

LA DERNIÈRE RÉFORME DU SÉNAT DE BELGIQUE

Marc Verdussen*

Résumé

En 2014, les dispositions de la Constitution relatives au Sénat ont été révisées, afin de modifier en profondeur à la fois la composition et les attributions de la seconde assemblée parlementaire fédérale. Le résultat est décevant.

S'agissant de la composition du nouveau Sénat, l'objectif d'en faire une seconde chambre représentative de chacune des entités fédérées, dans le respect de ses particularités, n'est pas atteint. Certes, 50 des 60 sénateurs sont élus par les parlements de communauté et de région. Mais, d'une part, le Sénat est configuré autour de la distinction entre Flamands et Francophones, ce que reflète la répartition des sénateurs entre deux groupes linguistiques, et d'autre part, la répartition des sénateurs entre ces deux groupes linguistiques correspond à la répartition au sein de la population belge, comme à la Chambre des représentants. Cela pose la question de la signification même du bicaméralisme.

S'agissant des compétences du nouveau Sénat, elles ont été à ce point réduites que ce dernier est aujourd'hui l'institution parlementaire la plus faible du Royaume. La liste des lois pour lesquelles le Sénat doit ou peut intervenir a été considérablement limitée.

Mots-clés : Belgique ; Parlement ; Sénat ; bicaméralisme ; fédéralisme.

THE LATEST REFORM OF THE BELGIAN SENATE

Abstract

The provisions of the Constitution relating to the Senate were revised in 2014, in order to introduce significant changes in the composition and powers of the Federal Parliament's second chamber. The result is disappointing.

As regards the composition of the new Senate, the aim of making it a second chamber representing each of the federal entities, and respecting their particular features, has not been achieved. Admittedly, 50 of the 60 senators are elected by the community and regional parliaments. But the configuration of the Senate is based on a distinction between Flemish and French speakers, reflecting the fact that senators are divided into two language groups, and it corresponds to the division at the heart of the Belgian population, as in the Chamber of Representatives. That poses the question of the real meaning of bicameralism.

As far as the powers of the new Senate are concerned, these have been reduced to the point where, today, it is the weakest parliamentary institution in the Kingdom. The list of laws that the Senate can, or must, intervene in has been considerably restricted.

Keywords: Belgium; Parliament; Senate; bicameralism; federalism.

* Marc Verdussen, professeur à l'Université de Louvain (UCL). Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution (JUR-I – CRECO), Place Montesquieu 2 bte L2.07.01 à 1348 Louvain-la-Neuve marc.verdussen@uclouvain.be.

Article reçu le 20.07.2015. Évaluation en aveugle: 24.07.2015. Date d'acceptation de la version finale: 30.07.2015.

Citation Recommandée : VERDUSSEN, Marc. « La dernière réforme du Sénat de Belgique ». *Revista catalana de dret públic*. N° 51 (décembre 2015), pp. 74-84, DOI : [10.2436/20.8030.01.54](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.54).

Sommaire

I L'évolution du Sénat jusqu'en 2014

II La réforme du Sénat en 2014

A La composition du nouveau Sénat

B Les attributions du nouveau Sénat

Conclusions

Dès l'origine, la Belgique s'est dotée d'un régime parlementaire, avec un Parlement bicaméral composé de deux assemblées indépendantes l'une de l'autre, la Chambre des représentants et le Sénat. Ce faisant, le Constituant a « voulu créer une 'chambre de réflexion', un pouvoir modérateur, capable de servir de contrepoids à la Chambre populaire et de donner aux décisions législatives maturité et pondération »¹. Si le bicaméralisme a pu être critiqué par certains partis ou responsables politiques, il n'y a jamais eu un accord politique suffisamment large pour envisager sa suppression. En revanche, la question de la spécificité de l'assemblée sénatoriale a toujours fait partie, et fait encore partie, des controverses constitutionnelles les plus épineuses.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'histoire constitutionnelle de la Belgique ait connu plusieurs réformes du Sénat (I). La dernière réforme a été imaginée et adoptée dans le cadre de la sixième phase de la réforme de l'Etat². En Belgique, on entend par « réforme de l'Etat », l'opération juridique de transformation graduelle de l'Etat unitaire en un Etat de plus en plus fédéral. L'Etat fédéral belge est né, en effet, d'une lente métamorphose, qui s'est opérée au départ d'une structure originellement centralisée, par le fractionnement d'un Etat souverain et sous la pression de forces centrifuges et identitaires³. Les phases les plus récentes de la réforme de l'Etat ont conduit à rendre l'Etat fédéral belge plus fédéral encore.

En 2014, les dispositions de la Constitution relatives au Sénat ont été révisées, afin de modifier en profondeur à la fois la composition et les attributions de la seconde assemblée parlementaire fédérale (II).

I L'évolution du Sénat jusqu'en 2014

Jusqu'à la sixième phase de la réforme de l'Etat, le Sénat a subi, au cours de l'histoire de Belgique, plusieurs transformations. Quatre périodes doivent être distinguées : de 1831 à 1893 ; de 1893 à 1921 ; de 1921 à 1993 ; de 1993 à 2014⁴.

En 1831, le Constituant opta pour un Sénat électif, les membres du Sénat étant « élus, à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre des représentants ». Les deux assemblées avaient donc la même origine élective. Cependant, l'exigence d'un cens d'éligibilité pour les sénateurs faisait du Sénat une assemblée conservatrice, représentative de l'aristocratie et de la propriété. Aux sénateurs élus directement, s'ajoutait un sénateur de droit en la personne de l'héritier présomptif du Roi, que l'on voulait familiariser avec les travaux du Sénat et, par là, avec le fonctionnement des institutions politiques en général. A la condition d'avoir prêté le serment constitutionnel, il devenait sénateur à l'âge de 18 ans, mais n'avait voix délibérative qu'à l'âge de 25 ans. Si les attributions conférées aux deux assemblées étaient

1 C. GOOSSENS, « Le bicaméralisme en Belgique et son évolution », in *Liber Amicorum Frédéric Dumon*, t. II, Anvers, Kluwer, 1983, p. 795.

