

La réforme du Sénat

Chroniques d'une promesse non tenue

Mémoire réalisé par
Loïck Gérard

Promoteur
Marc Verdussen

Année académique 2014-2015
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Je tiens à remercier toutes les personnes qui, de près ou de loin, parfois sans même le savoir, m'ont aidé dans la rédaction de ce mémoire.

Plus particulièrement, je remercie le Professeur Marc Verdussen pour son écoute, sa disponibilité, ses conseils et sa passion communicative du droit constitutionnel.

Je remercie également mes parents pour leur soutien tout au long de mes études.

Enfin, je remercie Mme Anne Verwaerde sans qui rien n'eut été possible.

Introduction

Institué dès 1831 suite au choix du Congrès national de doter la Belgique d'un régime parlementaire bicaméral composé de deux assemblées législatives indépendantes, le Sénat forme, avec la Chambre des représentants, le Parlement fédéral. Originellement conçu comme une chambre aristocratique et élitare ayant pour mission de modérer les décisions prises par la Chambre populaire¹, le Sénat a connu, au fil du temps, de profondes modifications.

Notre seconde chambre connu tout d'abord une ouverte progressive à la démocratie. D'abord en 1831 via l'abaissement du cens d'éligibilité ; en 1848 ensuite, avec l'abolition totale de ce cens – remplacé par un système complexe de vingt-et-une catégories d'éligibilités – et la généralisation du suffrage universel.

Le Sénat connu ensuite, en 1993, une profonde réforme de sa composition et de ses compétences lors de ce qu'il convient d'appeler la Quatrième réforme de l'État. Tout d'abord, la composition du Sénat s'est vue adaptée à la nature fédérale de l'État belge par la création de la catégorie des « sénateurs de communautés », élus par les Parlements des communautés flamande, française et germanophone. Ensuite, le Sénat vit, pour la première fois en plus d'un siècle et demi d'existence, ses compétences différer de celles de la Chambre. Perdant la possibilité de mettre en cause la responsabilité du gouvernement et laissant le *leadership* législatif à la Chambre des représentants, le Sénat devint une chambre de réflexion qui, via son pouvoir d'évocation, devait veiller à la qualité de la législation². Cette dernière réforme fit l'objet de nombreuses critiques, particulièrement en ce qui concerne la composition de la seconde chambre parlementaire. Outre les critiques concernant la trop faible représentation des entités fédérées au sein de l'assemblée (vingt-et-un sénateurs sur septante-et-un), il était reproché au Sénat d'ignorer les Régions et de se fonder sur une logique exclusivement bipolaire n'octroyant une réelle représentation qu'aux deux « grandes » communautés du pays³.

Il n'est dès lors pas étonnant que, parallèlement à l'approfondissement du fédéralisme, la Sixième réforme de l'État se soit attachée, au travers de nombreuses modifications

¹ M. UYTENDAELE, *Le Sénat et la réforme des institutions*, Courrier hebdomadaire n° 1196-1197, Bruxelles, CRISP, 1988, p. 11.

² C. SÄGESSER et C. ISTASSE, *Le Sénat et ses réformes successives*, Courrier hebdomadaire n° 2219-2220, Bruxelles, CRISP, 2014, p. 5.

³ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », in *Les réformes institutionnelles de 1993 : vers un fédéralisme achevé ?*, Collection de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, p. 398.

constitutionnelles et législatives⁴, à réformer en profondeur le Sénat en ce qui concerne sa composition, et, de manière peut-être plus étonnante, ses compétences. La première partie de notre contribution est consacrée à ces nombreuses modifications et décrit, en s'appuyant principalement sur les travaux parlementaires, tant la nouvelle composition (Chapitre 1) que les nouvelles compétences du Sénat (Chapitre 2).

Une réforme étant par définition « *un changement important apporté à [...] une institution en vue de l'améliorer* »⁵, nous vérifierons, dans la seconde partie de notre contribution, si la réforme du Sénat a véritablement amélioré l'institution par rapport à ce qu'elle était jusqu'alors. Pour juger de l'existence de cette amélioration, nous évaluerons la capacité du Sénat réformé à remplir deux des fonctions traditionnellement dévolues aux secondes chambres parlementaires et que le constituant avait d'ores et déjà confiées au Sénat en 1993 : la fonction de représentation des entités fédérées (Chapitre 1) ainsi que la fonction de réflexion (Chapitre 2).

⁴ Ainsi, la réforme du Sénat entraîne la révision des articles 43, 44, 46, 56, 57, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 100, 119 et 167 de la Constitution. Plusieurs lois spéciales et ordinaires ont également été adoptées dans ce cadre, parmi lesquelles : la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8641 ; la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8679 ; la loi du 6 janvier 2014 modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat et portant diverses modifications en matière électorale, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8692 ; ainsi que la loi du 6 janvier 2014 modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8713.

⁵ Petit Larousse illustré, 2012.

Titre I. Le Sénat réformé : nouvelle composition et nouvelles compétences

Avant d'aborder en tant que telles les réformes apportées aux textes juridiques qui règlent la composition et les compétences du Sénat, il convient de replacer la réforme dans son contexte politique.

C'est le 6 mai 2010 que la réforme du Sénat fait l'objet de sa première traduction juridique. Celle-ci est à trouver dans la déclaration de révision de la Constitution⁶, déclaration qui ouvre à révision bon nombres d'articles concernant le Sénat, mais qui, en prenant soin de ne pas mentionner certaines dispositions, titres et sections de la Constitution, n'autorise pas au futur pouvoir constituant dérivé de supprimer le Sénat⁷.

Le 11 octobre 2011, l'« Accord Institutionnel pour la Sixième réforme de l'État » – fruit des négociations pour la formation d'un gouvernement fédéral suite aux élections législatives du 13 juin 2010 – définit les principes qui devront être suivis lors de la confection des nouveaux textes constitutionnels et législatifs relatifs à la réforme du Sénat. C'est dans ce texte, sous l'intitulé « Réforme du bicaméralisme », que l'on retrouve pour la première fois de manière officielle l'évocation d'un Sénat représentatif des entités fédérées et composé de soixante membres dont cinquante sont issus des diverses assemblées régionales et communautaires. L'Accord contient aussi quelques indications, plus vagues, sur la limitation des compétences du Sénat et donne une première liste de domaines pour lesquels la seconde chambre fédérale reste compétente (déclaration de révision et révision de la Constitution, lois spéciales, procédure de conflit d'intérêts et association des entités fédérées à certaines désignations et nominations). Enfin, l'Accord prévoit la mise sur pied d'un groupe de travail composé de représentants des huit partis ayant participé aux négociations et dont la mission consiste en l'approfondissement des principes susmentionnés^{8 9}.

⁶ Déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010, p. 25762.

⁷ A titre d'exemples, n'étaient pas ouvert à révision : l'article 36 qui dispose que « Le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat » ou encore les articles du Chapitre III, Section I^{re} qui prévoient la compétence des deux assemblées dans diverses hypothèses touchant à la personne du Roi (C. FORNOVILLE, « De Vlinder-Senaat », in *De zesde staatshervormig : instelligen, bevoegdheden en middelen* (sous la dir. de J. VELAERS, J.VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE), coll. Forum Fédéralisme, vol. 3, Antwerpen, Intersentia, 2014, p. 22.)

⁸ Accord Institutionnel pour la Sixième réforme de l'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2011-2012, n° 53-1964/16, pp. 5-7.

⁹ Ce groupe de travail, mis en place le 12 janvier 2011, était composé des huit sénateurs suivants : Philippe Moureaux (PS), Gérard Deprez (MR), Marcel Cheron (Ecolo), Francis Delpérée (CDH), Sabine de Bethune

Le 29 mars 2012, l'article 195 de la Constitution est modifié¹⁰ et se voit adjoindre une disposition transitoire permettant aux Chambres constituées à la suite des élections du 13 juin 2010 de statuer – d'un commun accord avec le Roi – sur la révision des articles qu'elle indique. Parmi ceux-ci, on retrouve certains articles non-repris dans la déclaration de révision du 6 mai 2010 mais dont la modification s'avère nécessaire pour mener à bien la réforme du Sénat telle qu'envisagée dans l'Accord du 11 octobre 2011¹¹.

Début mai 2012, le groupe de travail susmentionné parvient à un accord sur les contours de la réforme de la chambre haute¹².

Le 19 juillet 2012, les propositions de révision des articles constitutionnels et législatifs relatives à la réforme sont déposées au Sénat. Le 26 mars 2013, les discussions en commission Affaires institutionnelles débutent. Le 28 novembre 2013, les textes adoptés en commission le sont également par l'assemblée plénière du Sénat et sont transmis à la Chambre qui les adopte à son tour le 19 décembre 2013. Le 6 janvier 2014, les textes sont sanctionnés et promulgués par le Roi.

Les textes ainsi adoptés sont publiés au Moniteur Belge du 31 janvier 2014, leur date d'entrée en vigueur est toutefois fixée au jour des élections en vue du renouvellement intégral des Parlements de communauté et de région, soit le 25 mai 2014.

Chapitre 1. Réforme de la composition du Sénat

Section 1. Composition antérieure

Afin de bien saisir l'ampleur des modifications ayant trait à la composition de notre seconde chambre fédérale, il convient tout d'abord de décrire sommairement celle-ci telle qu'elle se présentait jusqu'au 25 mai 2014.

Jusqu'à cette date, le Sénat comprenait au moins septante-et-un membres et était composé de quatre catégories de sénateurs : les sénateurs directement élus, les sénateurs élus par et au sein d'un Parlement de communauté, les sénateurs cooptés et les sénateurs de droit.

(CD&V), Bart Tommelein (Open VLD), Bert Anciaux (SP.A.) et Freya Piryns (Groen) (« Le groupe de travail sur la réforme du Sénat compte aboutir à Pâques », *Le Soir*, 12 janvier 2012.)

¹⁰ Révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012, *M.B.*, 6 avril 2012, p. 22095.

¹¹ Const., art. 195, disposition transitoire, al. 1^{er}, 4^o.

¹² « Réforme de l'État, accord sur la réforme du Sénat », *La Libre Belgique*, 4 mai 2012.

La première catégorie regroupait quarante sénateurs élus au suffrage universel direct. Vingt-cinq étaient élus par le collège électoral néerlandais, quinze par le collège électoral français¹³.

La deuxième catégorie se composait de vingt-et-un sénateurs élus par les Parlements de communauté et plus couramment connus sous le nom de « sénateurs de Communauté »¹⁴. Dix d'entre eux étaient élus par le Parlement flamand en son sein, dix par le Parlement de la Communauté française en son sein, et un par le Parlement de la Communauté germanophone en son sein¹⁵.

La troisième catégorie, celle des sénateurs cooptés, comptait dix membres. Six de ceux-ci étaient désignés par les vingt-cinq sénateurs directement élus par le collège électoral néerlandais et par les dix sénateurs élus par le Parlement flamand. Quatre de ceux-ci étaient désignés par les quinze sénateurs directement élus par le collège électoral français et par les dix sénateurs élus par le Parlement de la Communauté française¹⁶.

Enfin, la dernière catégorie, celle des sénateurs de droit, était composée des enfants du Roi ayant atteint l'âge de dix-huit ans¹⁷.

L'ensemble de ces sénateurs – à l'exception du sénateur élu par le Parlement de la Communauté germanophone et des sénateurs de droit – se trouvaient répartis en deux groupes linguistiques. Le groupe linguistique néerlandais comptait quarante-et-un membres et était formé par les vingt-cinq sénateurs directement élus par le collège électoral néerlandais, les dix sénateurs élus par le Parlement flamand et les six sénateurs par eux cooptés. Le groupe linguistique français comptait quant à lui vingt-neuf membres et était composé des quinze

¹³ Const., art. 67, §1^{er}, 1^o et 2^o (ancien). La particularité du système d'élection directe de ces sénateurs résidait dans l'utilisation de trois circonscriptions électorales (circonscription électorale flamande couvrant le territoire de la Région flamande à l'exception de Hal-Vilvorde, circonscription électorale wallonne couvrant le territoire de la Région wallonne, et circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde) formant deux collèges électoraux (collège électoral néerlandais et collège électoral français). Les électeurs appartenant à la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde avaient la possibilité de voter soit pour des listes présentées devant le collège électoral français, soit pour des listes présentées devant le collège électoral néerlandais et leur choix déterminait leur appartenance à l'un des collèges électoraux (M. VAN DER HULST, *Le Parlement fédéral : Organisation et fonctionnement*, Kortrijk, UGA, 2011, pp. 34-35).

¹⁴ M. KAISER, « Article 67 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 194.

¹⁵ Const., art. 67, §1^{er}, 3^o à 5^o (ancien).

¹⁶ Const., art. 67, §1^{er}, 6^o et 7^o (ancien).

¹⁷ Const., art. 72 (abrogé).

sénateurs directement élus par le collège électoral français, des dix sénateurs élus par le Parlement de la Communauté française et des quatre sénateurs par eux cooptés¹⁸.

La Constitution prévoyait également qu'au moins un sénateur appartenant au groupe linguistique néerlandais devait, au jour de son élection, être domicilié sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La même exigence était posée concernant six des sénateurs membres du groupe linguistique français¹⁹.

Section 2. Composition actuelle

Sous-section 1. Règles de composition

Le nouvel article 67 de la Constitution dispose en son paragraphe 1^{er} que le Sénat réformé se compose de soixante sénateurs répartis de la manière suivante :

- cinquante sénateurs élus par les Parlements de communauté et de région ;
- dix sénateurs cooptés.

Le nombre de sénateurs est en diminution, passant de septante-et-un à soixante, tout comme le nombre de catégories de sénateurs qui passe de quatre à deux. Cette dernière réduction entraîne la suppression de deux catégories « historiques »²⁰ de sénateurs : celle des sénateurs directement élus et celle des sénateurs de droit.

La catégorie des sénateurs directement élus, qui comptait quarante membres et était donc la catégorie principale de l'ancien Sénat, est supprimée. Au vu des travaux préparatoires, cette suppression semble avoir été décidée sur base de deux arguments principaux : d'une part, la volonté de faire du Sénat l'assemblée des entités fédérées et, d'autre part, la nécessité de faire des économies en diminuant le nombre de mandataires politiques fédéraux²¹.

Des critiques sur l'existence de sénateurs élus directement ont également été formulées en doctrine, certains auteurs regrettant que l'utilisation de deux collèges électoraux de taille importante²² mène à l'apparition de « locomotives électorales » dont la candidature

¹⁸ Const., art. 43, §2 (ancien).

¹⁹ Const., art. 67, §2 (ancien).

²⁰ Ces deux catégories existaient en effet depuis 1831 (C. SÄGESSER et C. ISTASSE, *Le Sénat et ses réformes successives*, *op. cit.*, p. 59.)

²¹ Révision de la Constitution : Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, pp. 51-52 ; Révision de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la réforme des institutions par MM. A. Frédéric et L. Van Biesen, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3161/3, pp. 21-22.

²² Voyez *supra*, note 13.

aux élections pour le Sénat avait pour seuls buts de gonfler les chiffres électoraux des listes ainsi « tirées » par ces candidats²³ et de jauger leur popularité personnelle²⁴.

La catégorie des sénateurs de droit se voit, elle aussi, supprimée. Cette catégorie de membres de la Haute assemblée est sans doute celle qui faisait la particularité du Sénat belge. Elle donnait aux enfants du Roi – ou aux descendants belges de la branche de la famille royale appelée à régner – la qualité de sénateurs dès leur dix-huitième anniversaire²⁵, et ce par le simple jeu de l'hérédité. Précisons encore que ces sénateurs n'obtenaient voix délibérative qu'à l'âge de vingt-et-un ans et n'étaient pas pris en compte pour la détermination des quorums de présence²⁶. Ils ne faisaient également partie d'aucun groupe linguistique²⁷.

L'existence de cette catégorie de sénateurs était à trouver dans la volonté de donner aux potentiels futurs souverains une forme de « *stage politique* »²⁸ leur permettant d'acquérir une certaine connaissance du fonctionnement des institutions et, dans le même temps, d'être confrontés aux hommes et femmes politiques avec lesquels ils auraient pu être amenés à travailler lors d'un éventuel futur règne²⁹.

La suppression de cette catégorie de sénateurs peut se comprendre étant donné qu'il existe d'autres moyens de donner une formation politique aux enfants du Roi et que le rôle réel de ces sénateurs consistait principalement à attirer l'attention de l'opinion publique sur certains sujets³⁰. La volonté de faire du Sénat l'assemblée des entités fédérées, le peu de participation effective de ces sénateurs aux travaux du Sénat³¹, ainsi que l'absence de sénateurs de droit au moment de l'entrée en vigueur de la réforme – aucun enfant du Roi

²³ H. MATTHIJS, « De hervorming van de Senaat », *C.D.P.K.*, 2013, p. 53 ; K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », *T.B.P.*, 2013, p. 474.

²⁴ M. UYTENDAELE, « Les grands axes d'une nouvelle réforme du Sénat », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 30 ; K. RIMANQUE, « Composition et compétences pour un Sénat une nouvelle fois réformé », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, *op. cit.*, pp. 72-73.

²⁵ Et pour autant qu'ils aient prêté serment (F. DELPÉRÉE, « Article 72 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 202.

²⁶ Const., art. 72 (ancien).

²⁷ Const., art. 43, §2 (ancien).

²⁸ F. DELPÉRÉE, « Article 72 », *op. cit.*, p. 202.

²⁹ H. MATTHIJS, « De hervorming van de Senaat », *C.D.P.K.*, 2013, p. 55.

³⁰ K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », *T.B.P.*, 2013, p. 475.

³¹ Cette faible participation trouvant sa réponse dans le risque politique de voir les propos et opinions des sénateurs de droit rejaillir sur la personne du Roi (D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, coll. Initiations, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 284 ; M. VAN DER HULST, *Le Parlement fédéral : Organisation et fonctionnement*, *op. cit.*, p. 43).

Philippe n'ayant 18 ans – expliquent sans doute le peu de débat suscité par cette suppression³².

§1. Les sénateurs des entités fédérées

Avec la Sixième réforme de l'État, la catégorie des sénateurs des entités fédérées devient la plus importante du Sénat. De vingt-et-un, leur nombre passe à cinquante et ils représentent désormais un peu plus de 70% des membres de l'assemblée contre un peu moins de 30% sous l'empire de la réforme de 1993.

Ces cinquante sénateurs sont désignés³³ par les Parlements de communauté et de région en leur sein selon la clef de répartition suivante :

- vingt-neuf sénateurs sont désignés par le Parlement flamand en son sein ou au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale³⁴ ;
- dix sénateurs sont désignés par le Parlement de la Communauté française en son sein³⁵ ;
- huit sénateurs sont désignés par le Parlement de la Région wallonne en son sein³⁶ ;
- deux sénateurs sont désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en son sein³⁷ ;
- un sénateur est désigné par le Parlement de la Communauté germanophone en son sein³⁸.

Au vu de cette répartition des sénateurs des entités fédérées, une question ne manque pas de se poser en ce qui concerne la répartition des sénateurs francophones. Nous l'avons vu, dix d'entre-eux sont élus par le Parlement de la Communauté française, huit par le Parlement de la Région wallonne et deux par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Au final, dix sénateurs sont élus par le Parlement de la Communauté, dix autres le sont par les parlements régionaux ; comment expliquer une telle répartition ? La

³² Révision de la Constitution, Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3.

³³ « Malgré la terminologie imprécise utilisée par la Constituant (sénateurs « désignés ») il faut considérer que les cinquante sénateurs fédérés [...] sont élus par leurs parlements respectifs » (Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 2^{ème} éd, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 469.)

³⁴ Const., art. 67, §1^{er}, 1^o.

³⁵ Const., art. 67, §1^{er}, 2^o.

³⁶ Const., art. 67, §1^{er}, 3^o.

³⁷ Const., art. 67, §1^{er}, 4^o.

³⁸ Const., art. 67, §1^{er}, 5^o.

réponse se trouve dans les travaux préparatoires : la répartition « 10/10 » est issue d'un compromis politique entre les tenants du régionalisme – désirant voir ces vingt sénateurs désignés par les parlements régionaux – et les partisans d'une mouvance que l'on pourrait qualifier de « communautaire » – souhaitant voir ces sénateurs élus par le Parlement de la Communauté française³⁹.

Deux règles supplémentaires visant à assurer une « représentation garantie » de la Région de Bruxelles-Capitale⁴⁰ – outre celle assurée par les deux sénateurs désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale – viennent compléter et complexifier la lecture des dispositions constitutionnelles. Tout d'abord, l'article 67, §2, al. 1^{er} de la Constitution dispose qu'au moins un des vingt-neuf sénateurs désignés par le Parlement flamand doit, au jour de son élection en tant que sénateur (et non pas au jour de son élection en tant que membre du Parlement flamand⁴¹), être domicilié dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ensuite, le §2, al. 2, du même article dispose – dans sa première phrase – que trois des sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française doivent être membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, avant d'ajouter – dans sa seconde phrase – qu'un de ces trois sénateurs ne doit pas être membre du Parlement de la Communauté française. Pour l'écrire d'une manière plus limpide, deux de ces trois sénateurs doivent faire partie des dix-neuf membres bruxellois du Parlement de la Communauté française alors que le troisième peut, mais ne doit pas, faire partie de ces dix-neuf membres⁴². Le choix de l'expression « représentation garantie » utilisée par une partie de la doctrine pour désigner les dispositions visant à assurer une certaine représentation de la Région bruxelloise nous semble malheureux. Il est en effet arrivé, sous l'égide de l'ancien article 67, §2 de la Constitution qui prévoyait un régime similaire de

³⁹ Révision de la Constitution, Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 95.

⁴⁰ C. FORNOVILLE, « De Vlinder-Senaat », in *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, *op. cit.*, p. 36 ; K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », *op. cit.*, p. 475.

⁴¹ SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, p. 1, http://www.senate.be/actueel/homepage/Elections_2014/140424-renouvellement_Senat.pdf (16 juillet 2015).

