

Sénat : de la réflexion à la représentation

Réforme d'un Sénat en quête de légitimité

Mémoire réalisé par
Quentin VANDERSMISSEN

Promoteur
Yves LEJEUNE

Année académique 2013-2014
Master en droit

« Lorsque les États-Unis, en 1787, rédigèrent leur Constitution et dotèrent le pays d'une Chambre des représentants et d'un Sénat, Thomas JEFFERSON qui, envoyé en ambassade en France, n'avait pas participé à l'adoption de la Constitution, demanda à George WASHINGTON pourquoi il avait voulu un Sénat. Celui-ci répondit :

“Pourquoi, cher ami, tournez-vous dans votre tasse de café avec une cuiller ?”

Jefferson lui répondit :

“Pour le refroidir, Monsieur le Président”

*Et bien, dit George Washington, le Sénat refroidira nos législations ! »*¹

¹ Réforme du Sénat (I), Révision de la Constitution (Déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010 [*Moniteur belge* du 7 mai 2010, éd. 2] et disposition transitoire ajoutée à l'article 195 de la Constitution lors de la révision de cet article du 29 mars 2012 [*Moniteur belge* du 6 avril 2012, éd. 2]), Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles par M. DEPREZ et M^{me} Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5 - 1720/3, pp. 49-50.

Je tiens à faire part de ma reconnaissance à l'UCL pour l'expérience enrichissante tant du point de vue intellectuel qu'humain qu'elle me fit vivre, celle-ci me rendit autre. L'on dit souvent que les années universitaires sont les plus belles ; sans pouvoir présager du futur, j'ai la certitude de m'y être épanoui. Ce mémoire est l'aboutissement de ce parcours universitaire, et en constitue l'épilogue.

Je remercie d'une part, les professeurs Marc VERDUSSEN et Yves LEJEUNE pour les entretiens qu'ils m'ont accordés. D'autre part, je tiens à faire part de ma reconnaissance tant vis-à-vis de mes parents pour la relecture de cette étude, que vis-à-vis de Thomas DOUILLET, sans qui cette rédaction aurait perdu de sa saveur.

En ce centenaire de la Grande Guerre, je souhaite également rendre hommage à nos ancêtres qui, par leur sacrifice, nous assurèrent la liberté.

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>.

Sommaire

Partie première – de l'origine à la démocratisation

Titre premier – Bicamérisme : un choix de raison

Titre II – Démocratisation des institutions

Partie II – de la réforme de 1993

Titre premier – Un Sénat en quête de sens

Titre II – La tentation du monocamérisme

Titre III – Bicamérisme différencié

Chapitre premier – Du point de vue de sa composition

Chapitre II – Du point de vue de ses attributions

Titre IV – Spécialisation du Sénat

Chapitre premier – Chambre de réflexion *lato sensu*

Chapitre II – Chambre des collectivités fédérées

Titre V – Lacunes et inconvénients du bicamérisme de 1993

Partie III – de la VI^e réforme de l'État

Titre premier – La composition du Sénat réformé

Chapitre premier – Règles de composition du Sénat

Chapitre II – Règles de répartition des sièges de sénateurs des collectivités fédérées

Chapitre III – Règles de répartition des sièges de sénateurs cooptés

Chapitre IV – Digressions

Chapitre V – Commentaires critiques

Titre II – La nouvelle répartition des compétences entre les Chambres

Chapitre premier – La compétence normative

Chapitre II – La compétence de conseil

Chapitre III – La compétence de conciliateur

Chapitre IV – Une compétence internationale quasi-inexistante

Chapitre V – Une compétence limitée dans les matières qui touchent à l'ordre juridictionnel

Chapitre VI – Addenda

Chapitre VII – En guise de conclusion sur les compétences

Partie IV – Épilogue prospectif

Titre premier – Représentation égalitaire

Chapitre premier – *The United States Senate*

Chapitre II – Conseil des États suisse

Chapitre III – Solution transposable ?

Titre II – Représentation proportionnellement égalitaire

Chapitre premier – *Bundesrat*

Chapitre II – Solution applicable ?