2 La sixième phase de la réforme de l'Etat fait suite à la plus longue crise politique qu'a connue la Belgique – 541 jours –, laquelle trouvait son origine dans les divergences profondes existant entre Francophones et Flamands sur la manière de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et d'approfondir la réforme de l'Etat. Cette crise a débouché, le 11 octobre 2011, sur la conclusion d'un « Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'Etat », conclu entre huit partis politiques. La mise en œuvre juridique de cet accord politique a été réalisée en deux étapes, en 2012 et en 2014. La première étape a donné lieu à la révision des articles 63 et 160 de la Constitution, ainsi qu'à l'insertion dans la Constitution des articles 157bis et 168bis. Elle a donné lieu également à l'adoption de plusieurs lois spéciales et ordinaires. Tous ces textes ont été adoptés le 19 juillet 2012 et publiés au *Moniteur belge* du 22 août 2012. La seconde étape a donné lieu à la révision des articles 5, alinéa 2, 11bis, 23, 41, 43, 44, 46, 56, 57, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 100, 117, 118, § 2, 119, 123, § 2, 142, 143, 144, 151, § 1er, 162, 167, 170, § 3, et 180 de la Constitution, ainsi qu'à l'insertion dans la Constitution des articles 39bis, 39ter et 135bis. Elle a donné lieu également à l'adoption de plusieurs lois spéciales et ordinaires. Tous ces textes ont été adoptés le 6 janvier 2014 et publiés au *Moniteur belge* du 31 janvier 2014. La réforme du Sénat a été réalisée au cours de la seconde étape. Sur la sixième phase de la réforme de l'Etat, voy. M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015. En langue néerlandaise, voy. A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2014 ; J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014.

3 Voy. M. VERDUSSEN, « El federalismo belga », *Cuadernos de Alzate – Revista vasca de la cultura y las ideas*, 2004, vol. 30, pp. 59-76 ; « La Belgique. Un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation », in M. SEYMOUR et G. LAFOREST (dir.), *Le fédéralisme multinational – Un modèle viable ?*, Peter Lang, 2011, pp. 211-225.

4 Pour plus de détails, voy. M. VERDUSSEN, « El Senado belga », in J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA (ed.), *Repensar el Senado – Estudios sobre su reforma*, Madrid, Temas del Senado, 2008, pp. 191-213. Sur l'histoire du Sénat, voy. les contributions à l'ouvrage collectif : *L'histoire du Sénat de Belgique*, Bruxelles, Racine, 1999.

identiques, spécialement en ce qui concerne l'exercice de la fonction législative, dans les faits, l'action de la Chambre des représentants était prédominante.

En 1893, le mode de composition du Sénat fut légèrement remanié, sans que cela provoque des bouleversements dans l'équilibre entre les deux assemblées parlementaires. Les conditions d'électorat, jusque-là identiques à celles requises pour la Chambre des représentants, sont modifiées, spécialement en ce qui concerne l'âge requis pour pouvoir voter, et les conditions d'éligibilité sont assouplies, par un abaissement du cens d'éligibilité. De plus, sont désormais sénateurs de droit à l'âge de 18 ans, tout en n'ayant voix délibérative qu'à l'âge de 25 ans, tous les princes susceptibles d'accéder au trône. Par ailleurs, une nouvelle catégorie de sénateurs est créée, celle des sénateurs provinciaux : ils sont élus au second degré par les conseils provinciaux, chaque province pouvant élire deux, trois ou quatre sénateurs selon qu'elle compte moins de 500.000, de 500.000 à 1 million ou plus d'un million d'habitants.

En 1921, le Constituant a entendu donner une configuration plus démocratique au Sénat, tout en visant une singularisation maximale de l'institution par rapport à la Chambre des représentants. Plus que jamais, le Sénat apparaît comme composite, puisqu'il est composé de quatre catégories de sénateurs. La première catégorie regroupe les sénateurs élus au suffrage direct. Les conditions d'électorat sont identiques à celles prévues pour la Chambre des représentants. L'âge électoral est ainsi fixé à 21 ans. Les conditions d'éligibilité sont, en revanche, différentes : il faut être âgé au moins de 40 ans – tandis qu'à la Chambre des représentants, l'âge requis est de 25 ans –, et le candidat doit appartenir à l'un des 21 groupes socioprofessionnels énumérés par la Constitution, tels les titulaires d'un diplôme de fin d'études délivré par un établissement supérieur. La deuxième catégorie comprend les sénateurs provinciaux, dont le nombre et la répartition varient désormais en fonction de l'évolution démographique. La troisième catégorie est nouvelle : les sénateurs cooptés, qui sont désignés conjointement par les sénateurs élus directement et les sénateurs provinciaux et dont le nombre est fixé à la moitié de ces derniers. La cooptation est censée associer aux travaux du Sénat des personnalités issues de la société civile et donc étrangères au monde politique et aux luttes électorales. La quatrième et dernière catégorie est celle des sénateurs de droit, seule catégorie à ne connaître aucune modification.

En 1993, le Constituant a entrepris une profonde réforme du Sénat, en poursuivant deux objectifs.