⁴² Rappelons que le Parlement de la Communauté française est composé des septante-cinq membres du Parlement wallon et de dix-neuf des septante-deux membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 24, §3, al. 1^{er}, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434).

représentation bruxelloise⁴³, que cette disposition ne soit pas respectée. Tel fut le cas après les élections législatives du 13 juin 1999 ; aucun des sénateurs du groupe linguistique néerlandais ne répondait à la condition de résidence imposée par la disposition constitutionnelle. La question de l'irrégularité de la composition de notre chambre haute arriva jusque dans le prétoire de notre Cour constitutionnelle à l'occasion d'un recours en annulation dirigé contre une loi spéciale⁴⁴. À titre de moyen, les requérants faisaient valoir que la législation dont l'annulation était poursuivie avait été adoptée par un Sénat irrégulièrement composé. Les juges constitutionnels ne purent toutefois que constater l'incompétence de leur juridiction face à un tel argument, se bornant à rappeler que « *Les griefs qui ne concernent pas le contenu des dispositions attaquées mais bien leur processus d'élaboration sont en principe étrangers à la compétence de la Cour. La Cour peut certes vérifier si une disposition contestée devait être adoptée à la majorité spéciale [...] mais la Cour n'est, en principe, pas compétente pour examiner si la disposition en cause a été adoptée par une assemblée législative irrégulièrement composée ni pour se prononcer sur le fonctionnement interne d'une assemblée législative* »⁴⁵. Le non-respect de l'article 67, §2 de la Constitution consécutif aux élections de 1999 fut également plaidé devant la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁶. Les requérants invoquèrent une violation de l'article 3 du Premier Protocole additionnel qui garantit le droit à des élections libres. La juridiction strasbourgeoise, s'appuyant sur les conclusions émises précédemment par le Bureau provisoire du Sénat⁴⁷ considéra que l'article 67, §2, outre le fait qu'il est dépourvu de toute sanction, est « *quasi impossible à appliquer, faute pour cette disposition d'indiquer la procédure à suivre pour assurer son respect et notamment la procédure de désignation du sénateur appelé à abandonner son siège au profit d'un sénateur néerlandophone domicilié à Bruxelles.* ». Sur base de ces constatations, la Cour déclara la demande irrecevable car mal fondée.

⁴³ L'article prévoyait alors qu'au moins un des sénateurs issus du groupe linguistique néerlandais et six issus du groupe linguistique français devaient, au jour de leur élection, être domiciliés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

⁴⁴ C. const., 25 mars 2003, n° 35/2003.

⁴⁵ *Ibid.*, point B.2.2.

⁴⁶ Cour eur. D.H., décision VANDENBERGHE et GROUWELS c. Belgique du 15 septembre 2003, <http://www.echr.coe.int> (11 juillet 2015).

⁴⁷ La décision reprend la réponse qui avait été donnée par Louis Tobback, président du Bureau provisoire du Sénat durant la séance de vérification des pouvoirs, suite à une question relative au respect de l'article 67, §2 : « *on ne peut que déplorer qu'aucun sénateur néerlandophone ne soit domicilié à Bruxelles. Chacun en est conscient mais la Constitution ne prévoit aucune sanction pour le non-respect de cette disposition. Il n'est pas d'avantage précisé dans la Constitution ou l'une ou l'autre loi d'exécution, rédigées par des sénateurs ou des députés pleins de sagesse, qui doit se sacrifier pour pouvoir satisfaire à cette disposition.* »

§2. Les sénateurs cooptés

Les dix sénateurs cooptés sont, en principe⁴⁸, élus par les sénateurs des entités fédérées. Six sénateurs cooptés sont élus par les vingt-neuf sénateurs néerlandophones des entités fédérées, quatre le sont par les vingt sénateurs francophones des entités fédérées. Le sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone ne participe ni à l'une ni à l'autre de ces élections indirectes⁴⁹.

Sous-section 2. Règles de répartition des sièges et désignation des sénateurs

Les questions de répartition des sièges entre les formations politiques et de désignation des sénateurs revenant à ces partis sont réglées par l'article 68 de la Constitution ainsi que par le titre VII du Code électoral⁵⁰. Conséquence de la nouvelle composition du Sénat, ces dispositions techniques ont, elles aussi, été modifiées⁵¹. Dans un premier temps, nous porterons notre attention sur les questions de répartition des sièges. Dans un second temps, nous examinerons les modalités de désignation des sénateurs par chacune des assemblées concernées.

§1. Répartition des sièges

La nouveauté majeure relative à la répartition des sièges de sénateurs est consécutive à la disparition de la catégorie des sénateurs directement élus. C'était en effet sur base du résultat de leur élection que les sièges de sénateurs de Communautés et de sénateurs cooptés étaient répartis entre les diverses formations politiques⁵².

Les dispositions constitutionnelles et légales relatives à la répartition des sièges du Sénat gravitent autour d'une notion centrale, celle de formation politique⁵³. L'expression « formation politique » désigne « un groupe de listes qui ont déposé une déclaration de

⁴⁸ Par exception, l'article 68, §2, al. 1^{er} de la Constitution permet l'élection de sénateurs cooptés par les membres de la Chambre des représentants.

⁴⁹ Const., art. 67, §1^{er}, 6^o et 7^o.

⁵⁰ Code électoral du 12 avril 1894, *M.B.*, 15 avril 1894, p. 1121.

⁵¹ Proposition de révision de l'article 68 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1725/1 ; Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/1 ; Proposition de loi spéciale insérant un article 217^{quater} et un article 217^{quinquies} dans le Code électoral, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1745/1.

⁵² En ce qui concernait les sénateurs de Communautés, une formation politique ne pouvait prétendre à un siège si et seulement si elle avait remporté un siège de sénateur élu directement et qu'elle comptait au moins un élu au sein du Parlement de communauté concerné. De la même manière, les sièges de sénateurs cooptés étaient alloués selon la répartition des sénateurs directement élus (S. WEERTS, « Article 68 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 198-199 ; J. BRASSINE DE LA BUISSIÈRE, « Le niveau de pouvoir fédéral », in *La Belgique : un État fédéral en évolution* (sous la dir. de A. LETON), Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 81-83.

⁵³ Notons que la Constitution utilise le terme « liste » pour désigner ce qu'il convient d'appeler – selon le Code électoral – une « formation politique ».

correspondance »⁵⁴. Le terme « liste » désigne quant à lui les diverses listes de candidats qui se présentent aux élections de l'un des parlements fédérés ou de la Chambre des représentants. La déclaration de correspondance constitue donc l'outil qui permet à ces différentes listes de s'associer en une formation politique.

Le régime juridique des déclarations de correspondance est fixé par les articles 210quinquies – et ce qui concerne les sièges de sénateurs des entités fédérées – et 217 – en ce qui concerne les sièges de sénateurs cooptés – du Code électoral. Selon ces dispositions, les listes qui désirent constituer une formation politique ont jusqu'au dix-huitième jour précédant le scrutin, avant seize heures, pour déposer leur déclaration de correspondance, dûment signée par au moins deux des trois premiers candidats titulaires de chaque liste, entre les mains du greffier du Sénat qui en accuse réception⁵⁵. Le lendemain de la date limite de dépôt, soit dix-sept jours avant le scrutin, le greffier du Sénat est chargé de vérifier la validité des déclarations de correspondance par lui reçues⁵⁶ au regard des diverses conditions de validité énumérées par la loi. Ainsi, sont nulles⁵⁷ les déclarations de correspondance qui, soit ne sont pas signées par au moins deux des trois premiers candidats titulaires de chaque liste, soit font correspondre des listes issues d'une même circonscription électorale ou des listes qui ne peuvent entrer en compte pour la même répartition de sièges. La déclaration de correspondance signée par une liste ensuite rejetée par le bureau principal de circonscription compétent n'est, pour sa part, pas frappée de nullité et reste valable pour les autres listes signataires⁵⁸. Notons qu'au vu des conditions de validité énoncées par le Code électoral, il n'est nul besoin que les différentes listes déposant une déclaration de correspondance appartiennent au même parti politique⁵⁹. Une fois ces vérifications effectuées, le greffier établit, pour chacune des répartitions de sièges, un tableau des listes correspondantes dans lequel chaque formation politique est désignée par une lettre A, B, C,...

⁵⁴ Code électoral, art. 210bis, 1°.

⁵⁵ Code électoral, art. 210quinquies, §2 et 217, §3.

⁵⁶ Code électoral, art. 210quinquies, §5 et 217, §6.

⁵⁷ Comme le souligne le Service juridique du Sénat, les nullités constatées par le greffier ne peuvent faire l'objet d'une régularisation et les décisions prises par celui-ci ne peuvent faire l'objet d'un recours (SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, op. cit., p. 6.)

⁵⁸ Code électoral, art. 210quinquies, §§3-4 et 217, §§4-5 ; SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, op. cit., p. 6.

⁵⁹ Dans les faits, les formations politiques participant aux scrutins du 25 mai 2014 étaient exclusivement composées de listes de candidats déposées par le même parti.

⁶⁰ Code électoral, art. 210quinquies, §5 et 217, §6.

⁶¹ Voyez Annexe I.

En application de l'article 68 de la Constitution, le partage des sièges de la Haute assemblée se fait par le biais de quatre opérations de répartition distinctes. La première de ces répartitions concerne les sièges de sénateurs néerlandophones des entités fédérées⁶², la seconde concerne les sièges de sénateurs francophones des entités fédérées⁶³, la troisième concerne les sièges de sénateurs cooptés néerlandophones, quant à la quatrième et dernière répartition, elle concerne les sièges de sénateurs cooptés francophones⁶⁴. Notons d'emblée qu'en ce qui concerne l'attribution du siège de sénateur des entités fédérées revenant à la Communauté germanophone, les opérations de répartition que nous allons décrire ne s'appliquent pas étant donné que celui-ci est désigné par et au sein du Parlement de la Communauté germanophone statuant à la majorité absolue des suffrages exprimés⁶⁵.

Pour la répartition des vingt-neuf sièges de sénateurs néerlandophones des entités fédérées, les listes pouvant constituer une formation politique sont celles qui, issues de l'une des six circonscriptions électorales instituées pour ce scrutin, participent à l'élection du Parlement flamand⁶⁶. Une formation politique participant à la répartition de ces vingt-neuf sièges se composera par conséquent d'un maximum de six listes correspondantes.

Pour la répartition des vingt sièges de sénateurs francophones des entités fédérées, les listes pouvant constituer une formation politique sont celles qui se présentent à l'élection du Parlement de la Région wallonne ou à l'élection du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. L'élection du Parlement de la Région wallonne étant organisée en treize circonscriptions⁶⁷ et celle du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en une circonscription unique, une formation politique se composera au maximum de quatorze listes⁶⁸.

Pour la répartition des six sièges de sénateurs cooptés néerlandophones, les listes pouvant constituer une formation politique sont celles qui se présentent à l'élection de la

⁶² Const., art. 68, §1^{er}, al. 1 et Code électoral, art. 210^{ter}, §1^{er}.

⁶³ Const., art. 68, §1^{er}, al. 3 et Code électoral, art. 210^{ter}, §2.

⁶⁴ Const., art. 68, §2, al.1 et Code électoral, art. 215.

⁶⁵ Const., art. 68, §1^{er}, al. 6 et Code électoral, art. 214.

⁶⁶ Les circonscriptions électorales prises en compte sont donc les suivantes : Anvers, Limbourg, Flandre-Occidentale, Flandre-Orientale, Brabant-Flamand et Bruxelles. En ce qui concerne la circonscription électorale de Bruxelles, il convient de préciser qu'une liste de candidats se présentant – dans la même circonscription – à l'élection du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne pourrait faire partie d'une formation politique telle que visée à l'article 68, §1^{er}, al. 1^{er} de la Constitution étant donné que cette liste ne se présente pas à l'élection du Parlement flamand.

⁶⁷ Nivelles, Tournai-Ath-Mouscron, Charleroi, Mons, Soignies, Thuin, Huy-Waremme, Liège, Verviers, Arlon-Bastogne-Marche-en-Famenne, Neufchâteau-Virton, Namur et Dinant-Philippeville.

⁶⁸ SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, op. cit., p. 4.

Chambre des représentants dans les six circonscriptions électorales désignées par l'article 217quinquies du Code électoral. Une formation politique se composera donc au maximum de six listes.

Enfin, pour la répartition des quatre sièges de sénateurs cooptés francophones, les listes pouvant constituer une formation politique sont celles qui se présentent à l'élection de la Chambre des représentants dans les six circonscriptions électorales désignées par l'article 217quater du Code électoral. L'article permet également à une liste de candidats déposée dans la circonscription électorale du Brabant flamand de faire partie d'une formation politique constituée en vue de la répartition des sièges de sénateurs cooptés francophones. Dans un tel cas, seuls les votes exprimés sur cette liste dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde – à l'exception des suffrages exprimés sur ladite liste dans l'arrondissement administratif de Louvain – viendront gonfler le chiffre électoral de la formation politique⁶⁹.

Outre la notion de formation politique, celle de chiffre électoral est également importante à maîtriser pour comprendre le système de répartition des sièges du Sénat. Le chiffre électoral d'une liste équivaut à l'ensemble des votes valables exprimés en faveur de cette liste. Dès lors, le chiffre électoral total d'une formation politique est égal à la somme des votes exprimés sur chacune des listes de candidats la composant⁷⁰.

A. Répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées

Avant d'aborder en tant que telle la procédure de répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées, examinons tout d'abord la méthode que suit le greffier du Sénat pour déterminer le chiffre électoral total obtenu par les diverses formations politiques.

Pour calculer le chiffre électoral total, le greffier se base sur des documents appelés « tableaux récapitulatifs ». Ces tableaux sont établis, chacun en ce qui les concerne, par les présidents des dix-huit bureaux principaux de circonscriptions⁷¹ ainsi que par les co-présidents du bureau régional de Bruxelles⁷² et reprennent le chiffre électoral obtenu par chaque liste de candidats s'étant présentée dans la circonscription électorale concernée. Ces tableaux sont transmis sans délai au greffier de la Haute assemblée. Deux jours après la date

⁶⁹ SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁰ Code électoral, art. 166, 210ter et 215.

⁷¹ Cinq bureaux pour les cinq circonscriptions flamandes, treize pour les circonscriptions wallonnes (Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 26quater, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434 ; Code électoral, art. 210sexies).

⁷² Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, art. 16, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667 ; Code électoral, art. 210septies.

des élections, après avoir reçu les dix-neuf tableaux récapitulatifs, le greffier procède à l'addition des chiffres électoraux de chaque liste et obtient le chiffre électoral global de chaque formation politique. Ces chiffres étant désormais arrêtés, le greffier peut procéder aux deux opérations distinctes de répartition des sièges de sénateur des entités fédérées.

A.1. Répartition des sièges de sénateurs néerlandophones des entités fédérées

En vertu des articles 68, §1^{er}, alinéa 2 de la Constitution et 210octies, §2 du Code électoral, toutes les formations politiques s'étant présentées à l'élection du Parlement flamand ne peuvent être prises en compte lors de la répartition des vingt-neuf sièges de sénateurs néerlandophones des entités fédérées. En application de ces dispositions, sont seules prises en considération les formations politiques ayant obtenu au moins un siège au Parlement flamand et dont le chiffre électoral total est égal ou supérieur à 5% de l'ensemble des votes valablement exprimés lors de l'élection dudit Parlement⁷³.

Une fois cet écrémage effectué, il est fait application du système D'Hondt pour répartir les sièges entre les formations politiques⁷⁴. Par application de cette clef de répartition, le chiffre électoral total de chaque formation politique est successivement divisé par 1, 2, 3, 4, etc. Les quotients ainsi obtenus sont alors classés par ordre décroissant jusqu'à concurrence du vingt-neuvième d'entre eux. Chacun de ces quotients octroie un siège à la formation politique à laquelle il appartient⁷⁵. En cas d'égalité entre deux quotients, celui de la formation politique ayant le chiffre électoral le plus élevé est prioritaire pour l'attribution d'un siège⁷⁶.

Une fois la répartition effectuée, le greffier du Sénat dresse procès-verbal et proclame publiquement les résultats de celle-ci⁷⁷.

A.2. Répartition des sièges de sénateurs francophones des entités fédérées

Tout comme pour la répartition des sièges revenant au Parlement flamand, et en application des articles 68, §1^{er}, alinéa 4 de la Constitution et 210decies, §2 du Code électoral, l'ensemble des formations politiques s'étant présentées à l'élection du Parlement wallon et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne sont pas admises à la répartition des vingt sièges dévolus aux sénateurs francophones des entités

⁷³ Ce seuil ne doit pas être confondu avec le seuil électoral institué par l'article 29ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui ne s'applique pas à l'élection des sénateurs.

⁷⁴ Code électoral, art. 210octies, §3.

⁷⁵ SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁶ Code électoral, art. 210octies, §3, al. 2.

⁷⁷ Code électoral, art. 210nonies.

féderées. Ainsi, sont uniquement prises en compte les formations politiques ayant obtenu au moins un siège tant au Parlement wallon qu'au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale⁷⁸ et qui ont, en outre, obtenu, tant pour l'une que pour l'autre élection, au moins 5% du total général des votes valablement exprimés⁷⁹.

Les formations politiques ne répondant pas aux conditions énumérées ci-dessus ayant été exclues, les sièges sont répartis entre les formations restantes par application du système D'Hondt et ce selon les mêmes modalités que celles applicables pour la répartition des sièges de sénateurs néerlandophones des entités fédérées⁸⁰.

Notons que, bien que les sénateurs francophones des entités fédérées soient *in fine* désignés par trois assemblées distinctes, cette spécificité n'est pas prise en compte lors de la procédure de répartition des sièges. Comme le souligne à juste titre le Service juridique du Sénat, la procédure de répartition « *ne précise pas dans lequel des trois parlements la formation politique peut désigner le titulaire du siège qui lui a été attribué* »⁸¹.

Une fois la répartition des sièges effectuée, le greffier du Sénat dresse procès-verbal et proclame publiquement les résultats de celle-ci⁸².

Enfin, soulignons que la mise en application de la procédure de répartition des sièges des sénateurs francophones suite aux élections du 25 mai 2014 a été à la base de nombreuses discussions quant à l'interprétation à donner au texte de l'article 210*decies*, §2 du Code électoral et au seuil de 5% qu'il instaure. Pour comprendre la source de ces discussions, il faut revenir au texte même de l'article 210*decies*, §2 dont voici le libellé exact : « *Sont seules admises à la répartition des sièges les formations politiques dont les listes ont obtenu au moins 5% du total général des votes valablement exprimés lors de l'élection tant du Parlement wallon que du groupe linguistique français du Parlement de la Région de*

⁷⁸ Littéralement, l'article 68, §1^{er}, al. 4 de la Constitution dispose que : « *les listes [...] ne peuvent participer à la répartition des sièges du Sénat [...] que si elles ont obtenu au moins un siège respectivement au Parlement de la Communauté française, au Parlement wallon et au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.* ». L'exigence d'obtenir un siège au Parlement de la Communauté française est redondante, la composition de cette assemblée ayant pour conséquence que toute formation politique ayant obtenu un siège au Parlement wallon dispose également d'un siège au Parlement de la Communauté française.

⁷⁹ Ce seuil n'est à confondre ni avec le seuil électoral institué par l'article 29*ter* de la loi spécial du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ni avec le seuil électoral institué, pour l'élection au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, par l'article 20, §2, al. 2 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institution bruxelloises.

⁸⁰ Code électoral, art. 210*decies*, §3.

⁸¹ SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, *op. cit.*, p. 8.

⁸² Code électoral, art. 210*undecies*.

Bruxelles-Capitale. ». Une interprétation littérale de la disposition laisse à penser que le seuil de 5% doit être calculé sur base du total général des votes valablement exprimés pour les deux élections⁸³. Toutefois, la lecture des travaux préparatoires, parmi lesquels l’avis rendu par le Conseil d’État, laisse apparaître que ce seuil doit être atteint tant pour l’une que pour l’autre élection⁸⁴. Se basant sur cette dernière interprétation, le greffier du Sénat a été amené à exclure de la répartition des sièges la formation politique formée par les listes PTB-GO ! et PVDA. Apprenant cette décision, et se basant sur l’interprétation littérale de l’article 210*decies*, §2, ladite formation politique introduisit une réclamation auprès de la commission de vérification des pouvoirs du Sénat au motif que, ayant obtenu « 5,44% du total général des votes valablement exprimés pour les deux élections mises ensemble »⁸⁵, elle aurait dû être prise en compte pour la répartition des sièges. S’appuyant sur l’interprétation du texte donnée par les travaux préparatoires, la commission de vérification des pouvoirs rejeta la réclamation et entérina la répartition des sièges telle qu’effectuée par le greffier du Sénat⁸⁶.

B. Répartition des sièges des sénateurs cooptés

Malgré quelques similitudes avec la procédure de répartition des sièges de sénateurs des entités fédérées, la procédure applicable à la répartition des sièges de sénateurs cooptés présente deux particularités majeures : tout d’abord, les résultats d’une seule et même élection, celle de la Chambre des représentants, sont pris considération, ensuite, la méthode mathématique de répartition des sièges choisie par le constituant n’est pas la méthode D’Hondt.

Le lendemain du vote, le greffier du Sénat est chargé de calculer le chiffre électoral total obtenu par chaque formation politique en additionnant les chiffres électoraux de chaque liste correspondante tels qu’ils lui ont été communiqués, au moyen de tableaux récapitulatifs, par les présidents des onze bureaux principaux de circonscription⁸⁷. Une tâche supplémentaire incombe au bureau principal de la circonscription électorale du Brabant flamand s’il se trouve confronté à une liste de candidats faisant partie d’une formation politique concourant à la

⁸³ SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l’issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁴ Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/1, p. 6 ; Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, Avis du Conseil d’État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/2, pp. 10-11.

⁸⁵ C.E., (15° ch.), 20 juin 2014, Parti du Travail de Belgique (P.T.B.) et *al.*, n° 227.788, p. 3.

⁸⁶ Vérification des pouvoirs et prestation de serment des sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française, le Parlement wallon et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, des sénateurs désignés par le Parlement flamand et du sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, séance du 3 juillet 2014, pp. 6-8.

⁸⁷ Code électoral, art. 217*bis* à 217*quinquies*.

répartition des sièges des sénateurs cooptés francophones. Dans un tel cas, le bureau principal devra mettre en évidence le nombre de voix que cette liste a obtenues dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, les voix obtenues ailleurs dans la circonscription ne pouvant être prises en compte par le greffier du Sénat dans le calcul du chiffre électoral total de la formation politique⁸⁸.

Une fois les chiffres électoraux totaux obtenus, le greffier est chargé de répartir les sièges de chacun des deux groupes linguistiques entre les formations politiques en faisant usage – non pas du système D'Hondt – mais du système dit « du plus grand reste » tel que défini et utilisé pour la répartition des sièges de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales⁸⁹. Par groupe linguistique, le greffier additionne l'ensemble des votes valablement exprimés pour l'ensemble des listes de candidats d'un groupe linguistique et divise la somme obtenue⁹⁰ par le nombre de sièges à répartir dans le groupe linguistique concerné (six pour le groupe linguistique néerlandais, quatre pour le groupe linguistique français). Le quotient ainsi obtenu est le diviseur électoral⁹¹. Le chiffre électoral total de chaque formation politique est ensuite divisé par le diviseur électoral ; le résultat de cette division constitue le quotient électoral de la formation politique⁹². Chaque formation politique se voit alors attribuer autant de sièges que le chiffre avant la virgule de son quotient électoral. Les sièges non attribués après cette première opération sont alors attribués aux formations politiques dont le « reste » - le chiffre après la virgule du quotient électoral – est le plus élevé^{93 94}.

