationnellement, même si elle rentre dans l'aptitude à déposer les requêtes en général devant le Tribunal constitutionnel.

La deuxième fonction du Sénat consiste à prendre part - le plus souvent par l'autorisation de la nomination de certains organes unipersonnels ou directeurs (le Président de la Chambre suprême de Contrôle, le Défenseur des Droits civiques, le Défenseur des Droits de l'Enfant, le Président de l'Institut de la Mémoire nationale - Commission de Poursuite des Crimes contre la Nation polonaise, l'Inspecteur général de la Protection des Données personnelles) ou par la nomination d'une partie, définie par la Constitution ou les lois, des membres des organes collégiaux (le Conseil national de Magistrature, le Conseil national

²¹ En application du quatrième alinéa de l'article 90 de la Constitution de 1997.

²² Voir le premier point du premier alinéa de l'article 191 de la Constitution de 1997.

de la Radiophonie et de la Télévision, le Conseil de la Politique monétaire, le conseil de l'Institut de la Mémoire nationale) - à la création de certains organes centraux de l'Etat, c'est-à-dire à la réalisation par le Parlement de sa fonction créatrice.

La participation du Sénat à la fonction créatrice du Parlement est limitée. Premièrement, comme l'indiquent les énumérations ci-dessus, elle porte sur les fonctions situées en dehors de l'administration gouvernementale et sur celles seulement qui exigent la plus grande confiance de l'opinion publique et une orientation dépassant l'esprit de parti. Deuxièmement, les personnes nommées par le Sénat ou avec sa participation se voient attribuer une étendue plus ou moins grande d'indépendance garantie par la stabilité de leur fonction; elles ne peuvent pas être révoquées de façon arbitraire, avec ou sans la participation du Sénat; au contraire, leur révocation se fait toujours et exclusivement dans les conditions et selon la procédure prévues par la loi. Troisièmement, l'exigence de l'autorisation par le Sénat signifie que l'initiative de la nomination d'une personne concrète relève de la compétence d'un autre sujet, le plus souvent de la Diète, et, dans le cas du Président de l'Institut de la Mémoire nationale, du conseil de l'Institut. La participation du Sénat, limitée de la façon que nous venons de présenter, à la réalisation par le Parlement de sa fonction créatrice doit être considérée comme optimale, justifiée et par conséquent ne demandant pas de changements importants.

Bien que la Constitution (au deuxième alinéa de l'article 95) pose en principe général que le contrôle parlementaire du gouvernement n'est exercé que par la Diète, et que l'étendue en est définie par les dispositions de la Constitution et des lois (et non déduite des autres principes constitutionnels, tels que, par exemple, la souveraineté de la Nation ou la démocratie représentative), le Sénat prend part à l'exercice de ce contrôle contre les intentions des architectes du régime constitutionnel de l'Etat et pour ainsi dire plus ou moins *praeter legem*. Il est vrai qu'à la différence des solutions adoptées dans la Constitution de 1935 (voir ci-dessus), le Sénat ne participe aujourd'hui en aucune manière à l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement (par le vote de défiance ainsi que par le refus d'accorder le vote de confiance, voire — mais c'est une autre affaire - le refus de donner quitus). Cependant, dans la pratique parlementaire, des formes « faibles » de contrôle apparues, en partie, à la faveur de certaines ambiguës dispositions de la loi, assurées par les commissions du Sénat au nombre de quatorze²³. Ce système développé de commissions correspondant pour la plupart aux différents départements de l'administration gouvernementale, non seulement permet d'assurer l'efficacité des travaux législatifs mais encore crée des conditions propices à l'engagement de procédures particulières de contrôle. Il vaut la peine de rappeler qu'en 1989, après que le Sénat fut institué par la Constitution révisée, on se demandait si celle-ci permettait la nomination par le Sénat de commissions permanentes.

D'après la Constitution (art. 115) ce sont uniquement les députés qui peuvent adresser des interpellations et des questions, dont celles portant sur les affaires courantes, au

²³ Voir le premier alinéa de l'article 15 de la résolution du Sénat du 23 novembre 1990: *Le Règlement du Sénat de la République de Pologne* (texte unique dans *Monitor Polski* 2000, n° 8, texte 170).

Président du Conseil des Ministres et aux autres membres du Conseil des Ministres. Dans la pratique, les déclarations des sénateurs, prévues par le Règlement du Sénat, revêtent un caractère semblable aux interpellations (ou aux questions) des députés, alors que les réponses à ces déclarations, dans la mesure où elles portent sur des affaires étant du ressort de l'administration gouvernementale, sont requises par les organes directeurs du Sénat non moins rigoureusement que les réponses aux interventions des députés le sont par le Président de la Diète. Cette pratique rapproche un peu les compétences du Sénat polonais en matière de contrôle de celles de la Chambre haute en France ou aux Etats-Unis d'Amérique.