Le premier objectif était d'adapter la composition du Sénat à la structure fédérale de l'Etat, à l'image de la plupart des Etats fédéraux, dont la seconde chambre est généralement formée de représentants des collectivités fédérées⁵. Or, l'objectif n'a été que très partiellement atteint, puisqu'une portion seulement des sénateurs représente les entités fédérées. Au delà de nos frontières, cette composition est jugée « très particulière »⁶. 40 sénateurs sont élus directement, 25 par le collège électoral néerlandais, donc par les électeurs flamands, et 15 par le collège électoral français, donc par les électeurs francophones. 21 sénateurs sont élus par une catégorie de collectivités fédérées : les communautés⁷. Chacune d'elles – la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone – dispose d'un Parlement, qui élit en son sein un certain nombre de membres pour siéger, en même temps, au Sénat. On les désigne sous le nom de « sénateurs communautaires » : les Parlements de la Communauté flamande et de la Communauté française en élisent chacun 10, le dernier étant élu par le Parlement de la Communauté germanophone. En tant que telles, les régions, seconde catégorie de collectivités fédérées, n'élisent donc aucun sénateur. Le Sénat apparaît ainsi comme une assemblée très partiellement représentative d'une partie des collectivités fédérées. Aux sénateurs élus directement et aux sénateurs communautaires, s'ajoutent 10 sénateurs cooptés, ainsi que « les enfants du Roi » – ou, à défaut d'enfant, « les descendants belges de la branche de la famille royale appelée à régner » –, qui sont de plein droit sénateurs à l'âge de 18 ans, avec voix délibérative à l'âge de 21 ans.

5 Voy. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 9ème éd., Padoue, CEDAM, 2013, p. 578 ; J.S. MARTINEZ, « Horizontal Structuring », in M. ROSENFELD et A. SAJO (eds), *Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012, p. 561 ; R. WATTS, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1996, p. 84.

6 L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, 18ème éd., Paris, Dalloz, 2015, p. 476.

7 Rappelons qu'en Belgique, les collectivités fédérées sont dédoublées en deux catégories, les communautés et les régions. En vertu des articles 1 à 3 de la Constitution, la Belgique est un Etat fédéral qui se compose de trois communautés (la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone) et de trois régions (la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise, qui abrite la capitale du Royaume).

Le second objectif était de transformer le Sénat en une chambre de réflexion, dans le cadre d'une rationalisation du travail parlementaire, qui s'est traduite par une certaine spécialisation des assemblées législatives fédérales et une primauté de la Chambre des représentants. Pour la première fois dans l'histoire de la Belgique, des différences substantielles sont introduites dans les compétences respectives de la Chambre des représentants et du Sénat. S'agissant de l'exercice de la fonction législative, les lois fédérales ne sont plus, toutes, votées par le Sénat : dans certaines matières, identifiées par la Constitution, elles ne sont votées que par la Chambre des représentants, à l'exclusion du Sénat, tandis que, dans d'autres, très nombreuses, l'intervention du Sénat est facultative et non décisive : en cas de désaccord avec la Chambre des représentants, cette dernière seule a le pouvoir du dernier mot. De la sorte, le bicaméralisme devient inégalitaire ou « imparfait » : « In an 'imperfectly' bicameral system the federal chamber usually has an inferior position to that of the first chamber, which means that at least regarding some kinds of laws the federal chamber's veto may be overruled »⁸. S'agissant du contrôle politique de l'action gouvernementale, seule la Chambre des représentants est désormais compétente pour mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement fédéral et de ses membres, par le vote de motions de méfiance ou le rejet de motions de confiance.

Après 1993, de nombreuses voix se sont fait entendre en faveur d'une nouvelle réforme du Sénat, afin de transformer celui-ci en une assemblée intégralement représentative des collectivités fédérées et de permettre une participation effective de ces collectivités à la gestion des affaires fédérales⁹.

Dans cette perspective, la création d'un Sénat paritaire a été défendue, spécialement du côté francophone, comme étant la formule qui correspondrait le plus adéquatement aux traits constitutifs de l'Etat fédéral belge et, tout spécialement, à son caractère bipolaire. Un Sénat qui associerait à ses travaux, sur un pied d'égalité, les deux grandes communautés composant la Belgique, ne serait-il pas « en mesure de jouer un rôle déterminant dans le règlement d'un ensemble de dossiers où les intérêts de l'une et de l'autre communautés peuvent entrer en conflit »¹⁰ ? D'autres suggestions ont été formulées, spécialement dans le monde académique. C'est ainsi que le 12 novembre 2001, une rencontre entre constitutionnalistes a été organisée au Sénat afin de réfléchir à l'avenir de l'institution¹¹.

II La réforme du Sénat en 2014

La réforme du Sénat a pu être réalisée par la révision le 6 janvier 2014 de plusieurs dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir législatif fédéral, ainsi que par l'adoption de lois spéciales et ordinaires¹². La réforme touche à la fois à la composition du Sénat (A) et à ses attributions (B).

A La composition du nouveau Sénat

Concrètement, trois formules sont concevables pour aménager une seconde assemblée parlementaire représentative des composantes fédérées de l'Etat : l'élection directe par les populations concernées (formule américaine) ou la désignation par des organes propres aux collectivités fédérées, soit leurs Gouvernements

8 A. GAMPER, « A Global Theory of Federalism : The Nature and Challenges of a Federal State », *German Law Journal*, 2005, vol. 6, p. 1316.

9 Voy. not. A. ALEN, « La nécessité d'un Sénat comme seconde chambre des Etats et comme garant de la qualité de la législation », in Centre d'études constitutionnelles et administratives, *Quelles réformes pour le Sénat ?*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 22-23 ; H. DUMONT, « Le lien entre les fonctions de représentation et de réflexion », in *ibid.*, pp. 65-66 ; K. RIMANQUE, « Composition et compétences pour un Sénat une nouvelle fois réformé », in *ibid.*, p. 71 ; M. UYTENDAELE, « Les grands axes d'une nouvelle réforme du Sénat », in *ibid.*, p. 30 ; J. VELAERS, « Pour un Sénat dont la composition reflète sa mission en tant que seconde chambre législative et chambre des états », in *ibid.*, p. 58.