Une fois la répartition des sièges effectuée pour chaque groupe linguistique, le greffier du Sénat dresse procès-verbal et proclame publiquement les résultats de celle-ci en application de l'article 217septies du Code électoral.

⁸⁸ Code électoral, art. 217bis, al. 2 ; SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, op. cit., p. 10.

⁸⁹ Const. art. 68, §2, al. 1^{er} et 63, §2.

⁹⁰ Pour un exposé exhaustif de la procédure de calcul du total des votes exprimés, voyez SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, op. cit., p. 11.

⁹¹ Code électoral, art. 217sexies, §1^{er}.

⁹² Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/1, p. 11.

⁹³ Exemple chiffré : pour la répartition des quatre sièges de sénateurs cooptés francophones la liste X a un quotient électoral de 2,75 et la liste Y un quotient électoral de 1,83. Lors de la première répartition, la liste X obtient deux sièges (2,75) et la liste Y en obtient 1 (1,83). Le siège restant revient à la liste Y dont le « reste » (1,83) est plus élevé que celui de la liste X (2,75).

⁹⁴ Code électoral, art. 217sexies, §3 ; SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, op. cit., p. 11.

§2. Désignation des sénateurs

Tout comme pour les procédures de répartition des sièges, une distinction est à faire entre les procédures de désignation des sénateurs des entités fédérées et la procédure de désignation des sénateurs cooptés.

A. Désignation des sénateurs des entités fédérées

Suivant l'ordre établi par le Code électoral, nous évoquons la désignation des sénateurs néerlandophones, puis celle des sénateurs francophones et, enfin, celle du sénateur germanophone.

Un point commun peut d'ores et déjà être pointé entre ces trois désignations : celles-ci ont lieu lors de la séance d'ouverture des parlements concernés suite à l'invitation qui leur est faite par le greffier du Sénat⁹⁵.

A.1. Désignation par le Parlement flamand

Au plus tard cinq jours après la vérification des pouvoirs au sein du Parlement flamand, les membres élus appartenant à une même formation politique transmettent au président du Parlement une liste comprenant autant de noms que de sièges de sénateurs qui ont été attribués à ladite formation. Pour être valable, cette liste doit être signée par la majorité des parlementaires flamands appartenant à la formation politique concernée et les noms indiqués sur ladite liste doivent être ceux de membres du Parlement flamand appartenant à la formation politique en question ou de membres du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale⁹⁶.

Outre ces conditions, l'établissement des listes de noms n'est pas encadré. L'article 211, §3 du Code électoral prévoit bel et bien une obligation de concertation entre les formations politiques pour assurer le respect des §2 (représentation du collège électoral bruxellois, voy. *supra*) et 3 (quota de genre, voy. *infra*) de l'article 67 de la Constitution, mais cette disposition n'étant pas assortie d'une sanction, son non-respect n'entraîne pas, selon nous, la nullité de la liste de noms.

⁹⁵ Cette « invitation » constitue, pour les parlements autres que celui de la Communauté germanophone, en la communication des procès-verbaux de répartition des sièges aux présidents d'assemblées (Code électoral, art. 211, §1^{er}; 212bis, §1^{er} et 214).

⁹⁶ Au vu de la formulation de l'article 211, §2, al. 1^{er} du Code électoral, les noms choisis au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne doivent pas appartenir à la formation politique des auteurs de la liste. Cela est dû au fait que les listes se présentant à l'élection de ce groupe linguistique ne participent pas aux formations politiques constituées pour l'élection du parlement flamand.

Au plus tard le dixième jour suivant celui de la vérification des pouvoirs au sein du son assemblée, et après avoir vérifié les signatures et la composition des listes de noms, le président du Parlement flamand notifie celles-ci au greffier du Sénat⁹⁷.

A.2. Désignation par le Parlement wallon, le Parlement de la Communauté française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

Au plus tard cinq jours après la vérification des pouvoirs au sein du Parlement concerné, les membres élus appartenant à une même formation politique transmettent au président de leur assemblée⁹⁸ une liste comprenant autant de noms que de sièges de sénateurs qui ont été attribués à ladite formation politique⁹⁹. Pour être valable, cette liste doit être signée par la majorité des membres de la formation politique élus au sein du Parlement concerné¹⁰⁰ et les noms indiqués dans celle-ci doivent être ceux de membres d'assemblées au sein desquelles le Parlement concerné peut désigner des sénateurs, conformément à l'article 67, §1^{er}, 2° à 4° de la Constitution. Cette dernière condition mérite d'être étudiée individuellement pour chacun des trois parlements ici examinés.

Les huit sièges de sénateurs revenant au Parlement wallon doivent être intégralement attribués à des membres de ce même Parlement. Les noms repris sur les listes dressées par les formations politiques devront donc être ceux de parlementaires wallons appartenant à la formation politique qui les désigne¹⁰¹.

Il en va de même en ce qui concerne les deux sièges de sénateurs revenant au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Les noms repris sur les listes dressées par les formations politiques seront ceux de parlementaires bruxellois francophones appartenant à la formation politique qui les désigne¹⁰².

La situation est plus complexe en ce qui concerne les dix sièges de sénateurs revenant au Parlement de la Communauté française. En effet, parmi ces dix sièges, trois doivent être attribués à des élus du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Qui plus est, au moins deux de ces trois sièges sont réservés à des élus qui cumulent

⁹⁷ Code électoral, art. 212.

⁹⁸ Ou, en ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, au premier vice-président si le président n'appartient pas au groupe linguistique français (Code électoral, art. 212*bis*, §1^{er}).

⁹⁹ Code électoral, art. 212*bis*, §2, al. 1^{er}.

¹⁰⁰ Code électoral, art. 212*bis*, §2, al. 4.

¹⁰¹ Const., art. 67, §1^{er}, 3° et Code électoral, art. 212*bis*, §2, al. 1^{er}.

¹⁰² Const., art. 67, §1^{er}, 4° et Code électoral, art. 212*bis*, §2, al. 1^{er}.

la qualité de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et celle de membre du Parlement de la Communauté française¹⁰³. Il est donc loisible à une formation politique de désigner un élu qui ne siège pas au Parlement de la Communauté française, à la condition qu'il – comme tout sénateur désigné par ce parlement – appartienne à la formation politique qui le désigne¹⁰⁴.

Etant donné que la répartition des sièges arrêtée par le greffier du Sénat est commune aux trois assemblées et ne précise pas dans la ou lesquelles de celles-ci les formations politiques peuvent désigner leurs sénateurs, le Code électoral impose aux trois présidents d'assemblées de procéder en commun à la vérification de la procédure de désignation de l'ensemble des vingt sénateurs francophones des entités fédérées¹⁰⁵. Les trois présidents s'assurent, d'une part, que le total des noms inscrits sur les listes remises par une formation politique dans les trois parlements ne dépasse pas le nombre de sièges attribués à ladite formation¹⁰⁶, et, d'autre part, que le total des noms inscrits sur l'ensemble des listes au sein de chacun des parlements ne dépasse pas le nombre de sénateurs que le Parlement concerné peut désigner en vertu de l'article 67 de la Constitution¹⁰⁷. Le cas échéant, l'article 212*bis*, §2, dernier alinéa du Code électoral dispose que les formations politiques se concertent pour respecter ces exigences, ainsi que celles relatives à la représentation bruxelloises et au quota de genre.

Après avoir procédé à ces vérifications, et au plus tard le dixième jour suivant celui de la vérification des pouvoirs au sein de son assemblée, chaque président notifie les listes de noms au greffier du Sénat¹⁰⁸.

A.3. Désignation par le Parlement de la Communauté germanophone

L'article 214 du Code électoral dispose que le président du Parlement de la Communauté germanophone notifie au greffier du Sénat – dans les dix jours suivant l'invitation envoyée par ce dernier – le nom du sénateur désigné, au sein du Parlement, à la majorité absolue des suffrages exprimés.

¹⁰³ Const., art. 67, §1^{er}, 2^o et §2, al. 2.

¹⁰⁴ Code électoral, art. 212*bis*, §2, al. 1^{er}; SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, op. cit., p. 11.

¹⁰⁵ Code électoral, art. 212*ter*, §1^{er}.

¹⁰⁶ Code électoral, art. 212*bis*, §2, al. 2.

¹⁰⁷ Code électoral, art. 212*bis*, §2, al. 3.

¹⁰⁸ Code électoral, art. 212*ter*.

B. Désignation des sénateurs cooptés

La procédure de désignation des dix sénateurs cooptés est réglée par les articles 218 à 222 du Code électoral. La répartition des sièges de sénateurs cooptés ayant été effectuée sur base du résultat des élections pour la Chambre des représentants, il est logique que cette assemblée intervienne également au stade de la désignation des sénateurs. Cette intervention de la Chambre justifie une présentation en deux temps de la procédure.

Dans un premier temps, et immédiatement après la vérification des pouvoirs des membres de la Chambre, ou en cas d'élections simultanées pour la Chambre et les Parlements de communauté et de région, immédiatement après la vérification des pouvoirs des sénateurs des entités fédérées, le greffier du Sénat communique au président de la Chambre le nombre de sièges de sénateurs cooptés revenant à chaque formation politique. Les membres des formations politiques siégeant à la Chambre entrent alors en jeu et envoient au président de la Chambre une déclaration sur laquelle figure les noms des sénateurs des entités fédérées appartenant à la même formation politique que la leur. Une telle déclaration n'est valide que si elle est signée par la majorité des membres de la formation politique siégeant à la Chambre, ainsi que par la majorité des sénateurs des entités fédérées dont les noms sont repris dans la déclaration. L'ensemble des déclarations valides sont alors communiquées au greffier du Sénat par le président de la Chambre des représentants¹⁰⁹. Cette première étape a pour but de faire le lien entre les formations politiques constituées pour l'élection de la Chambre et les formations politiques constituées lors des élections des parlements communautaires et régionaux¹¹⁰.

Dans un second temps, le président du Sénat (et non le greffier) communique aux sénateurs des entités fédérées dont les noms figurent sur l'une ou l'autre des déclarations transmises par le président de la Chambre, le nombre de sièges de sénateurs cooptés attribués à la formation politique concernée¹¹¹. Au plus tard cinq jours avant la séance au cours de laquelle les sénateurs cooptés seront désignés, les sénateurs des entités fédérées concernés déposent entre les mains du président du Sénat une liste indiquant les noms des personnes appelées à siéger en tant que sénateurs cooptés. Cette liste n'est valable que si elle est signée par la majorité des sénateurs membres de la formation politique concernée¹¹². À ce stade de la

¹⁰⁹ Code électoral, art. 220, §§ 1-3.

¹¹⁰ SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, op. cit., pp. 16-17.

¹¹¹ Code électoral, art. 220, §4.

¹¹² Code électoral, art. 220, §5.

procédure, une situation particulière peut se présenter. Cette situation est celle dans laquelle un ou plusieurs sièges de sénateurs cooptés reviennent à une formation politique qui n'est pas représentée par des sénateurs des entités fédérées. Dans un tel cas, l'article 67, §4 de la Constitution ainsi que l'article 220, §6 du Code électoral disposent qu'il revient aux membres de la Chambre des représentants appartenant à ladite formation politique de pourvoir à la désignation du ou des sénateurs cooptés. Les mêmes conditions de validité s'appliquent à cette liste qui, remise au président de la Chambre, est transmise au président du Sénat.

Le cas échéant, les sénateurs des entités fédérées sont appelés à se concerter pour assurer le respect du quota de genre établi par l'article 67, §3 de la Constitution¹¹³.

Sous-section 3. Autres modalités de composition

§1. Conditions d'éligibilité et incompatibilités

La Sixième réforme de l'État a entraîné la révision de l'article 69 de la Constitution sur deux points précis. En premier lieu, la terminologie de l'article a été adaptée à la nouvelle composition du Sénat et fait désormais uniquement référence aux conditions à remplir pour être « désigné » sénateur et non plus, comme cela était le cas auparavant, aux conditions à remplir pour être « élu ou désigné » sénateur. En second lieu, l'article 69, 3° a été modifié pour faire passer l'âge d'éligibilité de vingt-et-un à dix-huit ans. Cette modification a été effectuée pour assurer une certaine cohérence entre l'âge d'éligibilité au Sénat et l'âge d'éligibilité aux Parlements de communauté et de région qui fut abaissé à dix-huit ans dès 2004¹¹⁴. L'uniformisation des âges d'éligibilité était une nécessité étant donné que « *les sénateurs des entités fédérées combinent leur mandat au Sénat avec un mandat comme membre d'un Parlement de communauté ou de région* »¹¹⁵. Quant aux autres conditions d'éligibilité imposées par l'article 69, elles restent inchangées : le candidat doit être Belge, jouir des droits civils et politiques et être domicilié en Belgique.

En ce qui concerne les incompatibilités qui s'imposent aux sénateurs, celles-ci se trouvent soit dans la Constitution elle-même, soit dans des textes ayant valeur législative¹¹⁶.

¹¹³ Code électoral, art. 220, §7.

¹¹⁴ Loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale, *M.B.*, 26 mars 2004, p. 17503 ; Loi du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale, *M.B.*, 26 mars 2004, p. 17507.

¹¹⁵ Proposition de révision de l'article 69 de la Constitution, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2011-2012, n° 5-1726/1, p. 2.

¹¹⁶ Pour une étude complète des diverses incompatibilités s'appliquant aux sénateurs voyez M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, coll. Les inédits de droit public, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 96-101 ; C. SÄGESSER et C. ISTASSE, *Le Sénat et ses réformes successives*, *op. cit.*, pp. 62-63.

La réforme de la composition du Sénat a amené le pouvoir constituant dérivé à modifier la formulation de l'article 119 de la Constitution. L'ancienne version de cet article prévoyait en effet que le mandat de sénateur directement élu ou de sénateur coopté était incompatible avec la qualité de parlementaire régional ou communautaire. La catégorie des sénateurs directement élus ayant été supprimée, le nouvel article 119 maintient désormais l'incompatibilité pour les seuls sénateurs cooptés ; les sénateurs des entités fédérées devant bien évidemment combiner leur mandat de sénateur avec leur mandat parlementaire régional ou communautaire^{117 118}. Sont également constitutionnellement incompatibles avec la qualité de sénateur, celle de membre de la Chambre des représentants¹¹⁹, celle de ministre fédéral – via le système dit du « siège éjectable »¹²⁰ –, et celle de personne nommée par le gouvernement fédéral à une fonction rémunérée¹²¹.

§2. Répartition en groupes linguistiques

La répartition des sénateurs en deux groupes linguistiques est prévue par l'article 43 de la Constitution. Cette disposition a fait l'objet d'une modification que l'on pourrait qualifier de majoritairement cosmétique et circonstancielle telle que décrite dans les travaux préparatoires : « *la répartition en groupes linguistiques se fait à l'aide d'une référence à l'article 67 de la Constitution [...] A la suite de la modification de la composition du Sénat, la référence à cet article relatif à la répartition en groupes linguistiques doit être adaptée.* »¹²². Outre cette modification « formelle », l'article 43 se voit compléter par un nouvel alinéa qui dispose que le sénateur élu par le Parlement de la Communauté germanophone ne fait partie d'aucun groupe linguistique¹²³. Cette adjonction au texte de l'article 43 ne change rien, en tant que telle, à la situation qui prévalait avant la réforme et qui se déduisait de l'énumération des sénateurs appartenant à l'un ou l'autre groupe linguistique. La division de l'assemblée en deux groupes linguistiques constitue donc toujours le reflet du caractère bipolaire de l'État belge.

¹¹⁷ Proposition de révision de l'article 119 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1730/1.

¹¹⁸ Nous basant sur l'enseignement d'Yves LEJEUNE, nous considérons que cette exception à l'incompatibilité instaurée par l'article 119 constitue une condition d'éligibilité supplémentaire, propre aux sénateurs des entités fédérées, qui se déduit de la lecture combinée des articles 119 et 67 de la Constitution (Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, p. 471.)

¹¹⁹ Const., art. 49.

¹²⁰ Const., art. 50.

¹²¹ Const., art. 51 ; M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, *op. cit.*, pp. 97-99.

¹²² Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1, pp. 6-7.

¹²³ Const., art. 43, §2, al. 1^{er}.

Le groupe linguistique français se compose des vingt sénateurs francophones des entités fédérées ainsi que des quatre sénateurs par eux cooptés. Le groupe linguistique néerlandais se compose quant à lui des vingt-neuf sénateurs élus par le Parlement flamand ainsi que des six sénateurs par eux cooptés¹²⁴.

§3. Garantie de la représentation des deux genres

Autre modification apportée à l'article 67 de la Constitution, celui-ci comporte désormais un §3 disposant que la seconde chambre fédérale « *ne compte pas plus de deux tiers de sénateurs du même genre* ».

L'article 67, §3 n'est pas la première disposition à imposer un quota de genre au monde politique. Depuis 2003, l'article 117bis du Code électoral impose en effet à chaque liste électorale d'être, d'une part, composée de telle sorte que la différence entre le nombre de candidats de chaque sexe ne puisse être supérieure à un et, d'autre part, que les deux premiers candidats de la liste soient de sexe différent. Toutefois, étant donné que le Sénat réformé ne compte plus aucun candidat directement élu dans ses rangs, l'article 117bis n'est d'aucune utilité pour assurer une représentation minimale des deux genres au sein de la Haute assemblée. Le constituant a dès lors jugé opportun de transférer l'application de ce quota des listes électorales vers la composition même du Sénat¹²⁵.

Cette disposition constitutionnelle n'a pas été épargnée par les critiques en ce qui concerne son application pratique.

Dans un premier temps, la section de législation du Conseil d'État, se prononçant sur la première mouture de la proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat¹²⁶, constata qu'aucune des dispositions alors soumises à avis ne comportait de dispositif « *visant à garantir, ou, à tout le moins, à favoriser la correcte exécution de la règle contenue dans l'article 67, §3, proposé de la Constitution* » avec pour conséquence que, dans le non-respect de la prescription de l'article 67, §3, le Sénat ne puisse se déclarer régulièrement composé au terme de la procédure de vérification des pouvoirs de ses membres. La section de législation proposa alors au législateur de mettre en place « *une forme de concertation entre*

¹²⁴ Const., art. 43, §2, al. 2.

¹²⁵ K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen : een processie van Echternach naar de federale (model)staat ? », in *Het federale België na de zesde staats hervorming* (sous la dir. de A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT), coll. Bibliotheek grondwettelijk recht. Algemene reeks : 4. De Staats hervorming, Brugge, die Keure, 2014, p. 113 ; C. SÄGESSER et C. ISTASSE, *Le Sénat et ses réformes successives, op. cit.*, p. 63.

¹²⁶ Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/1.

les différentes assemblées et groupes linguistiques respectivement visés par les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 67 proposé de la Constitution, aux fins que l'équilibre de genre requis par le paragraphe 3 précité puisse être réalisé globalement par le biais des désignations de sénateurs auxquelles ces assemblées et groupes procèdent séparément »¹²⁷. Suite à cet avis, trois amendements furent déposés¹²⁸. Le premier amendement (n° 7), devint le §3 de l'article 211 du Code électoral, et dispose que les formations politiques du Parlement flamand participant à la désignation des vingt-neuf sénateurs des entités fédérées issus de cette assemblée se concertent pour assurer le respect du quota de genre instauré par la Constitution. Le deuxième amendement (n° 8), devint le §2, dernier alinéa, de l'article 212bis du Code électoral, et met en place un dispositif identique applicable aux formations politiques des parlements de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale. Enfin, le troisième amendement, devint le §7 nouveau de l'article 220 du Code électoral, et dispose qu'il revient à l'ensemble des sénateurs des entités fédérées de veiller, par le biais d'une nouvelle concertation, à la bonne application de l'article 67, §3 de la Constitution lorsqu'ils procèdent à la désignation des sénateurs cooptés.

Le quota de genre revint une nouvelle fois au centre des débats lors des discussions entourant le dépôt d'un amendement visant à modifier le texte de la proposition de révision de l'article 67 de la Constitution¹²⁹. Cet amendement – qui ne fut pas adopté – proposait l'adoption d'une formule faisant reposer la responsabilité du respect du quota non pas sur le seul Sénat, mais sur chacun des parlements communautaires et régionaux appelés à désigner des sénateurs des entités fédérées¹³⁰. Lors des débats autour de cet amendement, il fut également souligné qu'aucune disposition ne prévoyait de procédure à suivre au cas où la Haute assemblée serait composée de plus de deux tiers de sénateurs du même genre. Sur cette dernière question, les membres de la majorité parlementaire rétorquèrent que le Sénat est seul compétent – via la procédure de vérification des pouvoirs – pour décider de la légalité de sa composition¹³¹. La remarque sur l'absence de sanctions en cas de non-respect de l'article 67,

¹²⁷ Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/2, p. 9.

¹²⁸ Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, Amendements n° 7 à 9 de M. D. Claes et consorts, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/3, pp. 8-10.

¹²⁹ Proposition de révision de l'article 67 de la Constitution, Amendement n° 5 de M. K. Vanlouwe, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-1724/4, pp. 2-3.

¹³⁰ Ainsi, chaque parlement, à l'exception évidente du Parlement de la Communauté germanophone qui ne désigne qu'un seul membre, serait tenu de ne pas élire plus de 2/3 de sénateurs du même genre.

¹³¹ Révision de la Constitution, Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, pp. 96-97.

§3 de la Constitution nous semble toutefois pertinente. En effet, à l’instar de ce qui a été exposé concernant le respect des dispositions constitutionnelles prévoyant une « représentation garantie » de la Région bruxelloise (voy. *supra*), l’absence de sanctions¹³² et l’absence de procédure visant à corriger une composition inconstitutionnelle de l’assemblée est de nature à faire de l’article 67, §3 une « *disposition incomplète* »¹³³ dont le non-respect ne pourra donner lieu à aucun recours.

§4. Dissolution et renouvellement du Sénat

La dissolution est le cas de figure dans lequel l’ensemble des membres d’une assemblée sont renvoyés avant le terme normal de leur mandat ou voient leur mandat cesser de plein droit avant ce terme¹³⁴. Avant le 25 mai 2014, le Sénat connaissait, outre le renouvellement intégral consécutif à la fin de la législature¹³⁵, trois autres causes de dissolution et, par conséquent, de renouvellement intégral¹³⁶ :

- la dissolution de la Chambre des représentants qui entraînait de plein droit, selon les modalités de l’article 46 de la Constitution, la dissolution de l’autre chambre fédérale ;
- la dissolution consécutive à l’adoption d’une déclaration de révision de la Constitution¹³⁷ ;
- la dissolution intervenant, en cas de vacance du trône, après la désignation d’un Régent par les Chambres réunies¹³⁸.