Introduction

Si dans chaque État démocratique, la composition et les compétences de la chambre basse sont similaires, il n'en est rien de la seconde chambre, le sénat, où l'ingénierie institutionnelle permet aux particularités de chaque pays de s'exprimer et d'être prises en compte. Il est même des États dans lesquels il n'existe pas de seconde chambre, États que l'on appelle alors « monocaméristes ». Ce sont, dans ce cas, immanquablement des États unitaires, car il n'est pas d'État fédéral au monde qui n'ait pas une seconde chambre, donnant, par là même, voix à ses entités fédérées².

Le sénat est le reflet de l'histoire, de la culture d'un pays, et ses aberrations, ses changements ou ses distorsions ne peuvent jamais être appréhendés *in abstracto*, sans être étudiés à l'aune de l'histoire du pays dans lequel il évolue.

Le nôtre n'a pas à rougir de son histoire, particulièrement riche : née chambre aristocratique³, muée en chambre des provinces⁴ à l'adolescence, la Haute assemblée s'était, hier, trouvée une nouvelle jeunesse en la fonction de chambre de réflexion, à l'allure – il est vrai – quelque peu baroque⁵. Aujourd'hui, tel un caméléon dans une Belgique fédérale, la voici chambre des collectivités fédérées.

Sa révision en profondeur, et partant celle du bicamérisme, au cœur de la VI^e réforme de l'État, devrait en constituer le point d'orgue et parachever le fédéralisme belge. Car il fut souvent soutenu que le Sénat n'était, sous sa précédente forme, que superfétatoire ou, à tout le moins, plus en adéquation avec le fédéralisme propre à la Belgique.

Au fil des réformes constitutionnelles, le Sénat perdit en effet, petit à petit, de sa légitimité, à tel point que certains partis politiques ne réclamèrent nulle autre que sa suppression. Ce ne sera finalement pas l'option choisie par le Constituant, qui, lors de sa dernière réforme de l'État, préféra plutôt redéfinir son rôle et lui insuffler une nouvelle mission. Cette étude portera donc sur cette réforme et aura pour objectif de comprendre les raisons qui poussèrent nos politiques à réformer la Chambre haute et d'analyser, au regard des problèmes que soulevait l'existence du Sénat, les solutions proposées par le Constituant.

Il sera, tour à tour, question de ses origines, son histoire, son évolution, ses éternels détracteurs, sa nouvelle mouture, avec pour aboutissement, une critique du Sénat, tout nouvellement réformé.

Pour ce faire, nous commencerons par analyser l'origine de la création de cette assemblée (Partie première) : En un premier titre, nous y verrons les raisons historiques qui firent pencher la balance pour le

² Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 47.

³ F. ERDMAN, « Le mythe du bicaméralisme », *J.T.*, 2007, p. 296.

⁴ C.-E. LAGASSE, *Les institutions politiques de la Belgique*, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1988, pp. 60-61.

⁵ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », in *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé ?*, Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 26-27 mars 1993 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 410.

bicamérisme, héritage de la tradition anglaise et de l'expérience néerlandaise⁶ ainsi que les arguments en faveur d'un monocamérisme. Nous y étudierons également, en second lieu, l'indifférenciation progressive des deux Chambres, comme conséquence de la démocratisation des institutions. Ce titre couvrira plus d'un siècle et demi d'existence sénatoriale.

La deuxième partie portera sur la profonde réforme du Sénat de 1993 : nous y aborderons, dans un premier titre, les défauts du Sénat qui appelèrent cette réforme, nous poursuivrons, dans le deuxième titre, sur l'alternative du monocamérisme, pour enchaîner, dans le troisième titre, sur la présentation de cette réforme, avant, dans le quatrième titre, d'en étudier l'efficacité après vingt ans d'expérience, pour conclure, dans le cinquième et dernier titre, sur les lacunes de cette réforme.

Dans une troisième partie, l'on étudiera la réforme du Sénat qui entra en vigueur il y a un peu plus de deux mois : l'on commencera dans le premier titre par l'examen approfondi de la nouvelle composition de la Haute assemblée, érigée en chambre des collectivités fédérées. Ensuite, nous poursuivrons dans le second titre avec l'étude des attributions qu'il lui restera.