10 F. DELPÉRÉE, *La Constitution de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 132.

11 Centre d'études constitutionnelles et administratives, *Quelles réformes pour le Sénat ?*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

12 *Moniteur belge*, 31 janvier 2014. Sur cette réforme, voy. A. FEYT, « Sénat », in *Dictionnaire de la Sixième réforme de l'Etat*, op. cit., pp. 789-795 ; C. SÄGESSER et C. ISTASSE, « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014, n° 2219-2220 ; C. VAN WYNSBERGHE, « [The Belgian Senate : little damage, little use](#) », *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, 17 août 2015.

(formule allemande), soit leurs Parlements (formule autrichienne)¹³. La Belgique avait opté pour cette dernière formule en 1993. Elle confirme cette option en 2014. Selon les termes mêmes des initiateurs de la réforme, celle-ci vise à « garantir la participation des parlements des entités fédérées à l'organisation et au fonctionnement fondamentaux de l'Etat, ainsi que de créer un réel lieu de rencontre pour les parlements de communauté et de région »¹⁴. Les articles 68 à 71 de la Constitution ont été modifiés en ce sens et l'article 72 abrogé, ce qui a conduit, par voie d'entraînement, à la modification d'autres dispositions constitutionnelles.

Le nombre de sénateurs est réduit à 60. La catégorie des sénateurs élus directement et la catégorie des sénateurs de droit sont purement et simplement supprimées. Subsistent donc deux catégories de sénateurs.

La première catégorie de sénateurs est la plus importante. 50 des 60 sénateurs sont élus par les parlements de communauté et de région. En toute logique, l'article 119 de la Constitution a été modifié afin de supprimer l'incompatibilité entre la qualité de sénateur et la qualité de membre d'un parlement de communauté ou de région. L'article 71 de la Constitution, relatif aux indemnités dues aux sénateurs, a également été modifié, dans le but de déterminer les débiteurs de ces indemnités : chaque parlement de communauté ou de région est débiteur des indemnités de son ou de ses sénateurs, seule l'indemnité des sénateurs cooptés restant à charge du Sénat lui-même.

Sur ces 50 sénateurs, 29 feront partie du groupe linguistique néerlandais du Sénat et 20 du groupe linguistique français. Reste un dernier sénateur qui, lui, ne fera partie d'aucun des deux groupes linguistiques.

Les 29 membres élus du groupe linguistique néerlandais sont désignés par le Parlement flamand. Précisons que celui-ci assume à la fois le rôle de Parlement de la Communauté flamande et le rôle de Parlement de la Région flamande. En effet, la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit que, moyennant quelques adaptations procédurales, les institutions de la Communauté flamande règlent, non seulement les matières communautaires, mais également les matières qui sont de la responsabilité de la Région flamande, de telle sorte que cette dernière, tout en conservant une personnalité juridique distincte, se trouve ainsi dépourvue d'institutions propres. Les 29 sénateurs flamands sont donc désignés par la même assemblée parlementaire. Ils sont désignés en son sein. Ils peuvent aussi être désignés parmi les membres du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région bruxelloise. Un des 29 membres au moins doit être domicilié sur le territoire bruxellois, ce qui est une garantie de représentation minimale des Flamands de Bruxelles.

Les 20 membres élus du groupe linguistique français ne sont pas issus de la même assemblée parlementaire. En effet, du côté francophone, la configuration institutionnelle n'est la même que du côté flamand. Comme l'écrit Francis Delpérée, « cent cinquante mille flamands de Bruxelles ne pèsent pas lourd dans une Communauté flamande de près de six millions d'habitants », tandis que « huit cents cinquante mille francophones à Bruxelles pèsent de tout leur poids dans une Communauté française de quatre millions deux cents cinquante mille habitants »¹⁵. En clair, il ressort de la loi spéciale de réformes institutionnelles que le Parlement de la Communauté française légifère dans les matières communautaires et que le Parlement de la Région wallonne légifère dans les matières régionales. Il a donc fallu répartir les 20 sièges francophones entre ces deux assemblées parlementaires tout en réservant des sièges au groupe linguistique français du Parlement de la Région bruxelloise. Pour le dire autrement, il a fallu trouver un compromis entre la logique communautaire et la logique régionale, deux logiques qui divisent les Francophones et qui expliquent que ceux-ci soient soumis à une configuration institutionnelle différente.

Un compromis a pu être dégagé. Il a fait l'objet de très âpres négociations, dans le cadre d'un groupe de travail dont la création a été prévue par l'Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat et qui était composé des représentants des huit partis politiques ayant conclu l'Accord. Le compromis est le suivant. Sur les 20 sénateurs francophones, 10 ont une origine communautaire et 10 ont une origine régionale. Les 10 sénateurs francophones communautaires sont désignés par le Parlement de la Communauté française,

13 M. VERDUSSEN, « Evolution du fédéralisme, de la décentralisation et du régionalisme », in *Cinquante ans de constitutionnalisme*, Quatrième Congrès mondial de l'Association internationale de droit constitutionnel (Tokyo), Helbing & Lichtenhahn, 1999, pp. 259-260.

14 *Documents parlementaires*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1720/1, p. 2 ; Chambre des représentants, 2013-2014, n° 3161/3, p. 8.

15 F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 56.

en principe en son sein. Au moins 3 d'entre eux doivent être domiciliés sur le territoire bruxellois. Les 10 sénateurs francophones régionaux sont désignés, pour 8 d'entre eux, par le Parlement de la Région wallonne et, pour les 2 autres, par le groupe linguistique français du Parlement de la Région bruxelloise. Cette répartition repose ainsi sur un double équilibre : d'une part, entre les élus communautaires et les élus régionaux et, d'autre part, parmi ces derniers, entre les élus wallons et les élus bruxellois.