De ces trois causes de renouvellement intégral, seules subsistent les deux dernières, la Sixième réforme de l’État ayant entraîné la révision des articles 46 et 70 de la Constitution.

Concernant l’article 46, la règle contenue par cette disposition constitutionnelle, à savoir que la dissolution de la Chambre entraînait automatiquement la dissolution du Sénat, avait été introduite en 1993 avec pour objectif de garantir la simultanéité des élections de la

¹³² K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen : een processie van Echternach naar de federale (model)staat ? » *op. cit.*, p. 113 ; H. MATTHIJS, « De hervorming van de Senaat », *C.D.P.K.*, 2013, p. 60.

¹³³ Cour eur. D.H., décision VANDENBERGHE et GROUWELS c. Belgique du 15 septembre 2003, <http://www.echr.coe.int> (11 juillet 2015).

¹³⁴ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, p. 482.

¹³⁵ Const., art. 70 (ancien).

¹³⁶ Révision de la Constitution, Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 9.

¹³⁷ Const., art. 195, al. 2.

¹³⁸ Const., art. 95.

Chambre des représentants et des sénateurs directement élus. Cette catégorie de sénateurs ayant été supprimée, ce mode de dissolution du Sénat l'a été également¹³⁹.

Concernant l'article 70, sa modification est consécutive à la nouvelle composition de la Haute assemblée. Comme le soulignent les travaux préparatoires, la composition du Sénat réformé n'est plus basée sur le résultat d'une seule et même élection (à savoir le résultat de l'élection des sénateurs directement élus¹⁴⁰) mais dépend désormais du résultat des scrutins communautaires et régionaux en ce qui concerne les sièges de sénateurs des entités fédérées et du résultat du scrutin pour la Chambre des représentants en ce qui concerne les dix sénateurs cooptés ; scrutins dont les dates d'organisation sont appelées à ne plus coïncider. En effet, bien que le 25 mai 2014 ait été un jour « d'élections simultanées^{141 142}», la probabilité est grande pour que cette situation ne se reproduise pas étant donné que les articles 117 et 118, §2 révisés de la Constitution permettent désormais l'adoption d'une loi spéciale donnant la compétence aux entités fédérées de fixer, par décret ou ordonnance, la date de l'élection de leur parlement¹⁴³. Cet élément pris en considération, il apparaît que, en fonction de la date d'élection de son parlement, chaque entité fédérée pourrait procéder à l'élection des sénateurs des entités fédérées à un moment distinct. Dès lors, sauf le cas d'élections simultanées entre les diverses assemblées des entités fédérées et la Chambre des représentants, le Sénat sera périodiquement renouvelé de manière partielle, ce qui justifie l'abrogation de « *la disposition selon laquelle le Sénat est entièrement renouvelé* »¹⁴⁴.

¹³⁹ Proposition de révision de l'article 46 de la Constitution, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1722/1*, p. 2.

¹⁴⁰ Bien que l'article 70 ne le mentionnait pas explicitement, le renouvellement des sénateurs directement élus entraînait par conséquent celui des sénateurs communautaires étant donné que la répartition des sièges entre ces derniers était basée sur la représentation des divers partis politiques parmi les élus directs du Sénat (M. KAISER, « Article 70 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 200-201).

¹⁴¹ Ces élections simultanées ont été rendues possibles par la modification de l'article 65 de la Constitution dont la disposition transitoire prévoit : « *qu'en tout état de cause, des élections législatives fédérales se tiendront le même jour (le 25 mai 2014) que les premières élections pour le Parlement européen suivant la publication de la présente révision (le 31 janvier 2014) au Moniteur Belge* ». L'introduction de cette disposition transitoire permettait en effet de faire concorder la date des élections législatives avec la date des élections communautaires et régionales qui, en application de l'article 117 de la Constitution, devaient elles aussi se tenir le même jour que les élections pour le Parlement européen.

¹⁴² Sur le principe des élections simultanées voyez K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen : een processie van Echternach naar de federale (model)staat ? » *op. cit.*, pp. 119-124.

¹⁴³ Proposition de révision de l'article 117 de la Constitution, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1751/1* ; Proposition de révision de l'article 118, §2 de la Constitution, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1752/1* ; C. SÄGESSER et C. ISTASSE, *Le Sénat et ses réformes successives, op. cit.*, p. 64.

¹⁴⁴ Proposition de révision de l'article 70 de la Constitution, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1727/1*, p. 2.

§5. Durée du mandat de sénateur

En lien direct avec les modalités de renouvellement du Sénat se trouve la question de la durée du mandat des sénateurs. Ici aussi, c'est la révision de l'article 70 de la Constitution qui est au centre de la question.

Dans son ancienne version, l'article constitutionnel fixait la durée du mandat des sénateurs directement élus et des sénateurs cooptés à quatre années. La Constitution était toutefois muette en ce qui concerne la durée du mandat des sénateurs de Communauté. Le mandat de ces sénateurs pouvait prendre fin à deux moments, soit au moment du renouvellement du Sénat, soit au moment du renouvellement du Parlement de communauté dont ils étaient « originaires »¹⁴⁵ ; il n'existait donc pas de durée de mandat « fixe » pour ces sénateurs¹⁴⁶.

La version révisée de l'article 70 prévoit désormais la durée du mandat de l'ensemble des sénateurs.

L'alinéa 1^{er} dispose que la durée du mandat des sénateurs des entités fédérées s'étend du jour de leur prestation de serment au Sénat jusqu'au jour de l'ouverture de la première session qui suit le renouvellement intégral du Parlement qui les a désignés. A l'heure actuelle, en l'absence d'une loi spéciale permettant aux assemblées des entités fédérées de fixer la durée de leur législature et leur date d'élection¹⁴⁷, la durée du mandat de sénateur des entités fédérées est de cinq ans¹⁴⁸.

En ce qui concerne les sénateurs cooptés, l'article 70, alinéa 2 dispose que leur mandat débute au jour de leur prestation de serment au Sénat et prend fin le jour de l'ouverture de la première session qui suit le renouvellement intégral de la Chambre des représentants. En application de l'article 65, alinéa 2 révisé de la Constitution, qui fixe la durée de la législature

¹⁴⁵ Si le mandat de sénateur de Communauté était le premier à arriver à son terme, les sénateurs de Communautés demeuraient membre de leur Parlement de Communauté et pouvaient – si leur groupe politique avait à nouveau le droit de désigner un sénateur – être à nouveau élu comme sénateur de Communauté par leur Parlement. Si le mandat de membre du Parlement de Communauté était le premier à arriver à son terme, deux cas de figure se distinguaient alors : soit le sénateur était réélu lors des élections communautaires et il conservait alors son mandat de sénateur, soit le sénateur n'était pas réélu lors des élections communautaires, perdait son mandat de sénateur de Communauté et devait être remplacé (M. VAN DER HULST, *Le Parlement fédéral, Organisation et fonctionnement*, op. cit., p. 40.)

¹⁴⁶ C. SÄGESSER et C. ISTASSE, *Le Sénat et ses réformes successives*, op. cit., p. 50.

¹⁴⁷ Const., art. 117 et 118, §2.

¹⁴⁸ Contrairement aux assemblées fédérales, les parlements communautaires et régionaux ne peuvent être dissous avant le terme de la législature ; sous la réglementation actuelle toute législature est donc obligatoirement d'une durée de cinq ans (M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, coll. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 209).

de la Chambre des représentants à cinq ans¹⁴⁹, la durée du mandat de sénateur coopté est de cinq ans également. Toutefois, cette durée n'est qu'une durée de principe. En effet, le nouvel alinéa final de l'article 46 de la Constitution dispose qu' « *en cas de dissolution anticipée* (de la Chambre des représentants), *la nouvelle législature fédérale ne pourra courir au-delà du jour des premières élections pour le Parlement européen suivant cette dissolution* ». En clair, si une dissolution anticipée de la Chambre intervient, la nouvelle législature qui s'ouvrira suite au renouvellement de l'assemblée n'aura pas une durée prédéfinie de cinq ans mais prendra fin au jour des élections du Parlement européen qui suivent ce renouvellement. La durée du mandat de sénateur coopté est donc égale à la durée de la législature fédérale et, en tout état de cause, de cinq ans au maximum¹⁵⁰.

Chapitre 2. La réforme des compétences du Sénat

La lecture des travaux préparatoires de la Sixième réforme de l'État ne laisse que peu de place à l'interprétation, les compétences du Sénat ont été limitées¹⁵¹.

Illustration la plus prégnante de cette restriction des compétences de la Haute assemblée, le nouvel article 44, alinéa 2 de la Constitution dispose désormais que, contrairement à la Chambre, « *le Sénat est un organe non permanent* ». Les travaux préparatoires donnent peu d'indications concernant cette notion, tout au plus précisent-ils que le Sénat « *ne tiendra plus de séances plénières en permanence pendant la session* », et laissent au Règlement du Sénat le soin de préciser le nombre de séances plénières que la Haute assemblée tient annuellement ainsi que les hypothèses dans lesquelles l'assemblée ne doit pas se réunir ou dans lesquelles une séance supplémentaire pourra être convoquée par le Bureau¹⁵². Faisant usage de cette délégation, le Règlement dispose que le Sénat tient chaque année huit séances plénières, séances qui, si aucun point n'est inscrit à l'ordre du jour, peuvent être annulées sur décision du Bureau¹⁵³.

¹⁴⁹ Proposition de révision de l'article 65 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1750/1.

¹⁵⁰ M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, *op. cit.*, p. 92 ; C. SÄGESSER et C. ISTASSE, *Le Sénat et ses réformes successives*, *op. cit.*, p. 64.

¹⁵¹ Révision de la Constitution : Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 10.

¹⁵² Proposition de révision de l'article 44 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1721/1, pp. 1-2.

¹⁵³ Règlement du Sénat de Belgique adopté par le Sénat le 17 décembre 2013, modifié le 5 décembre 2014 et le 29 mai 2015, art. 30, http://www.senate.be/doc/BAT_Reglement_20150619_FR.pdf (3 juillet 2015).

Autre fruit de cette logique de réduction des compétences du Sénat, sa mission de contrôle politique du gouvernement est purement et simplement supprimée. Cette suppression ne pourrait être qualifiée de surprenante, elle s'inscrit en effet dans la droite ligne de ce qui avait été établi lors de la réforme de 1993. Lors de cette réforme, il fut, en substance, décidé que seule la Chambre était en mesure de pousser le gouvernement à démissionner, le Sénat gardant toutefois le droit de requérir la présence des ministres, de leur poser des questions orales ou écrites ainsi que le droit d'enquête¹⁵⁴. La Sixième réforme de l'État pousse cette logique un cran plus loin en retirant au Sénat le droit d'enquête¹⁵⁵ et le droit de poser des questions orales¹⁵⁶. Les seules « armes » que conservent les sénateurs sont, d'une part, le droit de poser des questions écrites et, d'autre part, le droit de requérir la présence des ministres dans les matières qui sont de la compétence de l'assemblée¹⁵⁷.

La fonction internationale du Sénat pâtit également de cette diminution des compétences, la Haute assemblée ne participant plus à la procédure d'assentiment aux traités internationaux¹⁵⁸.

Les compétences du Sénat sont partiellement réduites en matière de présentations et nominations. La seconde chambre reste compétente en ce qui concerne la présentation de candidats ou la nomination de juges à la Cour constitutionnelle¹⁵⁹, des conseillers d'État et des assesseurs du Conseil d'État¹⁶⁰, ainsi que des non-magistrats du Conseil supérieur de la Justice¹⁶¹ ¹⁶². Néanmoins, en ce qui concerne les autres procédures de présentation et de nomination, les compétences qui appartenaient jusqu'alors au Sénat ont été transférées à la Chambre des représentants¹⁶³.

¹⁵⁴ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », in *Les réformes institutionnelles de 1993 : vers un fédéralisme achevé ?*, op. cit., pp. 400-401.

¹⁵⁵ Const., art. 56 ; Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1731/1 ; Loi du 6 janvier 2014 modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat et portant diverses modifications en matière électorale, art. 2 à 5, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8692

¹⁵⁶ Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1, p. 5.

¹⁵⁷ Const., art. 100, al. 2 ; Proposition de révision de l'article 100 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1733/1.

¹⁵⁸ Const., art. 167, §2 ; Proposition de révision de l'article 167 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1743/1.

¹⁵⁹ Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 32, al. 1^{er}, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315.

¹⁶⁰ Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, art. 70 et 80, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.

¹⁶¹ Const., art. 151, §2.

¹⁶² Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1, p. 5.

¹⁶³ Loi du 6 janvier 2014 modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat et portant diverses modifications en matière électorale, art. 145, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8692 ; Loi du 6 janvier 2014 modifiant diverses lois suites

Enfin, attirons l'attention sur une catégorie de compétences à l'égard de laquelle le Sénat conserve l'ensemble de ses prérogatives¹⁶⁴ : les compétences exercées par les Chambres réunies. Ces attributions sont : l'élection du régent et du tuteur du souverain mineur¹⁶⁵, l'élection du régent et du tuteur en cas d'incapacité de régner ainsi que le constat de la fin de l'incapacité de régner¹⁶⁶, et, enfin, l'élection du régent en cas de vacance du trône¹⁶⁷.

Ce premier « recadrage » des compétences de la seconde chambre parlementaire ayant été exposé, il convient de se demander quelles sont les missions principales du Sénat réformé. Ici encore, la réponse est à trouver dans les travaux préparatoires : « *Les compétences du Sénat traduisent ses trois fonctions essentielles : normative, de conseil et de médiation.*¹⁶⁸ » Ces compétences sont étudiées dans les sections suivantes.

Section 1. La fonction normative

Il est un point important de la fonction normative qui n'a pas été modifié lors de la dernière réforme de l'État : les procédures d'élaboration des normes législatives sont encore et toujours au nombre de trois. Ainsi, distingue-t-on la procédure bicamérale obligatoire, la procédure bicamérale optionnelle et, enfin, la procédure monocamérale. Toutefois, la répartition des matières faisant l'objet de l'une ou l'autre de ces procédures a fait l'objet d'importantes modifications justifiant un examen approfondi des différentes méthodes d'élaboration des lois par les assemblées fédérales.

Sous-section 1. Le bicaméralisme obligatoire¹⁶⁹

§1. La procédure

L'expression « bicaméralisme obligatoire » désigne les matières pour lesquelles « *la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité* » ; tels sont les

à la réforme du Sénat, art. 2 à 26, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8713 ; Proposition de loi modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-1991/1, pp. 2-4.

¹⁶⁴ On ne peut en effet parler de « compétences propres au Sénat », les Chambres réunies constituant un organe distinct de la Chambre et du Sénat auquel la Haute assemblée apporte sa participation (M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, coll. Précis de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 784-785.

¹⁶⁵ Const., art. 92.

¹⁶⁶ Const., art. 93 et loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir à l'exécution de l'article 93 de la Constitution, *M.B.*, 3 août 1945, p. 4902.

¹⁶⁷ Const., art. 95.

¹⁶⁸ Révision de la Constitution, Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 10.

¹⁶⁹ Aussi appelé bicaméralisme intégral ou bicaméralisme égalitaire.

termes de l'article 77 de la Constitution. L'égalité entre les deux assemblées a plusieurs conséquences.

Tout d'abord, lorsque la procédure bicamérale obligatoire est d'application, chacune des deux assemblées jouit du droit d'initiative. Un membre du Sénat peut donc, dans les matières soumises à cette procédure, déposer une proposition de loi sur le bureau du président de l'assemblée.

Qui plus est, les projets de loi émanant du Roi peuvent être déposés indistinctement soit sur le bureau du Président de la Chambre, soit sur le bureau du Président du Sénat. À ce titre, notons que l'ancien article 75, alinéa 3 de la Constitution qui disposait que « *les projets de loi portant assentiment aux traités soumis aux Chambres à l'initiative du Roi, sont déposés au Sénat et transmis ensuite à la Chambre des représentants* » a été abrogé suite à la suppression du rôle du Sénat dans la procédure d'assentiment aux traités¹⁷⁰.

Enfin, ni la Chambre, ni le Sénat ne disposent du pouvoir du dernier mot. Cela revient à dire que la navette parlementaire continue aussi longtemps que les députés et les sénateurs ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un même texte¹⁷¹.

Notons également que dans les matières relevant du bicaméralisme obligatoire, le Sénat conserve, comme nous l'avons souligné, le droit de poser des questions écrites et de requérir la présence des membres du gouvernement¹⁷².

§2. Les matières

Dans l'optique d'une limitation des pouvoirs du Sénat, le nombre de matières pour lesquelles celui-ci agit sur un pied d'égalité avec la Chambre a été réduit¹⁷³. Ces matières sont les suivantes :

- la déclaration de révision de la Constitution ainsi que la révision et la coordination de la Constitution ;
- les matières qui, en vertu de la Constitution, doivent être réglées par les deux Chambres ;

¹⁷⁰ Proposition de révision de l'article 75 de la Constitution, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1737/1*.

¹⁷¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 787.

¹⁷² A. FEYT et P. VANDERNACHT, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », in *La Sixième réforme de l'État (2012-2013) : tournant historique ou soubresaut ordinaire ? Hommage à Philippe Lauvaux, Philippe Quertainmont, Michel Leroy et Rusen Ergec* (sous la dir. de J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE), Limal, Anthemis, 2013, p. 92.

¹⁷³ Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1*, p. 4.

- les lois spéciales ;
- les lois concernant les institutions de la Communauté germanophone et son financement ;
- les lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales ;
- les lois concernant l'organisation du Sénat et le statut de sénateur¹⁷⁴.

Au vu de cette énumération, plusieurs remarques s'imposent.

Premièrement, les matières dans lesquelles le Sénat conserve sa pleine et entière compétence ont pour caractéristique commune de toucher aux principales questions institutionnelles touchant à l'organisation de l'État : compétences des entités fédérées, autonomie constitutive, révision de la Constitution,...¹⁷⁵

Deuxièmement, plusieurs compétences importantes échappent désormais au bicaméralisme obligatoire. Il s'agit en substance de l'assentiment aux traités internationaux, des lois adoptées afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales, de l'organisation judiciaire et du Conseil d'État, ainsi que des lois portant approbation aux accords de coopération¹⁷⁶.

Troisièmement, les quatrième, cinquième et sixième catégories reprises par l'article 77 semblent neuves mais recouvrent en réalité des compétences qui étaient d'ores et déjà soumises au bicaméralisme égalitaire avant le 25 mai 2014¹⁷⁷. Enfin, les six catégories de compétences sont délimitées de manière précise, à l'exception de la dernière d'entre elle relative à l'organisation du Sénat et au statut de sénateur¹⁷⁸.

Notons encore que, conformément à l'article 77, alinéa 2 de la Constitution, une loi spéciale peut désigner d'autres matières pour lesquelles la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité. Cette possibilité d'extension du bicaméralisme

¹⁷⁴ Const., art. 77, al. 1^{er}.

¹⁷⁵ Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1, p. 4.

¹⁷⁶ Const., art. 77, al. 1^{er}, 3° et 5° à 10° (ancien).

¹⁷⁷ G. VAN DER BIESEN, « De nieuwe wetgevingsprocedure », in *Het federale België na de zesde staatshervorming* (sous la dir. de A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT), coll. Bibliotheek grondwettelijk recht. Algemene reeks : 4. De Staatshervorming, Brugge, die Keure, 2014, p. 129.

¹⁷⁸ Sur ce point, voyez A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, « De verdeling van de wetgevende bevoegdheid tussen Kamer en Senaat na de zesde staatshervorming », *T.V.W.*, 2014, pp. 45-46, selon lesquels la formulation actuelle de ce bloc de compétences constituerait une réaction du constituant face à l'incertitude qui entourait le choix de la procédure législative applicable.

obligatoire par le biais d'une loi spéciale allie souple – nul besoin de passer par une révision de la Constitution – et participation des entités fédérées via leur représentation au sein du Sénat¹⁷⁹.

Sous-section 2. Le bicaméralisme optionnel¹⁸⁰

§1. La procédure

L'expression « bicaméralisme optionnel » désigne les matières pour lesquelles l'intervention du Sénat est facultative et, si intervention il y a, inégale¹⁸¹. Cette procédure législative est régie par l'article 78 de la Constitution et vise, selon les travaux préparatoires, « à impliquer directement les communautés et les régions et à les associer à un certain nombre de matières fédérales sans que celles-ci ne puissent néanmoins bloquer le processus décisionnel au niveau fédéral.¹⁸² » De l'inégalité entre les deux assemblées découlent plusieurs conséquences.

Tout d'abord, lorsque la procédure bicamérale optionnelle est d'application, la seule assemblée jouissant du droit d'initiative est la Chambre des représentants. Un membre du Sénat ne peut donc plus, contrairement à ce qui était le cas avant le 25 mai 2014, déposer une proposition de loi sur le bureau du président de son assemblée¹⁸³.

Qui plus est, les projets de loi émanant du Roi doivent obligatoirement être déposés sur le bureau du président de la Chambre¹⁸⁴.

Enfin, la spécificité majeure découlant de l'inégalité entre la Chambre et le Sénat réside dans la procédure d'évocation, procédure qui a fait l'objet de modifications lors de la dernière réforme de l'État¹⁸⁵. La procédure d'évocation est enclenchée si, après que la Chambre lui a transmis le projet ou la proposition par elle adoptée, le Sénat décide d'examiner ledit texte. Cette décision d'évoquer le projet est prise – dans les quinze jours de la réception du texte – par une majorité absolue de sénateurs dont au moins un tiers des

¹⁷⁹ Proposition de révision de l'article 77 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1735/1, p. 3.

¹⁸⁰ Aussi appelé bicaméralisme virtuel ou inégalitaire.

¹⁸¹ S. DEPRÉ, « Articles 74 à 83 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 212-213.

¹⁸² Proposition de révision de l'article 78 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1736/1, p. 2.

¹⁸³ Proposition de révision de l'article 75 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1737/1, p. 2.

¹⁸⁴ Const., art. 75, al. 2.

¹⁸⁵ Proposition de révision de l'article 78 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1736/1, p. 3. Sous l'égide de l'ancienne version de l'article 78, il suffisait que quinze sénateurs se prononcent en faveur de l'évocation, et le délai dont disposait le Sénat pour examiner le texte était de soixante jours.

membres de chaque groupe linguistique. Une fois cette décision prise, la Haute assemblée dispose d'un délai de trente jours pour, soit décider de ne pas amender le projet¹⁸⁶, soit d'adopter le projet après l'avoir amendé. Dans ce dernier cas, le Sénat transmet le texte par lui amendé à la Chambre des représentants qui se prononce définitivement – on parle de pouvoir « du dernier mot » – soit en adoptant, soit en amendant le projet de loi. Précisons encore que, des suites de l'abrogation de l'article 79 de la Constitution, le Sénat ne peut évoquer qu'une seule fois un même texte¹⁸⁷.