On ne saurait ignorer la circonstance qu'également pendant l'exercice de ses compétences législatives, le Sénat peut engager certaines procédures de contrôle à l'égard du Conseil des Ministres, par exemple en mettant en discussion dans les commissions les différents aspects de la pratique gouvernementale d'appliquer les dispositions de la loi que la Diète vient d'amender par une loi transmise à la chambre haute pour qu'elle se prononce en la matière.

Pour finir, le droit polonais attribue au Sénat des compétences particulières dont la réalisation doit être liée à des éléments de contrôle de l'administration gouvernementale. Ainsi par exemple, si le Défenseur des Droits civiques est tenu d'informer chaque année non seulement la Diète, mais encore le Sénat aussi bien sur ses activités que sur l'état du respect des libertés et des droits de l'homme et du citoyen (article 212 de la Constitution de 1997), il est évident qu'une partie considérable de cette information devant nécessairement porter sur le respect des libertés et des droits en question par l'administration gouvernementale, des éléments de contrôle des travaux du gouvernement apparaîtront lors de sa mise en discussion.

Pour ce qui est des compétences de la Chambre haute en matière de ce que l'on peut appeler le contrôle du Président de la République et que le Sénat exerce en débattant conjointement avec la Diète en tant qu'Assemblée nationale, elles n'ont plus grand-chose à voir avec la fonction assignée au Sénat dans le domaine du contrôle proprement dit. Il s'agit en particulier de la reconnaissance de l'incapacité permanente du Président de la République à l'exercice de ses fonctions en raison de son état de santé ou, dans une autre situation, de la mise en état d'accusation du Président devant le Tribunal d'Etat pour violation de la Constitution ou des lois, ainsi que pour une infraction. Dans ces cas pourtant, la contribution du Sénat en tant qu'autorité morale collective *sui generis* (qu'il nous soit permis d'employer ici cette appellation dont on abuse souvent) semble entièrement justifiée, à la différence de sa participation controversée à l'exercice du contrôle des activités du Conseil des Ministres, ce contrôle ayant un caractère politique par la force des choses.

V.

Tout en proposant de conserver le Sénat sous une forme à peine réformée, nous voudrions relier les changements apportés au mode d'élection des sénateurs à certaines

modifications non pas des compétences de la Chambre haute, mais du caractère de ses activités.

Ainsi donc il faut renforcer les compétences fondamentales du Sénat qui assurent sa participation à la législation. Dans le domaine de la création du droit, on peut y parvenir (1) en introduisant l'examen obligatoire par le Sénat de chaque loi adoptée par la Diète; la nécessité d'introduire une telle obligation a dernièrement été mise en lumière par le refus du Sénat de corriger les erreurs législatives universellement relevées dans les lois d'amendement du droit pénal, adoptées par la Diète en pleine connaissance de ces erreurs; (2) en introduisant la participation du Sénat à l'adoption des lois mises une nouvelle fois aux voix sur proposition du Président de la République qui leur a opposé le veto; (3) en élevant à la proportion antérieure de 3/5, et ce, peut-être, par rapport au nombre constitutionnel des députés, la majorité requise des voix à la Diète pour rejeter les propositions du Sénat relatives à une loi adoptée par la Diète; (4) en supprimant dans la pratique les restrictions concernant l'étendue des amendements proposés par le Sénat.

Par contre, le maintien par le Sénat de sa compétence, de nature essentiellement politique et administrative, en matière d'engagement de la procédure législative, ainsi que l'exigence d'autorisation sans appel par le Sénat d'adoption de toute loi portant révision de la Constitution dans les termes adoptés par la Diète, demandent une discussion ultérieure.

Sur le plan de l'application de la loi - facteur qui règle la législation - il y aurait lieu d'encourager le Sénat à examiner les lois non seulement du point de vue de leur correction législative - autrement dit, de la moralité du droit dont parlait en son temps L. Fuller — et de leur adaptation au système des sources du droit dans son ensemble, car une telle tâche conviendrait mieux à un centre parlementaire de législation, mais encore et avant tout en vue d'une appréciation axiologique du contenu du droit créé et de son adéquation au principe de la justice (sociale).

Participant, comme aujourd'hui, à la fonction créatrice du Parlement (voir ci-dessus), le Sénat devrait se pencher avec peut-être plus d'attention sur les candidatures aux hautes fonctions (en procédant, par exemple, à des auditions obligatoires en commission des candidats, en examinant avec attention leur aptitude professionnelle et morale à occuper un poste donné), sans céder à la pression d'un groupe social quelconque et sans accepter aucun compromis dicté par la répartition actuelle des forces politiques.