Le dernier sénateur élu, qui n'est ni Flamand ni Francophone, est désigné par le Parlement de la Communauté germanophone, en son sein. Il n'est pas inutile de préciser ici que moins de 77.000 personnes ont leur domicile sur le territoire de la Communauté germanophone, la population totale de la Belgique s'élevant à plus de 11 millions d'habitants.

La seconde catégorie de sénateurs est une survivance de l'ancien Sénat. Aux 50 sénateurs élus par les parlements de communauté et de région, s'ajoutent 10 sénateurs cooptés, dont 6 sont désignés par les 29 sénateurs flamands et 4 par les 20 sénateurs francophones.

L'article 67, § 3, de la Constitution ajoute que, les deux catégories confondues, « le Sénat ne compte pas plus de deux tiers de sénateurs du même genre ». La section de législation du Conseil d'Etat, dans un avis rendu le 20 novembre 2012 sur une proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, a bien dû constater que ni la Constitution, ni la proposition de loi soumise à son examen « ne comporte de dispositif visant à garantir, ou, à tout le moins, à favoriser la correcte exécution de la règle contenue dans l'article 67, § 3 »¹⁶.

En vertu de l'article 70 de la Constitution, le mandat des sénateurs élus par les parlements de communauté et de région prend cours le jour de leur prestation de serment au Sénat et prend fin, après le renouvellement intégral du parlement qui les a désignés, le jour de l'ouverture de sa première session. Selon la même disposition, le mandat des sénateurs cooptés prend cours le jour de leur prestation de serment comme sénateur et prend fin le jour de l'ouverture de la première session de la Chambre des représentants qui suit son renouvellement intégral.

Sauf en ce qui concerne les sénateurs cooptés – pour lesquels, curieusement, la répartition des sièges est réalisée sur la base des résultats électoraux à la Chambre des représentants –, pour les autres sénateurs la répartition des sièges entre les différents partis politiques s'opère nécessairement en fonction des résultats électoraux lors des élections communautaires et régionales et donc en fonction de la répartition des sièges au sein des parlements de communauté et de région. Cette répartition est organisée par le nouvel article 68, § 1^{er}, de la Constitution, ainsi que par le nouvel article 210^{quinquies} du Code électoral, selon des modalités passablement complexes. Il y a là une rupture importante avec la situation antérieure. Qu'en penser ? Deux observations nous paraissent s'imposer.

Tout d'abord, tant que les élections communautaires et régionales se déroulent le même jour que l'élection de la Chambre des représentants – comme cela a été le cas le 25 mai 2014 –, cette règle nouvelle n'est pas de nature à générer un déséquilibre dans les compositions respectives de la Chambre des représentants et du Sénat, les temporalités étant identiques. Mais la possibilité pour les communautés et les régions de fixer elles-mêmes la durée de leur législature et la date des élections¹⁷, si elle était mise en oeuvre, entrainerait inévitablement un décalage dans le temps entre les élections communautaires et régionales et l'élection de la Chambre des représentants et, partant, une éventuelle discordance entre la composition de cette dernière et celle des assemblées communautaires et régionales, donc du Sénat. Le cas échéant, une nouvelle phase dans la réforme de l'Etat pourrait s'avérer ardue, car toute révision de la Constitution, comme tout vote d'une loi spéciale, requiert une majorité renforcée des deux tiers dans chaque assemblée fédérale.

Ensuite, on observera qu'en vertu des dispositions précitées, un parti politique francophone ne peut espérer décrocher un siège au Sénat que s'il a obtenu au moins un siège respectivement au Parlement de la Communauté française, au Parlement de la Région wallonne et au groupe linguistique du Parlement de la Région bruxelloise, et à la condition supplémentaire qu'il a obtenu au moins 5% des voix lors des élections

¹⁶ *Documents parlementaires*, Sénat, 2012-2013, n° 5-1744/2, pp. 8-9.

¹⁷ Q. PEIFFER, « Législature », in *Dictionnaire de la Sixième réforme de l'Etat*, op. cit., spéc. pp. 517-519.

du Parlement de la Région wallonne et au moins 5% des voix lors des élections du groupe linguistique du Parlement de la Région bruxelloise. Il y a là une sorte de détournement des sièges francophones au profit des partis politiques qui ont une assise nationale. En effet, dans ces conditions, un parti régionaliste, que ce soit à la Région wallonne ou à la Région bruxelloise, n'est pas normalement en mesure d'accéder au Sénat¹⁸.

B Les attributions du nouveau Sénat

Le nouveau statut attribué au Sénat a entraîné des changements substantiels dans la procédure d'adoption des lois fédérales, à savoir des modifications apportées aux articles 74, 75, 76, 77, 78 et 82 de la Constitution et l'abrogation des articles 79, 80 et 81 de la Constitution. Quel est aujourd'hui le régime applicable à l'adoption des lois fédérales ?

Une première catégorie de lois doit être envisagée : les lois dites « spéciales », qui sont hiérarchiquement inférieures à la Constitution, tout en étant supérieures aux lois ordinaires. Elles sont obligatoirement votées par la Chambre des représentants et par le Sénat, ce qui, on le verra ci-après, n'est pas le cas de toutes les lois ordinaires. De plus, elles sont votées selon des modalités plus strictes que celles prévues pour l'adoption des lois ordinaires : en vertu de l'article 4, alinéa 3, de la Constitution, les lois spéciales sont « adoptées à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ». Il y va d'un mécanisme de protection de la minorité linguistique au sein du Parlement fédéral (en l'occurrence de la minorité francophone)¹⁹. L'adoption des lois spéciales ne s'impose que dans les hypothèses expressément visées par la Constitution. Généralement, il s'agit de prolonger, en les précisant voire en les complétant, les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation des communautés et des régions (composition et fonctionnement des organes, définition des attributions, fixation des moyens financiers, etc.). Le plus souvent, ces dispositions sont d'ailleurs dépourvues d'effet direct, de telle sorte que l'intervention du « législateur spécial » est la condition même de leur applicabilité.