Notons également que dans les matières relevant du bicaméralisme optionnel, le Sénat conserve le droit de poser des questions écrites et de requérir la présence des membres du gouvernement¹⁸⁸.

§2. Les matières

Avant l'entrée en vigueur de la Sixième réforme de l'État, les matières qui n'étaient soumises ni à la procédure bicamérale obligatoire, ni à la procédure monocamérale tombaient dans la catégorie résiduaire des matières bicamérales optionnelles¹⁸⁹. Désormais, seules les matières explicitement énumérées par l'article 78 nouveau de la Constitution relèvent de cette procédure¹⁹⁰.

Les compétences énumérées à l'article 78 sont réparties en quatre catégories et présentent la particularité d'être – à quelques rares exceptions – des compétences qui, avant la réforme, relevaient du bicaméralisme obligatoire¹⁹¹. Ces catégories de compétences sont les suivantes :

- les lois prises en exécution des lois spéciales ;
- les lois visées aux articles 5, 39, 115, 117, 118, 121, 123, 127 à 129, 131, 135 à 137, 141 à 143, 163, 165, 166, 167, §1^{er}, alinéa 3, 169, 170, §2, alinéa 2, §3, alinéas 2 et 3, et §4 alinéa 2, 175 et 177 ainsi que les lois prises en exécution des lois et articles susvisés, à l'exception de la législation organisant le vote automatisé ;

¹⁸⁶ Dans ce cas, ou si le Sénat n'a pas statué dans le délai qui lui est imparti, le texte est transmis au Roi par la Chambre (Const., art. 78, §2, al. 3).

¹⁸⁷ Proposition de révision de l'article 79 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1739/1. Auparavant, il était prévu que le Sénat puisse évoquer une seconde fois un texte ayant fait l'objet d'amendements après sa transmission à la Chambre.

¹⁸⁸ Const., art. 100, al. 2.

¹⁸⁹ Const., art. 78, al. 1^{er} (ancien).

¹⁹⁰ Proposition de révision de l'article 78 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1736/1, p. 2.

¹⁹¹ G. VAN DER BIESEN, « De nieuwe wetgevingsprocedure », *op. cit.*, p. 130.

- les lois adoptées conformément à l'article 169 afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales de la Belgique ;
- les lois relatives au Conseil d'État et aux juridictions administratives fédérales.

Au vu de cette énumération, plusieurs remarques s'imposent.

Tout d'abord, la formulation de l'article 78, §1^{er}, al. 1^{er}, 1^o, restée inchangée, prête le flanc à la critique. Il est en effet incorrect de viser des « lois prises en exécution des lois spéciales » étant donné qu'une loi n'est jamais prise en exécution d'une autre loi. Il serait dès lors plus correct de parler de lois ordinaires venant préciser – et non exécuter – des lois spéciales¹⁹².

En outre, comme le souligne Marc UYTENDAELE, la rédaction de l'article 78, §1^{er}, al. 1^{er}, 2^o n'atteint pas le niveau de clarté que l'on est en droit d'attendre d'une disposition constitutionnelle et est source de confusions¹⁹³. La confusion ici dénoncée provient du fait que l'énumération de dispositions donnée par l'article 78 recoupe celle établie par l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o de la Constitution chaque fois que la loi visée par une de ces dispositions doit être adoptée à la majorité spéciale. Dans un tel cas de concurrence, il conviendra d'appliquer la procédure bicamérale obligatoire étant donné que la procédure bicamérale optionnelle n'est applicable que « *sous réserve de l'article 77* »¹⁹⁴. Ce chevauchement entre les deux procédures a donc pour conséquence que l'énumération de l'article 78, §1^{er}, al. 1^{er}, 2^o est vidée d'une partie de sa substance et ne concerne au final que les six domaines de compétence suivants¹⁹⁵ :

- certaines exceptions à la compétence des Communautés en ce qui concerne l'emploi des langues¹⁹⁶ ;
- la prévention des discriminations pour raisons idéologiques ou philosophiques¹⁹⁷ ;
- la prévention des conflits de compétences¹⁹⁸ ;
- les agglomérations et fédérations de commune¹⁹⁹ ;

¹⁹² A. FEYT et P. VANDERNACHT, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », *op. cit.*, p. 93.

¹⁹³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 789.

¹⁹⁴ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, p. 500.

¹⁹⁵ A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, « De verdeling van de wetgevende bevoegdheid tussen Kamer en Senaat na de zesde staats hervorming », *op. cit.*, p. 49.

¹⁹⁶ Const., art. 129, §2, *in fine*.

¹⁹⁷ Const., art. 131.

¹⁹⁸ Const., art. 141.

¹⁹⁹ Const., art. 165 et 166, §1^{er}.

- les lois relatives aux traités de frontière²⁰⁰ ;
- les exceptions en matière d'impôts²⁰¹.

Enfin, notons que, comme cela est le cas en ce qui concerne le bicaméralisme obligatoire, l'article 78, §1^{er}, al. 2 permet à une loi spéciale de désigner d'autres matières devant être soumises à la procédure bicamérale optionnelle.

Sous-section 3. Le monocaméralisme

§1. Le principe

Selon le texte de l'article 36 de la Constitution, « *le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.* » Cet article laisse donc penser que la compétence législative est en principe exercée avec le concours des deux chambres. Toutefois, l'article 74 nouveau de la Constitution dispose quant à lui que « *par dérogation à l'article 36, le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi et la Chambre des représentants pour les matières autres que celles visées aux articles 77 et 78* »²⁰². Pour le dire autrement, l'article 74 révisé de la Constitution donne au Roi et à la Chambre des représentants le pouvoir législatif résiduaire et fait, par conséquent, du monocaméralisme la procédure législative standard applicable pour toute matière non explicitement visée par les articles 77 et 78²⁰³.

L'émergence de la procédure monocamérale en tant que procédure législative par défaut constitue un virage à cent-quatre-vingt degrés par rapport à ce qui prévalait jusqu'alors. En effet, depuis la Quatrième réforme de l'État (1993), le pouvoir législatif résiduaire était exercé en suivant la procédure bicamérale optionnelle²⁰⁴. L'ampleur de cette « révolution législative » est d'autant plus grande que, comme nous l'avons exposé, la liste des matières devant être soumises aux procédures bicamérales est on ne peut plus succincte. La majorité des lois seront donc, à l'avenir, l'œuvre d'une seule assemblée parlementaire. À ce titre, notons que certaines matières qui relevaient jusqu'alors du bicaméralisme – fut-il obligatoire ou optionnel – relèvent désormais de la procédure monocamérale ; il s'agit : des lois transférant l'exercice de pouvoir déterminés à des institutions de droit public, des lois portant assentiment aux traités internationaux, des lois portant approbation aux accords de

²⁰⁰ Const., art. 167, §1^{er}, al. 3.

²⁰¹ Const., art. 170, §2, al. 2, §3, al. 2 et 3, §4, al. 2.

²⁰² Proposition de révision de l'article 74 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1734/1.

²⁰³ Révision de la Constitution, Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 10.

²⁰⁴ Const., art. 78 (ancien).

coopération conclus par le niveau de pouvoir fédéral, des lois portant organisation des cours et tribunaux, ainsi que les lois relatives à la répartition des membres de la Chambre en groupes linguistiques²⁰⁵.

§2. Le correctif

Prenant en considération le recul notable du rôle du Sénat dans la procédure législative et le possible impact de celui-ci sur la qualité des lois, le pouvoir constituant a chargé la Chambre de mettre en place dans son Règlement une procédure de seconde lecture des projets et propositions de loi²⁰⁶. D'emblée, il est important de préciser la portée de la disposition constitutionnelle : l'article 76 n'impose pas à la Chambre de procéder effectivement à une seconde lecture, tout au plus contrait-il l'assemblée à inscrire la procédure de seconde lecture dans son Règlement²⁰⁷.

A. La seconde lecture avant la réforme

Contrairement à ce que peut laisser penser l'insertion de l'article 76, al. 3 dans la Constitution, la Chambre des représentants connaissait déjà une procédure de seconde lecture avant la Sixième réforme de l'État²⁰⁸.

L'assemblée plénière était ainsi tenue d'organiser une seconde lecture si, lors de la première lecture du projet ou de la proposition, des amendements avaient été adoptés ou des articles rejetés. Cette seconde lecture devait avoir lieu au plus tôt un jour après la séance au cours de laquelle les derniers articles avaient été votés, et voyait son objet limité à une discussion et un vote portant sur les amendements adoptés et articles rejetés lors de la première séance ainsi que sur d'éventuels nouveaux amendements motivés par lesdites adoptions ou lesdits rejets. En cas d'adoption de nouveaux amendements, une troisième lecture pouvait alors être organisée et portait uniquement sur ces derniers²⁰⁹.

²⁰⁵ Proposition de révision de l'article 78 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1736/1, pp. 2-3 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, op. cit., p. 502.

²⁰⁶ Proposition de révision de l'article 76 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1738/1 ; Révision de la Constitution, Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 11.

²⁰⁷ G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », *T.V.W.*, 2014, p. 132.

²⁰⁸ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Prendre plus au sérieux la fonction législative des parlementaires », *Rev. b. dr. const.*, 2014, pp. 338-339.

²⁰⁹ Règlement de la Chambre des représentants, art. 94 (ancien).

En commission, une seconde lecture pouvait également être organisée suite à la demande d'un des membres et suivait la même procédure que celle suivie par l'assemblée plénière²¹⁰.

B. La seconde lecture après la réforme

Tout en laissant la Chambre libre de déterminer les modalités de la seconde lecture, le pouvoir constituant avait suggéré de confier cette tâche à une commission spécialement instituée à cet effet. Cette suggestion n'a pas été suivie, et les députés ont pris la décision de conserver les procédures de seconde lecture existantes tout en leur apportant quelques modifications²¹¹.

En ce qui concerne l'assemblée plénière, une seconde lecture peut désormais y être organisée sur demande d'un tiers de l'assemblée ou de son Président et ce même si aucun amendement n'a été adopté, ni aucun article rejeté lors de la première lecture du texte. Lors de cette seconde lecture, et sur rapport de la commission compétente, de nouveaux amendements peuvent être déposés. Si tel est le cas, une troisième lecture est organisée et porte sur lesdits amendements²¹².

Ensuite, en ce qui concerne la procédure de seconde lecture en commission, celle-ci est enclenchée suite à la demande d'un membre, si le texte n'a pas été examiné par le Sénat, ou d'un tiers des membres, s'il s'agit d'un texte renvoyé à la Chambre par le Sénat. Lors de cette seconde lecture, qui ne peut avoir lieu moins de dix jours après la distribution du texte adopté en première lecture, des amendements et des corrections d'ordre légistique peuvent être proposés²¹³. Aucune troisième lecture n'est prévue²¹⁴.

²¹⁰ Règlement de la Chambre des représentants, art. 83 (ancien). La commission ne disposait pas, contrairement à l'assemblée plénière, de la possibilité d'organiser une troisième lecture.

²¹¹ G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatsvorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », *T.V.W.*, 2014, p. 133.

²¹² Règlement de la Chambre des représentants, art. 94 tel que modifié le 3 avril 2014, *M.B.*, 21 mai 2014, p. 40505.

²¹³ Les travaux préparatoires précisent qu'en vue de la deuxième lecture en commission, les services juridiques de la Chambre établissent une note légistique après examen du texte adopté en première lecture. Cette note peut ensuite être utilisée par les membres de la commission pour proposer des corrections au texte soumis à seconde lecture (Proposition modifiant les articles 82, 83 et 94 du Règlement en ce qui concerne la deuxième lecture, Rapport fait au nom de la commission spéciale du Règlement et de la Réforme du travail parlementaire par Mme K. Lalieux, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3157/3, p. 3.)

²¹⁴ Règlement de la Chambre des représentants, art. 83 tel que modifié le 3 avril 2014, *M.B.*, 21 mai 2014, p. 40505.

Section 2. La fonction de conseil

Fruit de la Sixième réforme de l'État, et contrepartie de la perte du droit d'enquête, la fonction de conseil du Sénat se traduit par la possibilité pour la seconde chambre fédérale d'établir des rapports d'information²¹⁵. L'article 56, alinéa 2 révisé de la Constitution prévoit les modalités d'établissement de tels rapports.

Premièrement, l'initiative de proposer l'établissement d'un rapport d'information appartient à quinze sénateurs, à la Chambre des représentants²¹⁶, à chacun des Parlements de communauté ou de région, ou encore au Roi. Une fois l'initiative lancée, encore faut-il que la Haute assemblée l'accepte à la majorité absolue des suffrages exprimés avec au moins un tiers des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique.

Deuxièmement, la compétence d'établir les rapports d'information appartient, non pas à l'assemblée plénière du Sénat, mais à deux commissions permanentes : la Commission des Matières transversales – Compétences communautaires et la Commission des Matières transversales – Compétences régionales. Dans l'exercice de leur mission, ces commissions peuvent procéder à des auditions, demander des renseignements documentaires ou encore demander la collaboration de personnes extérieures au Sénat²¹⁷. Ne jouissant plus des prérogatives instituées par la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, la commission compétente ne peut exiger la collaboration d'un tiers ou procéder à son audition sous serment²¹⁸.

Troisièmement, ces rapports d'information doivent porter sur des thèmes transversaux « *ayant également des conséquences pour des matières pour lesquelles les communautés ou les régions sont compétentes* »²¹⁹. À titre d'exemple, les deux premiers rapports d'information établis par le Sénat portent sur le suivi de la mise en œuvre de la Plateforme d'action de Pékin²²⁰ et sur la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge^{221 222}.

²¹⁵ Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1731/1.

²¹⁶ Chaque député peut déposer, sur le bureau du Président de la Chambre, une proposition visant à ce que la Chambre demande au Sénat d'établir un rapport d'information (Règlement de la Chambre des représentants, article 148bis tel qu'inséré par la modification du 3 avril 2014, *M.B.*, 21 mai 2014, p. 40505).

²¹⁷ Règlement du Sénat de Belgique, art. 66, al. 8.

²¹⁸ Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1731/1, p. 1.

²¹⁹ Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1731/1..., p. 2.

²²⁰ Demande d'établissement d'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), Rapport fait au nom de la commission des Matières transversales – Compétences communautaires par Mmes S. de Bethune,

Enfin, une fois le travail en commission achevé, celle-ci fait rapport à l'assemblée plénière. Chacun des soixante sénateurs peut alors déposer des amendements aux conclusions et recommandations présentées par le ou les rapporteurs de la Commission. Le rapport d'information est ensuite soumis à l'approbation de l'assemblée et doit recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés, dont au moins un tiers des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique, pour être adopté. Le rapport d'information approuvé est alors transmis aux gouvernements et aux présidents des autres assemblées du pays²²³.

Section 3. La fonction conciliatrice

« *Le Sénat garde son rôle de conciliateur dans le cadre des conflits d'intérêts* ». Voilà tout ce que disent les travaux préparatoires de la Sixième réforme de l'État en ce qui concerne la fonction conciliatrice de la seconde chambre législative fédérale²²⁴.

La compétence du Sénat en ce qui concerne les conflits d'intérêts intervenant entre les différentes assemblées législatives du pays lui a été attribuée à l'occasion de la Quatrième réforme de l'État (1993), cette compétence revenant jusqu'alors exclusivement à la Chambre des représentants²²⁵. Depuis cette date, la Haute assemblée est donc chargée – en vertu de l'article 143, §2 de la Constitution – de rendre des avis motivés sur les conflits d'intérêts survenant entre les assemblées législatives. Les conditions et modalités selon lesquelles le Sénat est amené à rendre ces avis sont définies par l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles²²⁶ tel que modifié par la loi spéciale du 7 mai 1999²²⁷. Cet article qui, tout comme l'article 143, §2 de la Constitution, n'a pas été modifié à l'occasion de

C. Morreale, A. Brusseel, V. De Bue, K. Segers, H. Ryckmans et M. Van Eetvelde, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-97/3.

²²¹ Demande d'établissement d'un rapport d'information sur la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge, Rapport fait au nom de la commission des Matières transversales – Compétences régionales par Mmes P. De Sutter, A. Lambelin, G. Turan et MM. K. Vanlouwe, J. Verstreken et J.-P. Wahl, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-131/2.

²²² Trois autres rapports d'information sont en cours d'élaboration et portent respectivement sur : l'examen des possibilités de créer un régime légal de coparentalité (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-98/1), la collaboration entre les différents niveaux de pouvoir dans la lutte contre la pauvreté infantile (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-126/1) et la collaboration entre le fédéral et les Régions en vue d'instaurer une offre de transports publics mieux intégrés (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-201/1).

²²³ Const., art. 56, al. 2 ; Règlement du Sénat de Belgique, art. 66, al. 10 à 13.

²²⁴ Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1, p. 5.

²²⁵ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », *op. cit.*, p. 401.

²²⁶ Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451.

²²⁷ Loi spéciale du 7 mai 1999 modifiant l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, relative à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, *M.B.*, 20 mai 1999, p. 17545.

la Sixième réforme de l'État²²⁸ détaille l'ensemble de la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts. Celle-ci se déroule comme suit.

Dans un premier temps, toute assemblée législative estimant pouvoir être significativement lésée par un projet ou une proposition d'acte à valeur législative ou par un amendement à ces projets ou propositions déposé devant une autre assemblée législative, peut, par le biais d'une motion ayant recueilli les trois quarts des voix²²⁹, faire suspendre l'adoption du projet ou de la proposition litigieuse en vue d'une concertation (art. 32, §1^{er}bis). Suite au vote de cette motion, la procédure d'adoption du texte est suspendue pour une durée de soixante jours (art. 32, §1^{er}ter). Si au terme du délai de soixante jours la concertation visée au §1^{er}bis n'a pas abouti, le Sénat se voit saisi du litige et doit alors rendre, dans les trente jours, un avis motivé au Comité de concertation²³⁰. Ce dernier se prononce ensuite, sur base de l'avis rendu par la chambre haute, dans un délai de trente jours (art. 32, §1^{er}quater)²³¹. Le pouvoir décisionnel final revient donc au Comité de concertation ; celui-ci n'est pas tenu de suivre l'avis rendu par le Sénat.

Tout comme Anne FEYT et Pascale VANDERNACHT, nous déplorons que, malgré le fait que le constituant déclare considérer le Sénat comme la chambre des entités fédérées, celui-ci ne se soit pas vu confier un rôle de véritable gardien de la loyauté fédérale et que cette mission ait été confiée à la seule Cour constitutionnelle²³² alors même que bon nombre de conflits d'intérêts sont de nature politique et non juridique²³³. Plus fondamentalement, l'absence de revalorisation du rôle joué par le Sénat dans la procédure en conflit d'intérêts constitue une occasion manquée au vu de l'objectif annoncé qui était de faire du Sénat le lieu de rencontre des entités fédérées.

²²⁸ L'article 143 de la Constitution a bel et bien fait l'objet d'une révision dans le cadre de la dernière réforme de l'État (*M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8545) ; celle-ci s'est toutefois limitée à compléter l'article d'un §4 visant à exclure de toute procédure en conflit d'intérêts les règles fédérales ayant trait à l'établissement et à l'application de l'impôt des personnes physiques (Proposition de révision de l'article 143 de la Constitution, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 2967/1, p. 3.)

²²⁹ Dans le cas de l'Assemblée réunie de la COCOM, la motion doit recueillir la majorité des voix de chaque groupe linguistique.

²³⁰ Ce comité, point central de la concertation entre les différents législateurs, est composé de douze représentants issus des différents gouvernements du pays (voyez Loi ordinaire du 9 août 1980, art. 31 et 31/1).

²³¹ Si la procédure de concertation a été initiée par la Chambre des représentants ou le Sénat, l'avis motivé du Sénat n'est pas requis.

²³² Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 1^{er}, 3° inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, art. 47, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8641.

²³³ A. FEYT et P. VANDERNACHT, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », *op. cit.*, p. 97.

Titre II. Une réforme convaincante ?

Parmi les fonctions habituellement dévolues aux secondes chambres dans les États ayant adopté une structure fédérale, deux peuvent être considérées comme essentielles : la fonction de représentation des entités fédérées et la fonction de réflexion²³⁴.

La cure de jouvence offerte à notre Sénat fait-elle de lui une seconde chambre en mesure de remplir ces deux fonctions ? C'est la question à laquelle nous tentons de répondre dans les deux chapitres suivants.

Chapitre 1. La fonction de représentation des entités fédérées

Pour comprendre ce en quoi consiste la fonction de représentation traditionnellement dévolue aux secondes chambres dans les États fédéraux, il faut tout d'abord exposer les principes généraux qui gouvernent le modèle fédéral. Premièrement, le principe d'autonomie permet aux entités fédérées d'adopter des normes équipollentes aux lois fédérales dans les domaines qui sont de leur compétence²³⁵. Deuxièmement, le principe de coopération permet aux entités fédérées de coopérer entre elles mais aussi avec l'État fédéral²³⁶. Enfin, le principe de participation, sur lequel nous allons revenir plus amplement, permet aux entités fédérées de prendre part aux politiques et aux prises de décisions au niveau fédéral, à tout le moins en ce qui concerne les modifications constitutionnelles et les législations régissant les rapports des entités fédérées entre elles et avec l'État fédéral²³⁷.

Si le principe de participation nous intéresse tout particulièrement, c'est que, comme le souligne André ALEN, ce principe « *justifie l'existence d'une seconde Chambre des États représentant les entités fédérées* »²³⁸. Cela revient à dire que la manière la plus « classique », voire l'unique manière, d'assurer le respect du principe de participation dans les États fédéraux est l'instauration d'un système bicaméral dans lequel la seconde chambre prend la

²³⁴ H. DUMONT, « Le lien entre les fonctions de représentation et de réflexion », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 65.

²³⁵ F. DELPÉRÉE, « Les secondes chambres dans les États fédéraux », in *Les secondes chambres parlementaires*, Recueil des cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel, vol. XIII, Tunis, Académie internationale de droit constitutionnel, 2004, pp. 193-195.

²³⁶ K. MUYLLE, « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de participation et celle de protection d'une minorité », in *La Communauté germanophone de Belgique* (sous la dir. de K. STANGHERLIN), Bruxelles, la Chartre, 2005, p. 249.

²³⁷ *Ibidem* ; S. PIERRÉ-CAPS, « Deuxième chambre et représentation », in *Les secondes chambres parlementaires*, *op. cit.*, p. 368.