On devrait également viser à rendre conforme aux intentions des architectes du régime constitutionnel de l'Etat l'activité du Sénat dans le domaine du contrôle parlementaire du Conseil des Ministres et de l'administration gouvernementale soumise à ce dernier. Comme on le sait, la Constitution de la République de Pologne n'attribue pas une telle compétence au Sénat. Il faudrait en particulier ramener aux dimensions convenables, dans la pratique du Sénat, l'institution des déclarations des sénateurs lesquelles devraient être précisément des déclarations et non des questions cachées sous ce nom et adressées au gouvernement. Il y a aussi lieu de s'interroger sur le nombre et le caractère des commissions du Sénat, visant en général à réduire leur liste.

La condition *sine qua non* de la réorientation proposée de la chambre haute et du renforcement de son impact sur le contenu du droit créé est une réforme électorale,

c'est-à-dire l'amendement de certaines parties de la Loi sur les élections à la Diète et au Sénat de 2001, qui par malheur vient seulement d'être adoptée.

Un pas dans la bonne direction serait la modification du système électoral consistant à introduire l'élection des sénateurs dans des circonscriptions à un seul mandat - ce qui favorise toujours la personnalisation des élections et en rend les résultats moins dépendants des décisions des corps directeurs des différents partis - et à maintenir leur élection à la majorité relative (et non absolue) des voix, c'est-à-dire à un seul tour de scrutin. Cela empêcherait les candidats ou les partis (les organisations) qui les soutiennent de conclure des accords quelconques entre eux pendant l'intervalle entre le premier et le second tour de scrutin, ce dernier étant souvent nécessaire lorsque la majorité absolue des voix est requise.

Ensuite, on devrait admettre la présentation des candidats non seulement par les partis et par les électeurs (ou plus précisément par leurs comités)²⁴, mais encore, comme il a été dit plus haut, par les associations d'artistes et d'écrivains, les collectivités professionnelles, peut-être aussi par d'autres associations et par les établissements de recherche scientifique. L'indépendance des délibérations prises par les sénateurs, garantie par le renforcement du caractère légal de leur mandat parlementaire en tant que mandat libre et non impératif, est susceptible de jouer un rôle important dans la réorientation du Sénat. Cet objectif sera pourtant difficile à atteindre, d'autant plus qu'il s'harmonise mal avec la proposition d'organiser les élections au Sénat dans des circonscriptions électorales à un seul mandat, laquelle vise, quoi qu'on en dise, à établir un lien plus étroit entre les représentés et les représentants, l'électorat et les sénateurs.

L'autorité personnelle des sénateurs trouvant un appui dans les associations ou les organisations qui présentent leur candidature (voir ci-dessus), ainsi que l'approbation qui leur est exprimée publiquement par la collectivité, et avant tout par l'électorat dispersé et inorganisé de leur circonscription électorale relativement petite (à un mandat!), peuvent apporter un contrepoids à leur dépendance inconditionnelle du parti (de l'organisation) politique dont ils sont membres. Pour être clair, il y a lieu d'ajouter que toutes les initiatives proposées ne visent pas à un changement révolutionnaire mais à un « déplacement de l'accent ». Il serait difficile de défendre aux partis politiques de s'intéresser à l'activité de leurs adhérents au sein du Sénat qui est une institution incorporée dans les mécanismes de l'exercice du pouvoir public, mais on peut s'efforcer de limiter l'intensité de cet intérêt. On peut, par exemple, renoncer assez facilement à la pratique de créer des groupes politiques de sénateurs d'après le critère de l'appartenance à un parti donné (de même qu'à la participation des sénateurs à des groupes analogues à l'échelle du Parlement), et tenter d'organiser les membres du Sénat d'après un autre critère, par exemple celui de l'élection dans les voïvodies particulières. Ensuite, on peut recourir plus souvent au scrutin secret, en particulier en ce qui concerne les affaires personnelles. L'échelle des possibilités est assez vaste; il faut vouloir en tirer parti.

²⁴ Comme prévu au premier alinéa de l'article 100 de la Constitution de 1997.

* * *

Le propos de l'auteur de ces observations n'est pas de présenter *ex cathedra* un projet détaillé de réforme du Sénat, mais de stimuler un débat de fond portant sur la direction des changements souhaitables, débat dont la nécessité est confirmée par les événements et les déclarations sur la scène politique. Le point de départ d'un tel débat doit être une réflexion approfondie sur le sens de l'existence du Sénat dans les conditions d'une démocratie parlementaire rationalisée et toujours en voie de rationalisation. Si l'échange d'opinions ainsi amorcé permet d'atteindre, par delà les intérêts des différents partis, un certain degré de consensus en ce qui concerne l'idée de réorienter tant soit peu le Sénat, et ce de la manière que nous suggérons, il y aura des chances pour réaliser l'idéal mythique de la chambre haute comme garant du bon sens et de la modération, dont les efforts pour assurer le respect des valeurs morales et politiques authentiques dans le droit créé sont efficaces.