Les autres lois sont dites « ordinaires ». En vertu de l'article 53 de la Constitution, elles sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés et pour autant que la majorité des membres de l'assemblée se trouve réunie. La Constitution, en ses articles 74 à 84, distingue trois catégories de lois ordinaires. En cas de conflit entre la Chambre des représentants et le Sénat sur le rattachement d'un projet ou d'une proposition de loi à l'une des trois catégories, c'est la Commission parlementaire de concertation qui est compétente pour le trancher.

La première catégorie de lois ordinaires est formée des lois dites « bicamérales intégrales ». A l'instar des lois spéciales, elles sont obligatoirement votées par la Chambre des représentants et le Sénat, sur un pied d'égalité, et – comme toutes les lois fédérales – elles sont sanctionnées par le Roi. L'article 77 de la Constitution énumère des catégories de lois qui doivent être adoptées selon ce mode d'adoption, parmi lesquelles on trouve les lois concernant l'organisation du Sénat et le statut de sénateur. Sous réserve d'une extension de la liste par une loi spéciale, cette énumération est exhaustive.

La deuxième catégorie de lois ordinaires est formée des lois dites « bicamérales virtuelles » ou « bicamérales optionnelles ». Elles sont votées obligatoirement par la Chambre des représentants et facultativement par le Sénat, qui dans ce cas n'est pas sur un pied d'égalité avec la Chambre. Elles sont sanctionnées par le Roi. Concrètement, lorsque une proposition de loi – d'origine parlementaire – ou un projet de loi – d'origine gouvernementale – est voté par la Chambre des représentants, il est transmis au Sénat. S'ouvre alors un délai de quinze jours qui permet qu'une demande d'examen du texte soit introduite par la majorité des membres du Sénat, étant précisé que cette majorité doit comprendre au moins un tiers des membres de chaque groupe linguistique. Soit aucune demande n'est introduite dans le délai de quinze jours et le texte pourra alors être transmis au Roi pour signature. Soit une demande est introduite régulièrement et on dira que le Sénat

18 En ce sens, voy. not. A. FEYT, *op. cit.*, pp. 793-794 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, Limal, Anthemis, 2014, p. 782.

19 M. VERDUSSEN, « La protection des minorités linguistiques en Belgique : heurs et heurts », in E. BROUILLET et L.-P. LAMPRON (dir.), *La mobilisation du droit et la protection des collectivités minoritaires*, Presses de l'Université de Laval, 2013, pp. 61-62.

« évoque » le texte voté par la Chambre. Le Sénat dispose alors de trente jours maximum pour décider qu'il n'y a pas lieu d'amender le texte voté par la Chambre des représentants ou adopter le texte après l'avoir amendé. Le Sénat peut faire connaître à la Chambre des représentants sa décision de ne pas amender le projet de loi ou, ce qui revient au même, ne pas statuer dans le délai imparti, auquel cas le texte est transmis au Roi par la Chambre des représentants. Si, en revanche, le Sénat amende le texte, il le transmet à la Chambre des représentants, qui se prononce définitivement, que ce soit pour adopter ou pour modifier le texte amendé par le Sénat. Il n'est plus possible ici de procéder à des « navettes parlementaires ». C'est la Chambre des représentants qui a le pouvoir du dernier mot. L'article 78, § 1er, de la Constitution énumère des catégories de lois qui doivent être adoptées selon ce mode d'adoption. Il s'agit, par exemple, des lois relatives au Conseil d'Etat et aux juridictions administratives fédérales. Comme pour la liste des matières bicamérales intégrales, la liste des matières bicamérales résiduelles peut être étendue par une loi spéciale.

La troisième catégorie de lois ordinaires est formée des lois dites « monocamérales ». Elles sont votées par la Chambre des représentants, à l'exclusion du Sénat, et, là encore, sanctionnées par le Roi. Elles concernent les matières qui ne sont pas énumérées aux articles 77 et 78, § 1er, de la Constitution. C'est donc bien une catégorie résiduelle. Cependant, les énumérations figurant aux articles 77 et 78, § 1er, étant très restreintes, on peut affirmer que, depuis 2014, le mode d'adoption des lois monocamérales est devenu le régime de droit commun dans l'exercice de la fonction législative fédérale, ce qui se traduit par une réduction très sensible des compétences législatives du Sénat²⁰. Pour ne prendre qu'un seul exemple, mais il est significatif, la législation sur l'organisation des cours et tribunaux relevant du pouvoir judiciaire échappe complètement aux sénateurs. Cette réduction des compétences sénatoriales explique l'insertion à l'article 44, alinéa 2, de la Constitution d'une seconde phrase, ainsi formulée : « Le Sénat est un organe non permanent ». Selon les précisions apportées sur ce point lors des discussions parlementaires, « le Sénat ne tiendra plus de séances plénières en permanence pendant la session » et « le règlement du Sénat déterminera le nombre de séances plénières que le Sénat tient annuellement, les hypothèses dans lesquelles le Sénat ne devra pas se réunir et celles dans lesquelles des séances supplémentaires pourront être convoquées par le bureau »²¹. La réduction des compétences sénatoriales impose également une réduction progressive du cadre du personnel du Sénat.