²³⁸ A. ALEN, « La nécessité d'un Sénat comme seconde Chambre des États et comme garant de la qualité de la législation », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, *op. cit.*, p. 19.

forme d'une assemblée parlementaire représentative des entités fédérées²³⁹. En procédant à une analyse de droit comparé, deux modèles de composition d'une telle seconde chambre se distinguent.

Le premier modèle de composition est le modèle égalitaire. En application de ce modèle, toutes les entités fédérées – peu importe leur importance géographique ou démographique – se voient reconnaître un nombre identique de sièges au sein de la seconde chambre législative fédérale. De nombreux États fédéraux parmi les plus connus ont fait le choix de ce modèle ; nous en citons quelques-uns à titre d'exemples. Ainsi l'article I, section 3 de la Constitution des États-Unis dispose que le Sénat est composé de cent sénateurs, chacun des États – indépendamment de l'importance de sa population – ayant le droit d'en élire deux²⁴⁰. L'Argentine connaît un système similaire. Chacune des vingt-quatre provinces ainsi que le district fédéral du Buenos Aires ont droit à trois sièges au Sénat de la nation²⁴¹. La Suisse a elle aussi fait le choix du modèle égalitaire et a adapté celui-ci au fait que le pays est composé de deux types d'entités fédérées. Ainsi, chaque canton est représenté par deux membres au Conseil des États, sauf en ce qui concerne les « demi-cantons » qui ne sont représentés que par un seul membre²⁴².

Le second modèle de composition est le modèle que nous appellerons « modèle égalitaire pondéré ». Ce second modèle se distingue du premier en ce qu'il ne met pas en place une égalité parfaite en ce qui concerne la représentation des entités fédérées, mais prend en considération l'importance démographique de celles-ci pour déterminer le nombre de sièges qui leur reviennent. Cette prise en considération de l'importance démographique est toutefois contrebalancée par une surreprésentation des entités les moins peuplées, ce qui permet de conserver une forme d'égalité entre les diverses composantes de l'État fédéral²⁴³. Parmi les États qui ont opté pour un tel modèle, le plus connu est sans doute l'Allemagne.

²³⁹ G. DE VERGOTTINI, « Bicamérisme parfait et propositions de réforme du Sénat italien », in *En hommage à Francis Delpérée : Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 371 ; P. PEETERS, « Le Sénat en tant que lieu de rencontre au niveau fédéral des Communautés et des Régions », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, op. cit., p. 37. *Contra* : P. POPELIER, « La fonction de symbole du Sénat », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, op. cit., pp. 15-16.

²⁴⁰ Ainsi, le district fédéral de Columbia dont la population équivalait, en 2002, à 0,021% de la population totale des États-Unis est représenté de la même manière que la Californie dont la population était, à la même époque, égale à 12% de la population totale du pays (S. F. SANFORD, « Les États-Unis d'Amérique », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 214.)

²⁴¹ V. PATRONI, « Argentine », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), op. cit., p. 50.

²⁴² T. STAUFFER, N. TÖPPERWIEN et U. THALMANN-TORRES, « La Suisse », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), op. cit., p. 363.

²⁴³ F. DELPÉRÉE, « Les secondes chambres dans les États fédéraux », in *Les secondes chambres parlementaires*, op. cit., p. 199 ; J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », op. cit., p. 394.

Chacun des seize Länder composant l'État fédéral allemand dispose d'un minimum de trois représentants au Bundestag. L'on voit ici le caractère égalitaire de la composition de l'assemblée. Toutefois, cette égalité est pondérée pour prendre en compte les différences de populations : les Länder comptant au moins deux millions d'habitants ont droit à quatre représentants, les Länder comptant au moins six millions d'habitants ont droit à cinq représentants, et les Länder dont le nombre d'habitants est au moins égal à sept millions ont droit à six représentants²⁴⁴. La République d'Autriche connaît un système proche de celui en vigueur en Allemagne : l'article 34 de la Loi constitutionnelle fédérale prévoit que le plus peuplé des Länder autrichiens dispose de douze sièges au Bundesrat. Quant aux autres Länder, ils bénéficient d'un nombre de sièges qui, tout en ne pouvant être inférieur à trois, est proportionnel à leur population²⁴⁵.

Où se situe le Sénat belge par rapport à ces deux modèles de composition ?

Force est de constater que notre seconde chambre ne répond pas au modèle égalitaire. Chacune des entités représentées au sein du Sénat se voit attribuer un nombre de sièges différent. Bien qu'étant le modèle le plus simple et le plus respectueux de l'égalité²⁴⁶, le modèle égalitaire semble toutefois difficilement transposable dans la Belgique fédérale telle que nous la connaissons actuellement²⁴⁷. En effet, le système égalitaire s'applique dans des États dans lesquels un grand nombre d'entités fédérées cohabitent : cinquante États aux États-Unis, vingt-quatre provinces plus un district fédéral en Argentine, vingt cantons et six demi-cantons en Suisse,... La Belgique fédérale ne répond pas à cette condition étant donné le nombre relativement faible d'entités fédérées qui la composent ainsi que les grandes disparités démographiques et géographiques qui existent entre elles²⁴⁸.

²⁴⁴ De la sorte, le Land de Bremen (le moins peuplé) dont la population était en 2006 de 0,7 millions d'habitants est assuré d'avoir au moins la moitié des sièges dont dispose le Land de Nordrhein-Westfalen (le plus peuplé) qui comptait à la même époque 18 millions d'habitants (T. SAALFELD, « Allemagne : leçons d'un passé trouble », in *Les démocraties européennes* (sous la dir. de J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE), Collection U. Sciences politique, Paris, Armand Collin, 2008, p. 11 ; R. HRBEK, « Allemagne », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), *op. cit.*, p. 36.

²⁴⁵ R. STURM, « Autriche », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), *op. cit.*, p. 80.

²⁴⁶ F. DELPÉRÉE, « Les secondes chambres dans les États fédéraux », in *Les secondes chambres parlementaires*, *op. cit.*, p. 199.

²⁴⁷ Pour une proposition de Sénat paritaire dans une Belgique fédérale profondément réformée, voyez P. DESTATTE, « Une Belgique à quatre régions, une vision polycentrique pour la réforme de l'État belge », in *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)* (sous la dir. de K. STANGHERLIN et S. FÖRSTER), Bruxelles, la Charte, 2014, pp. 132-152.

²⁴⁸ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », *op. cit.*, pp. 395-396 ; P. POPELIER, « Het kaduke masker van de Senaat : tussen deelstaatfederalisme en multinationalaal confederalisme », in *De zesde staatsvorming : instellingen, bevoegdheden en middelen* (sous la dir. de J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE), *op. cit.*, pp. 72-73.

Est-ce à dire alors que la composition de notre chambre haute serait de type égalitaire pondérée ? La réponse est également négative. En effet, le système de composition de notre Sénat est basé sur une logique purement proportionnelle. Cette logique, qui transparaissait dès la réforme de 1993, est confirmée par la dernière réforme de l'institution : le groupe linguistique néerlandais dispose de trente-cinq sièges sur soixante (58,33%) ce qui correspond au pourcentage de néerlandophones en Belgique (58,66% de la population) ; il en va de même en ce qui concerne les vingt-quatre sièges attribués au groupe linguistique français (40%) qui correspondent au pourcentage de francophones que compte le Royaume (41,32%) ; enfin, l'unique siège attribué à un membre du Parlement de la Communauté germanophone représente 1,67% du total des sièges de l'assemblée, là où le nombre d'habitants de la région de langue allemande représente un peu moins de 0,70% de la population totale de notre pays²⁴⁹. Un tel mode de représentation des entités fédérées au sein de la seconde chambre législative fédérale est-il de nature à faire de notre Sénat une seconde chambre qui soit en mesure de « *garantir la participation des parlements des entités fédérées à l'organisation et au fonctionnement fondamentaux de l'État* »²⁵⁰ ? Certes, le Sénat est désormais composé d'une majorité de sénateurs élus par les Parlements de communauté et de région, mais il s'agit sans doute là de la seule avancée vers une réelle représentation des entités fédérées. Si la mouture 2014 du Sénat peine à convaincre dans son rôle de Chambre des États, c'est que l'institution présente deux faiblesses majeures. Tout d'abord, certaines entités restent faiblement représentées ; ensuite, une portion des membres de la Haute assemblée ne représentent pas les entités fédérées mais présentent un lien avec l'État fédéral.

Section 1. Des entités sous-représentées

Outre les trois principes du fédéralisme que nous avons exposés précédemment (autonomie, coopération et participation), il en est un quatrième qui présente la particularité de compléter chacun des trois précédents. Il s'agit du principe d'égalité. Couplée au principe de participation dont il est ici question, l'égalité exige que chaque entité fédérée bénéficie « *des mêmes instruments de participation et de représentation, ainsi que des mêmes pouvoirs de*

²⁴⁹ Voyez Annexe II. Le constat est fondamentalement le même si l'on prend en considération, non plus les groupes linguistiques, mais les entités fédérées représentées au Sénat (C. FORNOVILLE, « De Vlinder-Senaat », *op. cit.*, pp. 35-36.)

²⁵⁰ Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1.

décision »²⁵¹. La nouvelle composition de notre Sénat respecte-t-elle ce principe ? Pour le savoir, intéressons-nous au sort réservé aux deux plus petites entités représentées au Sénat : la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale.

Sous-section 1. Le cas de la Communauté germanophone

Comme nous l'avons vu, la représentation de la Communauté germanophone dans l'hémicycle de la Haute assemblée est assurée par la présence d'un sénateur élu par le Parlement de la Communauté germanophone en son sein²⁵². À ce titre, et bien que la Sixième réforme de l'État ait entraîné des changements importants en ce qui concerne la Communauté germanophone²⁵³, la représentation dont jouit celle-ci n'a pas fait l'objet de modifications. Ce *statu quo* peut étonner, tant les revendications du Parlement de la Communauté germanophone à ce sujet sont explicites et ce depuis plus de vingt ans. Ainsi dès 1992, l'assemblée que l'on nommait alors le Conseil de la Communauté germanophone réclamait déjà trois sièges au sein du Sénat²⁵⁴. Cette exigence a par la suite été réitérée au travers de divers avis, résolutions et notes²⁵⁵ réclamant une représentation assurée par tantôt deux, tantôt trois sénateurs.

Toutefois, le fait qu'un seul siège soit attribué à la Communauté germanophone est-il en soi critiquable ? Comme cela été démontré précédemment, l'attribution d'un unique siège de sénateur à la Communauté germanophone constitue déjà une surreprésentation de la population de la région de langue allemande et n'est donc pas, arithmétiquement parlant, contestable au regard de la pratique d'autres États fédéraux faisant usage du système égalitaire

²⁵¹ K. MUYLLE, « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de participation et celle de protection d'une minorité », in *La Communauté germanophone de Belgique* (sous la dir. de K. STANGHERLIN), *op. cit.*, p. 249.

²⁵² Const., art. 67, §1^{er}, 5^o.

²⁵³ À ce sujet, voyez C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la Sixième réforme de l'État », in *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)* (sous la dir. de K. STANGHERLIN et S. FÖRSTER), Bruxelles, la Charte, 2014, pp. 36-64.

²⁵⁴ Résolution du 25 mai 1992 relative à l'extension du statut d'autonomie de la Communauté germanophone, C.R.I., C.C.G., sess. ord. 1991-1992, n°12, pp. 546-549, citée par K. MUYLLE, « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de participation et celle de protection d'une minorité », in *La Communauté germanophone de Belgique* (sous la dir. de K. STANGHERLIN), *op. cit.*, p. 251.

²⁵⁵ Voyez, entre autres : Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par MM. L. Caluwé, L. Coene, C. Desmedt et R. Hotyat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1998-1999, n° 1-1333/1, pp. 871-872 ; La place de la Communauté germanophone dans notre ordre institutionnel, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par MM. L. Siquet et L. Caluwé, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2002-2003, n° 2-1292/1, p. 4 ; Vorschlag einer Resolution an die Föderalregierung und an das föderale Parlament in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung, *Doc. parl.*, Parl. D. Gem., sess. 2002-2003, n° 125/1, p. 2 ; Avis motivé du Parlement de la Communauté germanophone du 11 décembre 2012 relatif à la proposition de loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone suite à la réforme du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-1744/5, p. 99.

pondéré²⁵⁶. Il nous semble cependant que la protection des entités les plus petites ne peut se résumer à l'attribution d'un siège unique au sein du Sénat, sous peine de se muer en une protection purement symbolique n'octroyant à ces entités aucune garantie réelle de pouvoir influencer sur les processus décisionnels au niveau fédéral. De ce point de vue, l'isolement dans lequel se trouve le sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone est largement contestable. La représentation minimaliste dont bénéficie cette Communauté constitue donc bel et bien un non-respect du principe de participation, doublé d'un non-respect du principe d'égalité en ce que cette entité ne dispose qu'un d'un seul siège au Sénat, alors que les deux autres Communautés – représentées dans leur ensemble par les sénateurs appartenant aux deux groupes linguistiques de l'assemblée – jouissent respectivement de trente-cinq et de vingt-quatre sièges.

Outre la question de sa représentation en nombre de sièges, la possibilité pour la Communauté germanophone de participer à l'organisation et au fonctionnement de l'État doit également être envisagée sous l'angle des pouvoirs qui reviennent au sénateur qu'elle désigne. Bien qu'il dispose des mêmes droits individuels que les cinquante-neuf autres sénateurs (dépôt de propositions de loi et d'amendements, de questions écrites,...²⁵⁷), le sénateur représentant la Communauté germanophone voit son sort différer de celui du reste de l'assemblée lorsque l'on s'arrête sur les compétences dévolues aux groupes linguistiques composant le Sénat et auxquels il n'appartient pas²⁵⁸.

Les groupes linguistiques du Sénat disposent en effet de pouvoirs qui leurs sont reconnus en propre. Parmi ceux-ci, nous nous intéressons, dans un premier temps, à l'adoption des lois spéciales, et, dans second temps, au déclenchement de la procédure de sonnette d'alarme.

Comme le dispose l'article 4, dernier alinéa de la Constitution, une loi spéciale est adoptée par le Sénat si et seulement si, elle répond aux trois conditions suivantes : la majorité des membres de chaque groupe linguistique est présente lors du vote, la loi recueille la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique, la loi recueille une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages émis dans les deux groupes linguistiques. N'ayant pas de sénateur

²⁵⁶ C. FORNOVILLE, « De Vlinder-Senaat », *op. cit.*, p. 36. *Contra* : H. DUMONT, « Le lien entre les fonctions de représentation et de réflexion », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, *op. cit.*, p. 67 ; P. POPELIER, « La fonction de symbole du Sénat », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, *op. cit.*, p. 17.

²⁵⁷ Règlement du Sénat, art. 54, 57 et 67.

²⁵⁸ Const., art. 43, §2.

membre d'un groupe linguistique, la Communauté germanophone se voit donc privée de la possibilité, dont jouit la minorité francophone du Sénat, de s'opposer à l'adoption d'une loi spéciale qu'elle considérerait comme contraire à ses intérêts²⁵⁹. Cela est d'autant plus frappant lorsque l'on sait que lois spéciales participent à la définition de la structure fondamentale de la Belgique fédérale. Pour reprendre les termes utilisés par Henri SIMONART, le sénateur désigné par la Communauté germanophone est « *tenu à l'écart des questions majeures liées à la réforme de l'État notamment, il convient de le relever, de l'adoption d'une loi qui, en exécution de l'article 4, de la Constitution modifierait l'étendue du territoire de la région de langue allemande.*²⁶⁰ »

Quant à la procédure dite « de sonnette d'alarme », elle est prévue par l'article 54 de la Constitution. L'article constitutionnel dispose que trois quart au moins des membres d'un groupe linguistique peuvent introduire une motion motivée déclarant que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés. La motion permet de suspendre la procédure parlementaire et fait remonter le différend jusqu'au Conseil des ministres – linguistiquement paritaire²⁶¹ – qui est chargé d'émettre un avis sur la motion. Si le Conseil des ministres échoue dans cette tâche, il sera amené à démissionner et le projet ou la proposition de loi à la base de la procédure sera, par conséquent, abandonné²⁶². En donnant le pouvoir de tirer la sonnette d'alarme aux groupes linguistiques, la Constitution exclut la Communauté germanophone du bénéfice ce mécanisme de protection.

Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement que le sénateur représentant la Communauté germanophone ne dispose pas des mêmes outils que ses confrères membres du

²⁵⁹ Les auteurs de la proposition de révision de l'article 43 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1, p. 6) soulignent toutefois que le sénateur désigné par la Communauté germanophone « *est pris en considération pour le calcul [...] de la majorité globale* ». Cela ne revient pas à dire que le vote positif de ce sénateur pourrait être pris en compte pour vérifier que la majorité des deux tiers de suffrages positifs a été atteinte ; une telle interprétation serait contraire au texte de la Constitution. En réalité, cette phrase doit être comprise dans le sens suivant : le vote du sénateur germanophone est uniquement pris en compte pour déterminer la base de calcul (le dénominateur) de la majorité des deux tiers ou, pour le dire autrement, pour déterminer l'ensemble des suffrages exprimés (P. POPELIER, « Het kaduke masker van de Senaat : tussen deelstaatfederalisme en multinationalaal confederalisme », *op. cit.*, pp. 73-74). Dans un tel contexte, le seul moyen pour le sénateur germanophone de s'opposer à l'adoption d'une loi spéciale serait de participer au vote et d'espérer que sa seule participation soit de nature à empêcher que la majorité qualifiée des deux tiers des votes exprimés soit atteinte.

²⁶⁰ H. SIMONART, « Pour que cesse au Sénat la discrimination dont est victime la Communauté germanophone », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, *op. cit.*, p. 33.

²⁶¹ Const., art. 99, al. 2.

²⁶² Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, p. 477.

groupe linguistique français²⁶³ pour veiller au respect des intérêts de sa Communauté face à une législation qui lui serait préjudiciable. À cet égard, le seul mécanisme de protection dont bénéficie la Communauté germanophone semble être la procédure en conflit d'intérêts. Celle-ci ne saurait toutefois passer pour un palliatif efficace à l'absence de procédure spécifique de protection de la minorité germanophone²⁶⁴. L'exclusion de la Communauté germanophone des mécanismes de protection des minorités institués par la Constitution enfreint selon nous le principe d'égalité inhérent au fédéralisme et ne saurait être entièrement justifiée par le caractère bipolaire du fédéralisme belge. Si les spécificités sur lesquelles s'est construit notre fédéralisme peuvent expliquer le fait que la protection de la minorité francophone soit la plus sophistiquée, elles ne peuvent amener à exclure les autres entités (plus) minoritaires de tout mécanisme de protection. À cet égard, et comme le suggérait Jérôme SOHIER en réaction à la réforme de 1993, le pouvoir constituant serait avisé d'accorder à la Communauté germanophone un réel mécanisme de protection de ses intérêts au sein du Sénat. Ce mécanisme pourrait s'incarner dans l'obligation pour l'assemblée de procéder à une seconde lecture suivie d'un second vote à une majorité supérieure en cas d'opposition provenant des représentants de la Communauté germanophone²⁶⁵.

Sous-section 2. Le cas de la Région de Bruxelles-Capitale

§1. Une représentation diluée

Parmi les critiques dont le Sénat issu de la révision constitutionnelle de 1993 faisait l'objet, l'une d'entre elles concernait la représentation, ou plutôt la non-représentation, de la Région de Bruxelles-Capitale. L'article 67, §2 ancien de la Constitution disposait en effet qu'un certain nombre de sénateurs appartenant au groupe linguistique néerlandais (1) et au groupe linguistique français (6) devaient être domiciliés – au jour de leur élection en tant que sénateur directement élu, de communauté ou coopté – sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Bien que cette disposition constitutionnelle laissait penser que la Région bruxelloise jouissait d'une représentation propre, il n'en était rien. La Région ne devait sa « représentation » qu'au fait que certains des sénateurs appartenant aux groupes linguistiques du Sénat étaient domiciliés sur son territoire. La « représentation bruxelloise garantie » ne se

²⁶³ Bien que les mécanismes protecteurs que sont les lois spéciales et la procédure de la sonnette d'alarme soient institués au profit des deux groupes linguistiques, ceux-ci constituent avant tout un outil de protection de la minorité francophone.

²⁶⁴ *Contra* : P. POPELIER, « Het kaduke masker van de Senaat : tussen deelstaatsfederalisme en multinationalaal confederalisme », *op. cit.*, p. 74.

²⁶⁵ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », *op. cit.*, p. 397.

voyait dès lors assurée que d'une manière indirecte, les Bruxellois étaient considérés comme appartenant à l'une ou l'autre des deux grandes communautés linguistiques du pays²⁶⁶.

En procédant à une lecture rapide du nouvel article 67 de la Constitution, tout en ayant à l'esprit que le Sénat réformé se veut être une assemblée à même de garantir la participation des parlements des entités fédérées, il pourrait sembler que les critiques aient été entendues. La disposition constitutionnelle donne désormais au groupe linguistique français du Parlement de la Région de la Bruxelles-Capitale le droit de désigner deux sénateurs en son sein²⁶⁷. En outre, le Parlement flamand dispose désormais de la possibilité de désigner certains des sénateurs des entités fédérées néerlandophones au sein du groupe linguistique néerlandais de l'assemblée législative bruxelloise²⁶⁸. À côté de ces deux nouveautés, le constituant a fait le choix de conserver la formule préexistante de représentation indirecte de la Région de Bruxelles-Capitale tout en y apportant quelques modifications. L'article 67, §2 de la Constitution dispose désormais qu'au moins un sénateur élu par le Parlement flamand doit être domicilié à Bruxelles au jour de son élection et que trois sénateurs élus par le Parlement de la Communauté française doivent être membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Une lecture approfondie du texte de l'article 67 révisé révèle toutefois que le sort de la représentation de la Région bruxelloise n'est en rien amélioré suite à la réforme de la composition du Sénat, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le fait que deux sénateurs soient désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne constitue pas une forme de représentation directe de la Région bruxelloise. En effet, comme le soulignent à juste titre Anne FEYT et Pascale VANDERNACHT, « *le groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas la Région de Bruxelles-Capitale* »²⁶⁹. En mettant en place une représentation du groupe linguistique français de l'assemblée bruxelloise, le constituant n'organise pas une représentation de la Région bruxelloise dans son ensemble mais uniquement de la frange francophone de celle-ci. La seule entité fédérée que peuvent donc représenter ces deux sénateurs n'est donc pas la Région de Bruxelles-Capitale, mais bien la

²⁶⁶ C. SÄGESSER et C. ISTASSE, *Le Sénat et ses réformes successives*, op. cit., pp. 46-47 ; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (sous la direction de), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, coll. Les dossiers du Journal des tribunaux, 98, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 89.