Enfin, dans l'épilogue, nous parcourrons trois situations étrangères : en premier lieu, nous présenterons le Sénat américain et le Conseil des États suisse pour tenter d'en étudier l'applicabilité au fédéralisme belge ; ensuite, dans le dernier titre, nous aborderons l'expérience allemande, pour émettre quelques considérations sur la faisabilité d'un *Bundesrat* en Belgique.

⁶ La question du bicamérisme fut, après celle de la monarchie, la question la plus débattue du Congrès national, voy. à ce propos : F. STEVENS, « Een belangrijke fase in de wordingsgeschiedenis van de Belgische Grondwet : de optie voor een tweekamerstelsel », *Belgisch Tijdschrift voor Hedendaagse Geschiedenis*, XII, 1981, 3, pp. 641-661 ; E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique. 1830-1831*, t. 1^{er}, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, pp. 392-501.

Partie première – de l’origine à la démocratisation

L’on se consacrera, dans cette partie historique du Sénat, aux arguments qui soutinrent le choix du Constituant originaire d’opter pour un bicamérisme ainsi qu’aux motifs de ses opposants (Titre premier). L’on parcourra, ensuite, un siècle et demi d’histoire du Sénat qui, face aux assauts de la démocratisation de la société, aboutit progressivement à faire double emploi avec la Chambre (Titre II).

Titre premier – Bicamérisme : un choix de raison

Le monocamérisme fut écarté en 1831 pour diverses raisons, dont celle d’éviter d’agir tel un épouvantail⁷ à l’égard des autres États européens, la Révolution belge ayant déjà fortement écorné l’image de la Belgique. La chambre unique de la Révolution française – tantôt appelée la Législative, tantôt la Constituante, tantôt encore la Convention – évoquait de trop sombres souvenirs et n’apparaissait guère comme une protection des intérêts bourgeois⁸. Il fallait donc à tout prix éviter à la Belgique que l’exagération de ses principes ne la mène à un suicide dans ses rapports internationaux⁹. C’est avant tout dans un dessein de rassurer ses alliés d’alors, que la Belgique opta pour le bicamérisme¹⁰.

Mais la crainte d’une trop grande défiance face aux Grands de l’Europe, ne fut pas l’unique motif d’une préférence pour le bicamérisme¹¹. Celui-ci offrait, en effet, des garde-fous face au danger de la précipitation, selon les mots de Joseph LEBEAU¹², permettant d’ériger la Chambre haute en « *barrière aux décisions d’entraînement et de surprise d’une seule chambre* »¹³.

De plus, même une proposition de loi longuement et mûrement débattue peut nécessiter d’être réétudiée à l’aune d’autres intérêts que ceux qui nécessiterent l’élaboration de ladite loi. C’est alors d’une autre assemblée, qui bénéficie d’une autorité et d’un contrepoids lui offrant toute latitude pour amender la proposition qu’il est requis, assemblée sur laquelle consensus il y a, au Congrès national, pour estimer qu’elle devrait être composée d’hommes satisfaisant des conditions particulières d’âge et de fortune, conditions qui, dans le chef des congressistes, préserveraient l’ordre et la modération¹⁴. C’est qu’il fallait faire du Sénat, une « *assemblée de notables propriétaires, amis de l’ordre* », selon les mots de Félix DE MÉRODE¹⁵.

Car si le Congrès national privilégia le bicamérisme libéral, c’est-à-dire une « *seconde chambre aristocratique, conservatrice, modératrice et conciliatrice* »¹⁶, ce fut pour répondre à une double nécessité, celle d’avoir tant une chambre de réflexion qu’un pouvoir modérateur¹⁷.

⁷ La même raison avait poussé le Congrès national à préférer une monarchie à une république. Voy. pour de plus amples informations J. STENGERS, « La Constitution de 1831 et son application », in *L’histoire du Sénat de Belgique – de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 32.