On précisera tout de même qu'au niveau supralégislatif, le Sénat continue à jouer le même rôle que la Chambre des représentants dans la procédure de révision de la Constitution, et ce dans les deux phases – préconstituante et constituante – de la procédure. En effet, selon l'article 195 de la Constitution, le pouvoir législatif fédéral, en ce compris le Sénat, peut, en cours de législature, « déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne ». Le cas échéant, les deux assemblées parlementaires fédérales « sont dissoutes de plein droit » et les électeurs sont appelés aux urnes. Après les élections, les assemblées nouvellement élues, en ce compris toujours le Sénat, « statuent d'un commun accord avec le Roi sur les points soumis à révision », étant ainsi entendu que seules sont modifiables les dispositions reprises expressément dans la déclaration de révision. A cet effet, les assemblées ne peuvent délibérer si « deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents »; de plus, nul changement ne peut être adopté « s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages ».

Le Sénat continue à intervenir, sous la forme de présentations, dans la nomination des juges constitutionnels (Cour constitutionnelle) et des conseillers d'Etat (section du contentieux administratif du Conseil d'Etat), ainsi que dans la nomination des membres non magistrats du Conseil supérieur de la justice. Il conserve aussi toutes ses prérogatives pour intervenir chaque fois que la Constitution exige que la Chambre des représentants et le Sénat siègent « chambres réunies ». Ces hypothèses sont peu nombreuses : la prestation de serment du nouveau souverain (article 91) ou du régent (article 94), ainsi que la désignation d'un régent lorsque son successeur est mineur (article 92), lorsqu'est constatée une impossibilité de régner du Roi (article 93) et lorsqu'il y a vacance du trône (article 95), ce qui dans ce dernier cas suppose que la Dynastie soit éteinte.

20 Pour compenser, le nouvel article 76 de la Constitution dispose que « le règlement de la Chambre des représentants prévoit une procédure de seconde lecture ». Voy. not. l'art. 94 du Règlement de la Chambre des représentants.

21 *Documents parlementaires*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1721/1. Voy. l'art. 30 du Règlement du Sénat.

Une autre attribution est maintenue dans le chef du Sénat, celle de contribuer à la résolution des conflits d'intérêts. L'article 143 de la Constitution n'a pas été modifié à cet égard. Un conflit d'intérêt surgit lorsque la collectivité fédérale ou une collectivité fédérée voit ses intérêts menacés par un acte ou par un comportement d'une autre collectivité, qu'elle juge déloyal. Des procédures, dites « en conflit d'intérêts », sont organisées afin de prévenir ou de régler de tels conflits. Le Sénat est censé y jouer un rôle déterminant.

En marge des attributions que le Sénat a perdues et des attributions qu'il a conservées, une nouvelle attribution lui est confiée. En vertu du nouvel article 56, alinéa 2, de la Constitution, le Sénat peut consacrer des rapports d'information à des questions qui ont « des conséquences pour les compétences des communautés ou des régions ». Par exemple, en séance plénière du 6 mars 2015, le Sénat a adopté les recommandations figurant dans un rapport d'information concernant le suivi de la mise en œuvre de la Plateforme d'action de la Quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes (Pékin). En réalité, cette nouvelle attribution s'explique par la révision concomitante de l'article 56, alinéa 1er, de la Constitution, qui retire au Sénat le droit d'enquête parlementaire, désormais réservé à la seule Chambre des Représentants.

Conclusions

Avec la sixième phase de la réforme de l'Etat, le Sénat est devenu une institution complexe, duale et faible. La désillusion est totale.

Une institution complexe. Pour se rendre compte de la complexité du nouveau Sénat belge, il suffit de le comparer au Sénat américain. Ce dernier est formé de 100 sénateurs, deux sénateurs étant désignés par chacun des 50 Etats qui composent les Etats-Unis d'Amérique, quelles que soient son étendue territoriale et son importance démographique. En Belgique, le Constituant s'est attaché à construire un Sénat en fonction de multiples clivages : pôle francophone *versus* pôle flamand, vision minimaliste (voire abolitionniste) *versus* vision maximaliste du rôle du Sénat, logique régionale *versus* logique communautaire, etc. Le résultat est un Sénat dont le mode de composition est alambiqué. Faut-il rappeler ici que, dans un Etat qui se veut démocratique, la transparence des institutions et donc leur intelligibilité devraient être des exigences inscrites au cœur de l'ordre constitutionnel ?

Une institution duale. Le Sénat est désormais composé de représentants des collectivités fédérées. Toutefois, la Communauté germanophone n'y a, comme par le passé, qu'un seul représentant, ce qui est démographiquement explicable, mais l'est nettement moins au regard de l'exigence de surreprésentation des minorités dans la seconde chambre d'un Parlement fédéral. Quant à la Région bruxelloise, elle n'y est pas représentée comme telle : seul le groupe linguistique français du Parlement de la Région bruxelloise est invité à désigner deux des siens pour faire partie du Sénat. Plus fondamentalement, le Sénat est configuré autour de la distinction entre Flamands et Francophones, ce que reflète la répartition des sénateurs entre deux groupes linguistiques. Cette configuration bicommunautaire va à l'encontre de l'objectif proclamé, qui était de « faire du Sénat une seconde chambre représentative de chacune des entités fédérées dans le respect de ses particularités, et non des entités fédérées dans leur ensemble »²². Non seulement cet objectif est manqué, mais en outre le nouveau mode de composition du Sénat est tel que la répartition des sénateurs entre les deux groupes linguistiques correspond à la répartition au sein de la population belge. Le bicaméralisme a-t-il un sens lorsque les deux assemblées sont composées de telle manière que l'une et l'autre sont « le reflet proportionnel de la population nationale »²³ ?