²⁶⁷ Const., art. 67, §1^{er}, 4^o.

²⁶⁸ Const., art. 67, §1^{er}, 1^o.

²⁶⁹ A. FEYT et P. VANDERNACHT, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », op. cit., p. 88.

Commission communautaire française²⁷⁰. C'est donc une nouvelle fois au travers de l'appartenance des bruxellois à l'une ou l'autre grande communauté linguistique du pays que la représentation de la Région de Bruxelles-Capitale est assurée.

Qui plus est, le fait que le Parlement flamand puisse désigner des membres du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale comme sénateurs n'est pas, non plus, en mesure d'assurer une réelle représentation de ce Parlement. Plusieurs raisons expliquent cet échec. Premièrement, le Parlement flamand n'est pas tenu de désigner un membre du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit d'une simple possibilité donnée à l'assemblée. Deuxièmement, la désignation de ce sénateur serait le fait d'un parlement autre que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le pouvoir de désignation revenant à des représentants de la Communauté et de la Région flamande, et non à des élus bruxellois. Enfin, les sénateurs des entités fédérées pouvant être désignés par le Parlement flamand doivent appartenir au groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Or, pour reproduire la critique énoncée précédemment, le groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas représentatif de l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce groupe linguistique est tout au plus est-il représentatif de la Commission communautaire flamande (VGC)²⁷¹. À ce titre, accorder une représentation à la Commission communautaire flamande au sein du Sénat serait paradoxal étant donné que cette dernière n'est pas une entité fédérée²⁷².

Enfin, le système de représentation indirecte de la Région bruxelloise ayant été conservé sans modifications majeures, il s'expose aux mêmes critiques que celles formulées à son égard avant la Sixième réforme de l'État, à savoir que le fait d'imposer au Parlement flamand et au Parlement de la Communauté française la désignation de respectivement (au moins) un et trois sénateurs domiciliés au jour de leur élection sur le territoire de la région

²⁷⁰ Le fait que ces deux sénateurs soient désignés par le seul groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, revient à dire qu'ils sont en réalité désignés par l'Assemblée de la Commission communautaire française, Assemblée qui est composée des septante-deux membres du groupe linguistique français du parlement régional (Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, art. 60, al. 2).

²⁷¹ L'Assemblée de la Commission communautaire flamande est composée des dix-sept membres du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, art. 60, al. 3).

²⁷² Cela s'explique par le fait que la Commission communautaire flamande ne dispose pas, contrairement à la Commission communautaire française et à la Commission communautaire commune, du pouvoir de prendre des actes ayant force de loi (P. POPELIER, « Het kaduke masker van de Senaat : tussen deelstaatsfederalisme en multinationalaal confederalisme », *op. cit.*, p. 76.)

bilingue de Bruxelles-Capitale²⁷³ n'est pas constitutif d'une réelle représentation de la Région bruxelloise au Sénat²⁷⁴. En outre, il convient de rappeler qu'aucune disposition légale ou constitutionnelle ne vient sanctionner le non-respect de l'article 67, §2 de la Constitution²⁷⁵ et qu'il est donc possible que les quatre sièges dont il est ici question reviennent à des sénateurs ne présentant aucun lien avec la Région de Bruxelles-Capitale.

En conclusion, l'ensemble de ces raisonnements nous amènent à penser que la représentation dont bénéficie la Région de Bruxelles-Capitale au sein du Sénat n'a été en rien améliorée par la réforme de l'institution. Tout comme cela était le cas avant le 25 mai 2014, la Région bruxelloise ne bénéficie d'aucune représentation propre et voit toujours sa représentation diluée sur base d'une vision manifestement surannée selon laquelle tout Bruxellois appartiendrait d'abord et avant tout à l'une des deux grandes communautés linguistiques du pays²⁷⁶. Sous cet angle, il n'est dès lors malheureusement pas étonnant de constater qu'aucun groupe linguistique bruxellois n'a été créé au sein du Sénat. En outre, le nombre minimal de sénateurs devant présenter un lien avec la Région de Bruxelles-Capitale est en diminution, passant de sept à six²⁷⁷, ce qui marque un recul au regard de l'exigence de surreprésentation des entités les plus petites²⁷⁸.

§2. Une représentation régionale impossible

Outre le fait que la Région de Bruxelles-Capitale ne jouit pas d'une représentation en tant que telle au Sénat, les modifications apportées à l'article 68 de la Constitution et l'introduction d'un article 210*decies* dans le Code électoral sont également de nature à porter atteinte à l'émergence d'une représentation politique propre à la Région bruxelloise.

Comme nous l'avons exposé, les seules formations politiques admises à la répartition des vingt sièges revenant aux sénateurs francophones des entités fédérées sont celles qui,

²⁷³ Bien que, l'article 67, §2, al. 2 de la Constitution exige désormais que les sénateurs choisis par le Parlement de la Communauté française soient membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, la condition de résidence énoncée explicitement par l'article 67, §2 ancien reste d'application. En effet, tout membre du Parlement Bruxellois doit, en vertu de l'article 12, §1^{er}, al. 1^{er}, 4^o de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, avoir son domicile sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

²⁷⁴ K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen : een processie van Echternach naar de federale (model)staat ? » *op. cit.*, p. 113.

²⁷⁵ Voyez *supra*, pp. 9-10.

²⁷⁶ A. FEYT et P. VANDERNACHT, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », *op. cit.*, p. 88.

²⁷⁷ Le chiffre six est obtenu en prenant en compte les deux sénateurs désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (Const. art. 67, §1^{er}, 4^o), le sénateur néerlandophone résidant à Bruxelles (Const., art. 67, §2, al. 1^{er}) et les trois sénateurs du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale désignés par le Parlement de la Communauté française.

²⁷⁸ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », *op. cit.*, p. 395.

d'une part, ont obtenu au moins un siège tant lors de l'élection du groupe linguistique français du parlement de la Région de Bruxelles-Capitale que lors de l'élection du Parlement wallon (Const., art. 68, §1^{er}, al. 4), et qui ont, d'autre part, obtenu tant à l'une qu'à l'autre de ces élections au moins 5% du total général des votes valablement exprimés (Code électoral, art. 210*decies*, §2).

Ces dispositions ont pour conséquences qu'une formation politique uniquement ancrée à Bruxelles²⁷⁹, et qui ne présenterait de liste de candidats qu'à l'élection du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne pourrait participer à la répartition des sièges du Sénat. Il en va de même pour un parti qui, majoritairement ancré à Bruxelles et ayant présenté des listes de candidats à l'élection du Parlement wallon, n'atteint pas le seuil de 5% pour cette dernière élection²⁸⁰. En liant de la sorte l'obtention d'un siège de sénateur aux résultats obtenus à l'élection du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à ceux obtenus à l'élection du Parlement wallon, il nous semble que le constituant nie l'existence d'une identité régionale purement bruxelloise et réduit la représentation de la Région de Bruxelles-Capitale à une simple frange d'une représentation plus large : celle de l'ensemble des francophones de Belgique.

Section 2. Des sénateurs liés à l'Autorité fédérale

Bien que le constituant ait affiché sa volonté de faire du Sénat une chambre des entités fédérées, celui-ci a également fait le choix, selon nous paradoxal, de maintenir dix sénateurs cooptés au sein de l'assemblée.

Si la décision de maintenir la présence de sénateurs cooptés au Sénat nous semble paradoxale, c'est avant tout en raison du choix fait par le constituant d'organiser la répartition des sièges de sénateurs cooptés sur base des résultats de l'élection de la Chambre des représentants²⁸¹. Ce choix revient en effet à lier la désignation de sénateurs censés représenter les Communautés et les Régions au résultat d'une élection fédérale. N'étant ni membres d'un Parlement de région ou de communauté²⁸² et étant désignés sur base des résultats d'une élection fédérale, force est de constater que ces sénateurs ne sont en rien représentatifs des

²⁷⁹ Le même raisonnement peut, bien évidemment, être tenu dans le cas d'une formation politique qui ne présenterait de listes qu'à l'élection du Parlement wallon.

²⁸⁰ A. FEYT et P. VANDERNACHT, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », *op. cit.*, pp. 88-89 ; H. MATTHIJS, « De hervorming van de Senaat », *C.D.P.K.*, 2013, p. 58.

²⁸¹ Const., art. 68, §2, al. 1^{er}.

²⁸² Le nouvel article 119 de la Constitution maintient l'incompatibilité entre le mandat de sénateur coopté et le mandat de membre d'un Parlement de communauté ou de région.

entités fédérées, mais sont indirectement liés à l’Autorité fédérale²⁸³. Ce constat étant fait, comment justifier la présence de cette catégorie de sénateurs ? Les travaux préparatoires fournissent trois explications.

La première explication est basée sur ce que nous qualifierons d’approche « traditionnelle » de la cooptation. En effet, depuis son instauration en 1921, le système de cooptation d’une frange du Sénat a été présenté comme permettant « *d’associer au travail législatif des experts qui ne peuvent récolter les voix nécessaires pour être élus* »²⁸⁴. À cet égard, il n’est pas étonnant de trouver dans les travaux préparatoires de la Sixième réforme de l’État la justification traditionnelle du système de cooptation, le constituant soulignant « *l’expertise des cooptés dans les domaines de la réforme de l’État et de la révision de la Constitution* »²⁸⁵. Une telle justification peine à convaincre, tant le système de cooptation s’est petit à petit transformé en un système de repêchage des candidats qui n’ont pas été directement choisis par les électeurs²⁸⁶.

Une deuxième justification, plus inattendue, révèle que le maintien des sénateurs cooptés « *résulte d’un procédé donnant, donnant* »²⁸⁷. En clair, le maintien de la cooptation de sénateurs et le fait que la répartition des sièges de sénateurs cooptés soit liée aux résultats de l’élection de la Chambre constitueraient une compensation offerte aux francophones suite à la scission de l’arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde²⁸⁸. La compensation résiderait ici dans le fait que, pour déterminer le chiffre électoral global d’une formation politique francophone concourant à l’obtention d’un siège de sénateur coopté, l’article 217^{quater} du Code électoral dispose que le chiffre électoral obtenu par une liste francophone se présentant dans l’arrondissement administratif de Hal-Vilvorde doit être pris en compte²⁸⁹.

²⁸³ P. POPELIER, « Het kaduke masker van de Senaat : tussen deelstaatsfederalisme en multinationaal confederalisme », *op. cit.*, pp. 70-71 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, coll. Précis de la Faculté de droit de l’Université libre de Bruxelles, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 795.

²⁸⁴ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (sous la direction de), *La Sixième Réforme de l’État : l’art de ne pas choisir ou l’art du compromis ?*, *op. cit.*, p. 91.

²⁸⁵ Réforme du Sénat (II), Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par MM P. Moureaux et W. Beke, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1744/5, pp. 34-35.

²⁸⁶ F. JONGEN, « Tentative de contribution à un bicamérisme différencié », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, *op. cit.*, p. 49 ; H. MATTHIJS, « De hervorming van de Senaat », *C.D.P.K.*, 2013, p. 58.

²⁸⁷ Réforme du Sénat (II), Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par MM P. Moureaux et W. Beke, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1744/5, p. 34.

²⁸⁸ P. POPELIER, « Het kaduke masker van de Senaat : tussen deelstaatsfederalisme en multinationaal confederalisme », *op. cit.*, p. 70.

²⁸⁹ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (sous la direction de), *La Sixième Réforme de l’État : l’art de ne pas choisir ou l’art du compromis ?*, *op. cit.*, p. 91.

Les sénateurs cooptés ne devraient donc leur maintien qu'à un savant compromis politique dont seule la Belgique a le secret.

Enfin, les travaux préparatoires justifient également l'importance accordée aux résultats de l'élection de la Chambre des représentants dans la procédure de désignation des sénateurs cooptés. Ainsi, le constituant déclare que « *le Sénat n'est pas seulement un lieu de rencontre des entités fédérées [...] mais aussi un lieu de rencontre des entités fédérées avec l'État fédéral* »²⁹⁰ et entend justifier de la sorte le fait que les sénateurs cooptés sont – en vertu de leur mode de désignation – des représentants de l'État fédéral qui ont leur place au sein du Sénat. Faisant usage de ce dernier argument, le constituant tourne définitivement le dos à l'objectif de transformation du Sénat en une chambre des entités fédérées qu'il s'était lui-même fixé²⁹¹. En outre, l'adjonction de représentants de l'État fédéral au sein de ce qui aurait dû être la Chambre des États ne nous semble pas nécessaire pour permettre aux entités fédérées de collaborer avec l'Autorité fédérale. En effet, l'agencement même du bicaméralisme fédéral – dans lequel une assemblée représente l'État fédéral dans son ensemble alors que l'autre représente les entités fédérées – ainsi que la participation des entités fédérées aux processus législatifs fédéraux constituent d'ores et déjà des modalités de rencontre des entités fédérées avec l'État fédéral.

Chapitre 2. La fonction de réflexion

Outre l'adaptation du parlement au modèle fédéral, il est un autre argument qui peut amener à la création d'une seconde chambre et à l'adoption du modèle bicaméral. Cet argument est celui de l'amélioration de la qualité de la législation²⁹². La Belgique ne fait pas exception à cet égard ; le Congrès national ayant, en son temps, justifié l'instauration du Sénat par la nette amélioration de la qualité de la législation consécutive à la double lecture des textes en projet²⁹³.

Comme le souligne très justement Armand DE DECKER, « *La double lecture d'un texte de loi par deux assemblées distinctes, composées d'élus aux profils différents, assure la*

²⁹⁰ Réforme du Sénat (II), Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par MM P. Moureaux et W. Beke, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1744/5, p. 35.

²⁹¹ Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1, p. 2.

²⁹² A. DELCAMP, « La seconde chambre comme révélateur de la nature de l'État », in *En hommage à Francis Delpérée : Itinéraires d'un constitutionnaliste*, op. cit., pp. 399-400.

²⁹³ A. ALEN, « La nécessité d'un Sénat comme seconde Chambre des États et comme garant de la qualité de la législation », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, op. cit., pp. 25-26.

*meilleure protection du citoyen contre le risque d'arbitraire du gouvernement ou contre les improvisations législatives de circonstance.*²⁹⁴ » Pour le dire autrement, le double examen auquel sont soumis les projets et propositions de loi est de nature à rendre la législation tout à la fois plus lisible, plus précise et, par conséquent, plus aisément applicable²⁹⁵. La double lecture à laquelle est soumise la législation est également de nature à réduire l'insécurité juridique et, par conséquent, le nombre de recours diligentés contre ces textes²⁹⁶.

L'existence d'une seconde chambre parlementaire n'est toutefois pas une garantie inconditionnelle d'une législation de qualité. Pour que le système bicaméral soit en mesure d'atteindre ce but, la seconde chambre doit être à même de pouvoir jouer son rôle de chambre de réflexion. Dans cette optique la seconde chambre doit tout d'abord bénéficier d'une large possibilité d'évocation des textes adoptés en première lecture par l'autre chambre et, une fois le texte évoqué, bénéficier d'un temps d'examen suffisamment long pour permettre un examen en profondeur de celui-ci. Ces deux conditions sont-elles réunies en ce qui concerne le Sénat belge ?

Quant à la première condition, la réponse nous semble être négative. Tout d'abord, les matières pour lesquelles le Sénat conserve son droit d'évocation sont trop peu nombreuses. Le partage de la fonction législative ayant consacré la primauté de la procédure monocratérale (Const., art. 74), le Sénat ne peut désormais faire usage de son pouvoir d'évocation qu'en ce qui concerne les quelques matières limitativement énumérées par l'article 78 de la Constitution. Ensuite, la majorité requise pour déclencher la procédure d'évocation est manifestement trop élevée. La double majorité exigée (majorité absolue de l'assemblée avec au moins un tiers des membres de chaque groupe linguistique) risque de rendre exceptionnelle la mise en œuvre de la procédure d'évocation. Plus particulièrement, l'exigence d'une majorité d'un tiers dans chaque groupe linguistique nous paraît de nature à rendre le déclenchement de la procédure d'évocation tributaire d'éventuelles tensions communautaires.

Quant à la seconde condition, la réponse est également négative. Les sénateurs ne disposent en effet que de trente jours pour procéder à l'examen du texte et lui apporter d'éventuels amendements. La faible durée de ce délai est incompatible avec l'objectif

²⁹⁴ ASSOCIATION DES SÉNATS D'EUROPE, *Les Sénats et la qualité de la législation*, réunion tenue dans l'Hémicycle du Sénat de Belgique le 13 novembre 2001, p. 5, http://www.senate.be/doc/misc/seneurop_13-11-2001_fr.pdf (27 juillet 2015).

²⁹⁵ M. R. BEN HAMMED, « Les compétences des secondes chambres », in *Les secondes chambres parlementaires*, p. 109.

²⁹⁶ A. FEYT ET P. VANDERNACHT, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », *op. cit.*, p. 100.

d'amélioration de la qualité de la législation, une telle amélioration demandant un examen approfondi des textes évoqués²⁹⁷.

Au vu de ces considérations, il nous semble raisonnable d'affirmer que le Sénat a perdu le rôle de chambre de réflexion qui lui avait été attribué lors de la réforme de 1993²⁹⁸. La question de la qualité de la législation n'a toutefois pas été abandonnée par le constituant qui, au moment même où il s'attachait à limiter la fonction de réflexion du Sénat, enjoignait à la Chambre des représentants de mettre en place une procédure de seconde lecture entièrement dédiée à l'amélioration de la qualité des textes législatifs²⁹⁹. Toutefois, force est de constater qu'il est un point qui rend la seconde lecture organisée par la Chambre moins à même d'assurer la qualité de la législation que ne l'est l'évocation par le Sénat : la seconde lecture organisée par le Règlement de la Chambre est assurée par les mêmes élus que ceux ayant procédé à la première lecture du texte³⁰⁰.

²⁹⁷ A. ALEN, « La nécessité d'un Sénat comme seconde Chambre des États et comme garant de la qualité de la législation », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, op. cit., pp. 26-27.

²⁹⁸ K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », *T.B.P.*, 2013, p. 486. Sur la fonction de réflexion attribuée au Sénat lors de la réforme de 1993, voyez G. VAN DER BIESEN, « De zesde staats hervorming en de kwaliteit van de wet (deel 1) », *T.V.W.*, 2013, pp. 336-337 et, du même auteur, « De zesde staats hervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », *T.V.W.*, 2014, pp. 126-129.

²⁹⁹ Proposition de révision de l'article 76 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1738/1, p. 2.

³⁰⁰ Dans le même sens, voyez J. VELAERS, « Pour un Sénat dont la composition reflète sa mission en tant que "seconde chambre législative" et "chambre des États" », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, op. cit., p. 58 : « Une deuxième lecture faite par d'autres élus, dans un autre contexte, offre plus de garanties qu'un système monocaméral assorti d'une commission spéciale en la matière. »

Conclusion

Transformer le Sénat en une Chambre des États en mesure d'assurer la participation des parlements des entités fédérées à l'organisation et au fonctionnement de l'État fédéral. Telle était la promesse de la Sixième réforme de l'État³⁰¹. Force est de constater que la promesse n'a pas été tenue. Pire encore, la réforme du Sénat a déformé l'institution.

Bien que prenant désormais en considération l'existence des régions et étant majoritairement composé de représentants des entités fédérées, le Sénat n'est toutefois pas représentatif de l'ensemble de celles-ci, loin s'en faut. Il apparaît en effet que deux entités ont été oubliées par le constituant. D'une part, la Communauté germanophone voit sa représentation assurée par un unique sénateur, ce qui représente un manquement au principe de surreprésentation des entités les plus petites. D'autre part, la Région de Bruxelles-Capitale n'est tout simplement pas représentée en tant que telle, mais uniquement au travers de l'appartenance de certains sénateurs « bruxellois » à l'une ou l'autre des deux grandes communautés linguistiques de notre pays. À cet égard, le Sénat reste prisonnier d'une logique bipolaire – incarnée dans la subdivision de l'assemblée en deux groupes linguistiques – incompatible avec une représentation de l'ensemble des composantes de l'État³⁰². En outre, le Sénat compte en son sein une catégorie de sénateurs – les sénateurs cooptés – qui, désignés sur base des résultats d'une élection fédérale, ne participent en rien à la fonction de représentation des entités fédérées dévolue aux secondes chambres parlementaires. Enfin, contrairement à ce que l'on attend d'une seconde chambre représentative des entités fédérées, le Sénat est – tout comme la Chambre – composé sur une base purement démographique ; chaque entité ayant au Sénat un nombre de sièges correspondant à l'importance de sa population³⁰³.

Paradoxalement, à l'heure où le Sénat est censé assurer la participation des entités fédérées au processus décisionnel de l'État fédéral, les compétences qui relèvent de la Haute assemblée n'ont jamais été si peu nombreuses. En outre, le constituant a manifestement manqué deux opportunités majeures de rationalisation du fédéralisme en retirant au Sénat ses compétences en matière d'assentiment aux traités internationaux et d'approbation des accords

³⁰¹ Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 8.

³⁰² A. FEYT et P. VANDERNACHT, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », *op. cit.*, p. 87.

³⁰³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, coll. Précis de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 795.

de coopération. Qui plus, le fait que le Sénat conserve ses compétences en matière de révisions constitutionnelles et de vote des lois spéciales ne représente en rien une garantie de vitalité de l'institution ; les questions touchant à la réforme de l'État étant habituellement négociées par les partis politiques en dehors des hémicycles parlementaires³⁰⁴. Quant à la fonction de chambre de réflexion qui avait été confiée au Sénat lors de la réforme de 1993, elle est fortement amoindrie, pour ne pas dire abandonnée. La réduction du nombre de matières soumises au bicaméralisme optionnel, les majorités requises pour enclencher la procédure d'évocation, et le caractère non-permanent du Sénat vont à l'encontre d'un exercice effectif de la fonction de réflexion. La possibilité reconnue au Sénat d'établir des rapports d'information ne constitue pas, à cet égard, un palliatif convaincant.

Dans sa configuration actuelle, le Sénat renvoie l'image d'une assemblée à la composition inadéquate et aux compétences trop limitées que pour assurer son rôle de chambre représentative des entités fédérées. Non spécialisé, privé d'une grande partie de ses compétences, et s'inscrivant dans une logique de représentation proportionnelle de la population belge, le Sénat apparaît comme un succédané de la Chambre des représentants. Or, le maintien d'un système bicaméral n'a d'intérêt « *que s'il est différencié, c'est-à-dire, si le Sénat se présente de manière différente de la Chambre* »³⁰⁵. Dans ce contexte, et même s'il est encore trop tôt pour juger de la manière dont les entités fédérées vont faire vivre l'institution au cours de la législature³⁰⁶, l'avenir du Sénat paraît plus que jamais menacé.

³⁰⁴ M. VERDUSSEN, « La dernière réforme du Sénat de Belgique », *Revista catalana de dret públic*, n° 51, Décembre 2015 (à paraître).

³⁰⁵ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », *op. cit.*, p. 410.

³⁰⁶ C. ISTASSE, « Quel devenir pour le Sénat ? Premier bilan », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 21 mai 2015, p. 12, http://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2015-05-21_ACL-Istasse_C-2015-Quel_devenir_pour_le_Senat_Premier_bilan.pdf (7 juillet 2015).

Bibliographie

Législation

- Constitution coordonnée du 17 février 1994.
- Déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010, p. 25762.
- Révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012, *M.B.*, 6 avril 2012, p. 22095.
- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434
- Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 32, al. 1^{er}, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315.
- Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667.
- Loi spéciale du 7 mai 1999 modifiant l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, relative à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, *M.B.*, 20 mai 1999, p. 17545.
- Loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale, *M.B.*, 26 mars 2004, p. 17503.
- Loi spéciale du 6 janvier 2014 insérant un article 217^{quater} et un article 217^{quinquies} dans le Code électoral, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8632.
- Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8641.
- Loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir à l'exécution de l'article 93 de la Constitution, *M.B.*, 3 août 1945, p. 4902.
- Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, art. 70 et 80, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.
- Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451.
- Code électoral du 12 avril 1894, *M.B.*, 15 avril 1894, p. 1121.
- Loi du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale, *M.B.*, 26 mars 2004, p. 17507.
- Loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8679.

- Loi du 6 janvier 2014 modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat et portant diverses modifications en matière électorale, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8692.
- Loi du 6 janvier 2014 modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8713.
- Règlement de la Chambre des représentants, *M.B.*, 2 octobre 2003, p. 48273.
- Règlement du Sénat de Belgique adopté par le Sénat le 17 décembre 2013, modifié le 5 décembre 2014 et le 29 mai 2015.
- Règlement de la Chambre des représentants, *M.B.*, 2 octobre 2003, p. 48273.
- Modifications du Règlement de la Chambre des représentants du 3 avril 2014, *M.B.*, 21 mai 2014, p. 40505.

Travaux préparatoires

Sénat

- Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par MM. L. Caluwé, L. Coene, C. Desmedt et R. Hotyat, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 1998-1999, n° 1-1333/1.
- La place de la Communauté germanophone dans notre ordre institutionnel, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par MM. L. Siquet et L. Caluwé, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2002-2003, n° 2-1292/1.
- Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1.
- Proposition de révision de l'article 44 de la Constitution, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2011-2012, n° 5-1721/1.
- Proposition de révision de l'article 46 de la Constitution, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2011-2012, n° 5-1722/1.
- Proposition de révision de l'article 68 de la Constitution, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2011-2012, n° 5-1725/1.
- Proposition de révision de l'article 69 de la Constitution, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2011-2012, n° 5-1726/1.
- Proposition de révision de l'article 70 de la Constitution, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2011-2012, n° 5-1727/1.
- Proposition de révision de l'article 119 de la Constitution, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2011-2012, n° 5-1730/1.

- Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1731/1.
- Proposition de révision de l'article 100 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1733/1.
- Proposition de révision de l'article 74 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1734/1.
- Proposition de révision de l'article 77 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1735/1.
- Proposition de révision de l'article 78 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1736/1.
- Proposition de révision de l'article 75 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1737/1.
- Proposition de révision de l'article 76 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1738/1.
- Proposition de révision de l'article 79 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1739/1.
- Proposition de révision de l'article 167 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1743/1.
- Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/1.
- Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/2.
- Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, Amendements n° 7 à 9 de M. D. Claes et consorts, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1744/3, pp. 8-10.
- Proposition de loi spéciale insérant un article 217^{quater} et un article 217^{quinquies} dans le Code électoral, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1745/1.
- Proposition de révision de l'article 65 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1750/1.
- Proposition de révision de l'article 117 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1751/1.
- Proposition de révision de l'article 118, §2 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1752/1.

- Proposition de révision de l'article 67 de la Constitution, Amendement n° 5 de M. K. Vanlouwe, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-1724/4, pp. 2-3.
- Proposition de loi modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-1991/1.
- Révision de la Constitution, Réforme du Sénat (I), Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. G. Deprez et Mme M. Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3.
- Réforme du Sénat (II), Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par MM P. Moureaux et W. Beke, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1744/5, pp. 34-35.
- Avis motivé du Parlement de la Communauté germanophone du 11 décembre 2012 relatif à la proposition de loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone suite à la réforme du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1744/5, pp. 97-99.
- Vérification des pouvoirs et prestation de serment des sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française, le Parlement wallon et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, des sénateurs désignés par le Parlement flamand et du sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, séance du 3 juillet 2014, p. 6.
- Demande d'établissement d'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), Rapport fait au nom de la commission des Matières transversales – Compétences communautaires par Mmes S. de Bethune, C. Morreale, A. Brusseel, V. De Bue, K. Segers, H. Ryckmans et M. Van Eetvelde, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-97/3.
- Demande d'établissement d'un rapport d'information concernant l'examen des possibilités de créer un régime légal de coparentalité, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-98/1.
- Demande d'établissement d'un rapport d'information sur la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge, Rapport fait au nom de la commission des Matières transversales – Compétences régionales par Mmes P. De Sutter, A. Lambelin, G. Turan et MM. K. Vanlouwe, J. Verstreken et J.-P. Wahl, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-131/2.

- Demande d'établissement d'un rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions en vue de développer une approche commune dans la lutte contre la pauvreté infantile dans notre pays, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-162/1.
- Demande d'établissement d'un rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les Régions en vue d'instaurer une offre et un plan de transports publics mieux intégrés, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-201/1.

Chambre

- Accord Institutionnel pour la Sixième réforme de l'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2011-2012, n° 53-1964/16.
- Proposition de révision de l'article 143 de la Constitution, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-2967/1.
- Proposition modifiant les articles 82, 83 et 94 du Règlement en ce qui concerne la deuxième lecture, Rapport fait au nom de la commission spéciale du Règlement et de la Réforme du travail parlementaire par Mme K. Lalieux, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3157/3.
- Révision de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution et de la réforme des institutions par MM. A. Frédéric et L. Van Biesen, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3161/3.

Parlement de la Communauté germanophone

- Vorschlag einer Resolution an die Föderalregierung und an das föderale Parlament in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung, *Doc. parl.*, Parl. D. Gem., sess. 2002-2003, n° 125/1.

Jurisprudence

- Cour eur. D.H., décision VANDENBERGHE et GROUWELS c. Belgique du 15 septembre 2003, <http://www.echr.coe.int> (11 juillet 2015).
- C. const., 25 mars 2003, n° 35/2003.
- C.E. (15^e ch.), 20 juin 2014, Parti du Travail de Belgique (P.T.B.) et *al.*, n° 227.788.

Doctrine

- ALEN A., « La nécessité d'un Sénat comme seconde chambre des États et comme garant de la qualité de la législation », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 19-27.
- ASSOCIATION DES SÉNATS D'EUROPE, *Les Sénats et la qualité de la législation*, réunion tenue dans l'Hémicycle du Sénat de Belgique le 13 novembre 2001, http://www.senate.be/doc/misc/seneurop_13-11-2001_fr.pdf (27 juillet 2015).
- BATSELÉ D., MORTIER T. et SCARCEZ M., *Initiation au droit constitutionnel*, coll. Initiations, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014.
- BEHRENDT C. et VRANCKEN M., « La Communauté germanophone et la Sixième réforme de l'État », in *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)* (sous la dir. de K. STANGHERLIN et S. FÖRSTER), Bruxelles, la Charte, 2014, pp. 36-64.
- BEN HAMMED M. R., « Les compétences des secondes chambres », in *Les secondes chambres parlementaires*, Recueil des cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel, vol. XIII, Tunis, Académie internationale de droit constitutionnel, 2004, pp. 81-153.
- BRASSINE DE LA BUISSIÈRE J., « Le niveau de pouvoir fédéral », in *La Belgique : un État fédéral en évolution* (sous la dir. de A. LETON), Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 69-101.
- DELCAMP A., « La seconde chambre comme révélateur de la nature de l'État », in *En hommage à Francis Delpérée : Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 397-405.
- DELPÉRÉE F., « Article 72 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 202-203.
- DELPÉRÉE F., « Les secondes chambres dans les États fédéraux », in *Les secondes chambres parlementaires*, Recueil des cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel, vol. XIII, Tunis, Académie internationale de droit constitutionnel, 2004, pp. 181-236.

- DEPRÉ S., « Articles 74 à 83 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 207-214.
- DESTATTE P., « Une Belgique à quatre régions, une vision polycentrique pour la réforme de l'État belge », in *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)* (sous la dir. de K. STANGHERLIN et S. FÖRSTER), Bruxelles, la Charte, 2014, pp. 132-152.
- DE VERGOTTINI G., « Bicamérisme parfait et propositions de réforme du Sénat italien », in *En hommage à Francis Delpérée : Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 367-381.
- DUMONT H., « Le lien entre les fonctions de représentation et de réflexion », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 65-69.
- DUMONT H. et EL BERHOUMI M., « Prendre plus au sérieux la fonction législative des parlementaires », *Rev. b. dr. const.*, 2014, pp. 331-347.
- DUMONT H., EL BERHOUMI M. et HACHEZ I. (sous la direction de), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, coll. Les dossiers du Journal des tribunaux, 98, Bruxelles, Larcier, 2015.
- FEYT A. et VANDERNACHT P., « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », in *La Sixième réforme de l'État (2012-2013) : tournant historique ou soubresaut ordinaire ? Hommage à Philippe Lauvaux, Philippe Quertainmont, Michel Leroy et Rusen Ergec* (sous la dir. de J. SAUTOIS et M. UYTTENDAELE), Limal, Anthemis, 2013, pp. 81-101.
- FORNOVILLE C., « De Vlinder-Senaat », in *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen* (sous la dir. de J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE), coll. Forum Federalisme, vol. 3, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 17-52.
- HRBEK R., « Allemagne », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 31-43.
- ISTASSE C., « Quel devenir pour le Sénat ? Premier bilan », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 21 mai 2015, http://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2015-05-21_ACL-Istasse_C-2015-Quel_devenir_pour_le_Senat_Premier_bilan.pdf (7 juillet 2015).

- JONGEN F., « Tentative de contribution à un bicamérisme différencié », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 47-50.
- KAISER M., « Article 67 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 193-196.
- KAISER M., « Article 70 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 200-201.
- LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014.
- MATTHIJS H., « De hervorming van de Senaat », *C.D.P.K.*, 2013, pp. 52-67.
- MUYLLE K., « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de participation et celle de protection d'une minorité », in *La Communauté germanophone de Belgique* (sous la dir. de K. STANGHERLIN), Bruxelles, la Charte, 2005, pp. 245-286.
- MUYLLE K., « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », *T.B.P.*, 2013, pp. 473-491.
- MUYLLE K., « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen : een processie van Echernach naar de federale (model)staat ? », in *Het federale België na de zesde staatshervorming* (sous la dir. de A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT), coll. Bibliotheek grondwettelijk recht. Algemene reeks : 4. De Staatshervorming, Brugge, die Keure, 2014, pp. 103-124.
- PÂQUES M., *Droit public élémentaire en quinze leçons*, coll. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2005.
- PATRONI V., « Argentine », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 45-59.
- PEETERS P., « Le Sénat en tant que lieu de rencontre au niveau fédéral des Communautés et des Régions », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 37-39.
- PIERRÉ-CAPS S., « Deuxième chambre et représentation », in *Les secondes chambres parlementaires*, Recueil des cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel, vol. XIII, Tunis, Académie internationale de droit constitutionnel, 2004, pp. 357-403.

- POPELIER P., « Les fonctions de symbole du Sénat », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 13-17.
- POPELIER P., « Het kaduke masker van de Senaat : tussen deelstaatsfederalisme en multinationaal confederalisme », in *De zesde staatsvorming : instellingen, bevoegdheden en middelen* (sous la dir. de J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE), coll. Forum Federalisme, vol. 3, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 53-90.
- REZSOHAZY A. et VAN DER HULST M., « De verdeling van de wetgevende bevoegdheid tussen Kamer en Senaat na de zesde staatsvorming », *T.V.W.*, 2014, pp. 40-57.
- RIMANQUE K., « Composition et compétences pour un Sénat une nouvelle fois réformé », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 71-75.
- SAALFELD T., « Allemagne : leçons d'un passé trouble », in *Les démocraties européennes* (sous la dir. de J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE), Collection U. Sciences politique, Paris, Armand Collin, 2008, pp. 9-28.
- SÄGESSER C. et ISTASSE C., *Le Sénat et ses réformes successives*, Courrier hebdomadaire n° 2219-2220, Bruxelles, CRISP, 2014.
- SANFORD S. F., « Les États-Unis d'Amérique », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 201-217.
- SERVICE JURIDIQUE DU SÉNAT, *Le renouvellement du Sénat à l'issue des élections simultanées du 25 mai 2014*, http://www.senate.be/actueel/homepage/Elections_2014/140424-renouvellement_Senat.pdf (16 juillet 2015).
- SIMONART H., « Pour que cesse au Sénat la discrimination dont est victime la Communauté germanophone », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 33-36.
- SOHIER J., « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », in *Les réformes institutionnelles de 1993 : vers un fédéralisme achevé ?*, Collection de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 383-411.

- STAUFFER T., TÖPPERWIEN N. et THALMANN-TORRES U., « La Suisse », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 362-373.
- STURM R., « Autriche », in *Guide des pays fédérés* (sous la dir. de A. L. GRIFFITH), Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 78-85.
- UYTTENDAELE M., *Le Sénat et la réforme des institutions*, Courrier hebdomadaire n° 1196-1197, Bruxelles, CRISP, 1988.
- UYTTENDAELE M., « Les grands axes d'une nouvelle réforme du Sénat », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 29-32.
- UYTTENDAELE M., *Les institutions de la Belgique*, coll. Les inédits de droit public, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- UYTTENDAELE M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, coll. Précis de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, 2° éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 784-785.
- VAN DER BIESEN G., « De zesde staatsvorming en de kwaliteit van de wet (deel 1) », *T.V.W.*, 2013, pp. 332-337.
- VAN DER BIESEN G., « De zesde staatsvorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », *T.V.W.*, 2014, pp. 126-135.
- VAN DER BIESEN G., « De nieuwe wetgevingsprocedure », in *Het federale België na de zesde staatsvorming* (sous la dir. de A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT), coll. Bibliotheek grondwettelijk recht. Algemene reeks : 4. De Staatsvorming, Brugge, die Keure, 2014, pp. 125-142.
- VAN DER HULST M., *Le Parlement fédéral : Organisation et fonctionnement*, Kortrijk, UGA, 2011.
- VELAERS J., « Pour un Sénat dont la composition reflète sa mission en tant que "seconde chambre législative" et "chambre des États" », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 22, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 57-63.
- VERDUSSEN M., « La dernière réforme du Sénat de Belgique », *Revista catalana de dret públic*, n° 51, Décembre 2015 (à paraître).
- WEERTS S., « Article 68 », in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 196-199.

- X., « Le groupe de travail sur la réforme du Sénat compte aboutir à Pâques », *Le Soir*, 12 janvier 2012, <http://www.lesoir.be/38602/article/actualite/fil-info/2012-08-23/groupe-travail-sur-r%C3%A9forme-du-s%C3%A9nat-compte-aboutir-%C3%A0-p%C3%A2ques> (14 juillet 2015).
- X., « Réforme de l'Etat, accord sur la réforme du Sénat », *La Libre Belgique*, 4 mai 2012, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/reforme-de-l-etat-accord-sur-la-reforme-du-senat-51b8ea58e4b0de6db9c67ae0> (14 juillet 2015).

Annexes

Annexe I : Tableau des listes correspondantes pour la répartition des sièges des sénateurs francophones des entités fédérées lors des élections du 25 mai 2014

Source : http://www.senate.be/actueel/homepage/Elections_2014/Entitees_federees_F.pdf

Formations Circonscriptions	A	B	C	D	E	F	G	H
Nivelles	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Tournai – Ath - Mouscron	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Charleroi	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Mons	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Soignies	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Thuin	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Huy - Waremme	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Liège	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo	31-ISLAM	18-PTB-GO!	6-FDF
Verviers	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Arlon – Bastogne - Marche-en-Famenne	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Neufchâteau-Virton	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo			6-FDF
Namur	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Dinant - Philippeville	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo		18-PTB-GO!	6-FDF
Région de Bruxelles - Capitale	10-PS	1-MR	16-Parti Populaire	14-cdH	9-Ecolo	35- ISLAM	18-PTB*PVDA-GO!	6-FDF

Annexe II : Comparaison de la répartition de la population belge et du nombre de sièges de sénateurs alloués aux entités fédérées

Source : FORNOVILLE C., « De Vlinder-Senaat », in *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen* (sous la dir. de J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE), coll. Forum Federalisme, vol. 3, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 35-36

Figuur 1. De verhouding van de zetelverdeling op basis van taal (per gemeenschap)¹⁰³

	Sint-Michiels	%	Vlinder	%	Bevolking	Bevolking	%
totaal zetels	71	100,00%	60	100,00%	totaal	11.035.948	100%
Nederlandse taalgroep	41	57,75%	35	58,33%	totaal Nederlandstaligen	6.476.039	58,68%
gemeenschap/deelstaten	25		29		Vlaams Gewest	6.350.765	
rechtstreeks verkozen	10				+ Brussel Nederlandstalig	125.274	
gecoöpteerde senatoren	6		6		(op basis van stemmen 2009 voor Ndl. taalgroep BHG Parl: 11%)		
Franse taalgroep	29	40,85%	24	40%	totaal Franstaligen	4.559.909	41,32%
gemeenschap/deelstaten	15		20(10+8+2)		Waals gewest	3.546.329	
rechtstreeks verkozen	10				+ Brussel Franstalig	1.013.580	
gecoöpteerde senatoren	4		4		(op basis van stemmen 2009 voor Fr. taalgroep BHG Parl: 89%)		
Duitstalige Gemeenschap/deelstaat	1	1,41%	1	1,67%	Duitstalige Gemeenschap	76.128	0,69%

Figuur 2. De verhouding van de zetelverdeling per gewest¹⁰⁴

zetels	Vlinder	%	Bevolking	Bevolking	%
totaal zetels	60	100,00%	totaal	11.035.948	100%
Brussel (gewaarborgde vertegenwoordiging)	min. 6	10,00%	Brusselse Hoofdstedelijke Gewest	1.138.854	10,32%
Nederlandstalig	min. 1	min. 1,67%	stemmen 2009 voor Nederlandstalige taalgroep BHG Parl: 11%	125,274	1,14%
Franstalig	5	8,33%	stemmen 2009 voor Franse taalgroep BHG Parl: 89%	1.013.580	9,18%
"Vlaams Gewest"	max. 34	56,67%	Vlaams Gewest	6.350.765	57,55%
aangeduid door Via. Parl. – woonplaats niet in Brussel	max. 28				
gecoöpteerde senatoren	6				
"Waals Gewest"	max. 20	31,67%	Waals gewest	3.546.329	32,13%
aangeduid door Fra. Gem. Parl. Maar zetelt niet in BHG Parl.	7				
aangeduid door Wa. Parl.	8				
aangeduid door Parl. Du. Gem.	1		Duitstalige Gemeenschap	76.128	
gecoöpteerde senatoren	4				

Table des matières

INTRODUCTION	1
TITRE I. LE SÉNAT RÉFORMÉ : NOUVELLE COMPOSITION ET NOUVELLES COMPÉTENCES	3
CHAPITRE 1. RÉFORME DE LA COMPOSITION DU SÉNAT	4
<i>Section 1. Composition antérieure</i>	<i>4</i>
<i>Section 2. Composition actuelle</i>	<i>6</i>
Sous-section 1. Règles de composition	6
§1. Les sénateurs des entités fédérées	8
§2. Les sénateurs cooptés	11
Sous-section 2. Règles de répartition des sièges et désignation des sénateurs	11
§1. Répartition des sièges	11
A. Répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées	14
A.1. Répartition des sièges de sénateurs néerlandophones des entités fédérées	15
A.2. Répartition des sièges de sénateurs francophones des entités fédérées	15
B. Répartition des sièges des sénateurs cooptés	17
§2. Désignation des sénateurs	19
A. Désignation des sénateurs des entités fédérées	19
A.1. Désignation par le Parlement flamand	19
A.2. Désignation par le Parlement wallon, le Parlement de la Communauté française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale	20
A.3. Désignation par le Parlement de la Communauté germanophone	21
B. Désignation des sénateurs cooptés	22
Sous-section 3. Autres modalités de composition	23
§1. Conditions d'éligibilité et incompatibilités	23
§2. Répartition en groupes linguistiques	24
§3. Garantie de la représentation des deux genres	25
§4. Dissolution et renouvellement du Sénat	27
§5. Durée du mandat de sénateur	29
CHAPITRE 2. LA RÉFORME DES COMPÉTENCES DU SÉNAT	30
<i>Section 1. La fonction normative</i>	<i>32</i>
Sous-section 1. Le bicaméralisme obligatoire	32
§1. La procédure	32
§2. Les matières	33
Sous-section 2. Le bicaméralisme optionnel	35
§1. La procédure	35
§2. Les matières	36
Sous-section 3. Le monocalaméralisme	38
§1. Le principe	38
§2. Le correctif	39

A.	La seconde lecture avant la réforme	39
B.	La seconde lecture après la réforme	40
Section 2.	<i>La fonction de conseil</i>	41
Section 3.	<i>La fonction conciliatrice</i>	42
TITRE II.	UNE RÉFORME CONVAINCANTE ?	44
CHAPITRE 1.	LA FONCTION DE REPRÉSENTATION DES ENTITÉS FÉDÉRÉES.....	44
Section 1.	<i>Des entités sous-représentées</i>	47
Sous-section 1.	Le cas de la Communauté germanophone.....	48
Sous-section 2.	Le cas de la Région de Bruxelles-Capitale	51
§1.	Une représentation diluée	51
§2.	Une représentation régionale impossible.....	54
Section 2.	<i>Des sénateurs liés à l’Autorité fédérale</i>	55
CHAPITRE 2.	LA FONCTION DE RÉFLEXION	57
CONCLUSION	60
BIBLIOGRAPHIE	62
ANNEXES	73
TABLE DES MATIÈRES	76

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