22 A. FEYT, *op. cit.*, p. 794.

23 M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 795. Voy. égal. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge – Fondements et institutions*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 466-467 : « Pour respecter le modèle fédéral classique, il aurait fallu remanier aussi le sectionnement établi pour l'élection des membres de la Chambre des Représentants, de manière à permettre aux élus de cette assemblée de représenter plus effectivement la Nation belge et non leur communauté linguistique à titre principal ». Relevons, à cet égard, qu'une proposition a été formulée par un groupe d'universitaires – des professeurs de sciences politiques – visant à créer une circonscription électorale unique pour une partie des sièges de la Chambre des Représentants. Voy. K. DESCHOUWER et P. VAN PARIJS, « Une circonscription fédérale pour tous les Belges », *La Revue nouvelle*, 2007, n° 4, pp. 12-23 ; D. SINARDET, J. DODEIGNE et M. REUCHAMPS, « La circonscription électorale fédérale », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 347-366.

Une institution faible. Force est de constater que le rôle du Sénat a été à ce point réduit que ce dernier est aujourd'hui l'institution parlementaire la plus faible du Royaume. La Belgique a « un système parlementaire à une chambre et demie », a-t-on dit lors des discussions parlementaires²⁴. Le Sénat est « une coquille vide », a écrit Marc Uyttendaele, qui ajoute que la Belgique a manqué ainsi « un rendez-vous essentiel avec le modèle fédéral »²⁵. Le Sénat n'est plus un colégislateur, tant ses domaines d'intervention et sa marge de manœuvre ont été réduits à peau de chagrin. Le Sénat n'est plus une chambre de réflexion, alors que sous les législatures précédentes il avait joué un rôle essentiel dans l'élaboration de lois difficiles, notamment dans le domaine éthique. Le Sénat n'est pas ce qu'il aurait pu devenir : une assemblée spécialisée dans les relations internationales, à qui aurait pu être confié l'assentiment des traités internationaux dans les matières fédérales, voire l'assentiment des traités internationaux portant à la fois sur des matières fédérales et sur des matières fédérées (traités dits « mixtes »)²⁶. Dans ces conditions, comment peut-on affirmer que le Sénat est devenu un lieu de participation effective des communautés et des régions à la gestion des affaires fédérales ? L'objectif n'a absolument pas été atteint²⁷. On objectera, avec candeur, que le Sénat reste compétent pour la révision de la Constitution et le vote des lois spéciales de réformes institutionnelles et sera donc une pièce maîtresse des futures phases de la réforme de l'Etat. Or, jusqu'à présent, si les mesures adoptées dans le cadre de la réforme de l'Etat ont été votées par les assemblées fédérales, elles ont été négociées, préalablement et directement, entre les partis politiques concernés, en dehors de l'enceinte du Parlement fédéral. Le Sénat de 1993 n'a jamais été un lieu de négociations institutionnelles. Le Sénat de 2014 ne le sera pas non plus.

Le traitement humiliant infligé au Sénat lors de la sixième phase de la réforme de l'Etat est-il annonciateur d'une disparition désormais inéluctable de l'institution ? La « chronique d'une mort annoncée », en quelque sorte ? Dans une étude publiée le 25 mai 2015, Cédric Istasse, chercheur au Centre de recherche et d'information socio-politique, dresse un premier bilan du nouveau Sénat²⁸. Il écrit que « l'avenir d'une institution politique n'est jamais entièrement inscrit dans les textes qui la fondent », de telle sorte que « c'est la pratique qui se charge de combler les nombreux vides laissés par le droit », car « une institution, ce sont d'abord et avant tout des hommes et des femmes qui, de l'intérieur ou de l'extérieur, en fonction de leurs conceptions et intérêts propres, tentent de lui faire jouer un rôle réel ou essaient de restreindre son importance »²⁹. Or, depuis l'installation du nouveau Sénat en juillet 2014, les tensions sont très palpables. D'un côté, une partie de la classe politique entend repositionner l'institution dans une Belgique sensiblement transformée, à l'image de Christine Defraigne, présidente du Sénat, qui déclarait le 14 octobre 2014 : « Nous allons modeler ensemble le nouveau visage de notre institution, de notre assemblée. La sixième réforme de l'Etat l'a en effet mise au régime, mais elle l'a maintenue en vie »³⁰. D'un autre côté, un certain nombre de partis politiques revendiquent ouvertement la suppression du Sénat, dont le plus important parti flamand – la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) –, qui, sous l'actuelle législature, n'a de cesse de dénigrer l'institution sénatoriale. Les sombres nuages qui planent au-dessus du Palais de la Nation ne semblent pas vouloir se dissiper.

24 *Documents parlementaires*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 42.

25 M. UYTENDAELE, *op. cit.*, pp. 795-796.

26 Paradoxalement, il reste compétent pour la législation relative au droit de substitution de l'autorité fédérale en vue d'assurer le respect des obligations internationales ou supranationales de la Belgique (article 169 de la Constitution), c'est-à-dire pour intervenir dans l'adoption des lois ordinaires qui élaborent la procédure du droit de substitution, d'une part, et des lois au travers desquelles l'autorité fédérale exerce effectivement son droit de substitution, d'autre part (*Documents parlementaires*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1720/3, pp. 30-31). *A fortiori*, continue-t-il à intervenir dans la législation définissant les principes de l'exercice du droit de substitution, qui relève de la procédure bicamérale obligatoire, puisque ces principes, conformément à la Constitution, figurent dans une loi spéciale (*ibid.*, p. 31).

27 C. ROMAINVILLE, « Dynamics of Belgian Plurinational Federalism : A Small State Under Pressure », *Boston College International and Comparative Law Review*, 2015, vol. 38, p. 245.

28 C. ISTASSE, « [Quel devenir pour le nouveau Sénat ?](#) », Les @nalyses du CRISP en lignes, 21 mai 2015. Voy., en ce sens, l'intervention du sénateur Francis Delpérée en Commission des affaires institutionnelles du Sénat : « les institutions échappent parfois à leurs créateurs, soit pour dépérir, soit pour connaître une nouvelle jeunesse » (*Documents parlementaires*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 72).

29 *Ibid.*, p. 1.

30 *Annales parlementaires*, 14 octobre 2014, p. 6.