⁸ L’on n’oubliera pas que la Révolution belge fut une révolution bourgeoise. Voy. à ce propos J. STENGERS, « Les caractères généraux de l’évolution du Sénat depuis 1831 », in *La réforme du Sénat. Actes du colloque organisé à la Maison des Parlementaires le 6 octobre 1989 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l’Université Libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 13-16.

⁹ Voy. l’allocution d’Hippolyte Vilain XIII, repris dans E. HUYTENS, o.c., p. 449 (séance du 14 décembre 1830).

¹⁰ J. STENGERS, « La Constitution de 1831 et son application », o.c. cit., p. 32.

¹¹ Voy. entre autres pour un exposé des motifs : P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, pp. 184-189.

¹² E. HUYTENS, o.c., pp. 412-413 (séance du 13 décembre 1830).

¹³ *Ibid.*, p. 495 (séance du 15 décembre 1830).

¹⁴ J. STENGERS, « Les caractères généraux de l’évolution du Sénat depuis 1831 », o.c., pp. 12-13.

¹⁵ E. HUYTENS, o.c., p. 420 (séance du 14 décembre 1830).

¹⁶ J.-P. NANDRIN, « Le bicaméralisme belge en 1830-1831 - Fondements doctrinaux », in *L’histoire du Sénat de Belgique – de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 21.

¹⁷ L.-P. SUETENS, « De hervorming van het tweekamerstelsel », in *Het federale België na de vierde staatshervorming* (sous la dir. d’A. ALLEN et L.-P. SUETENS), Brugge, die Keure, 1993, p. 145 ; J. STENGERS, « La Constitution de 1831 et son application », o.c., p. 31.

L'on citera le congressiste Paul DEVAUX¹⁸ qui, décrit ce qu'il faut entendre par « *bon gouvernement constitutionnel* », à savoir « *une balance plus ou moins égale des éléments démocratiques et aristocratiques* », ce qui suppose, selon l'auteur, deux chambres, seule solution pour se prémunir de changements trop fulgurants, par des lois trop téméraires et précipitées¹⁹. Et Paul DEVAUX de prendre pour exemple les États-Unis d'Amérique, qui ont estimé préférable de ne pas ériger la seule Chambre des représentants en pouvoir législatif omnipotent, mais plutôt de lui adjoindre une seconde chambre, le Sénat, pour diviser la fonction législative et éviter ainsi l'érection d'un corps tout-puissant, mais surtout seul puissant qui soumettrait le pouvoir – et par conséquent la Nation – à ses passions et ses caprices sous forme de lois²⁰. L'on soulignera la significative influence, ici, des idées de MONTESQUIEU résumées comme suit : « *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* »²¹. Le Parlement se doit d'être bicaméral, parce que cela renforce la faculté d'empêcher, et que la fragmentation du pouvoir assure la liberté.

En outre, le bicamérisme permet également d'offrir une place institutionnelle à une force politique qu'il aurait été dangereux d'écarter du pouvoir, à savoir, celle constituée par les grands propriétaires terriens. L'alternative du monocamérisme présentait, en effet, un double risque : soit celui de voir les grands propriétaires terriens se distancer des institutions qui les ignoreraient jusqu'à s'ériger en adversaires de celles-ci, soit, au contraire, de les voir s'emparer de la chambre unique, qui deviendrait alors dominée par une minorité puissante ! Minorité, dont il faut souligner qu'elle était encore essentiellement constituée de nobles²². De là, l'idée d'instituer une chambre terrienne, où serait représentée la grande propriété foncière, alors le siège, au niveau local, du pouvoir réel²³. Car offrir un Sénat à la noblesse – par le biais de la grande propriété foncière – c'était, *in fine*, permettre aux bourgeois d'avoir leur propre chambre « démocratique »²⁴ : la Chambre des représentants²⁵.

Par souci d'exhaustivité, l'on abordera succinctement les arguments avancés par les adversaires du bicamérisme, dont un des plus fervents plaidoyers reposa sur le principe de l'égalité des citoyens ; principe mis à mal par une chambre haute, synonyme, pour ses détracteurs, de privilèges, lors même que la Constitution belge les abolissait, considérant que la composition d'une chambre unique garantirait les droits et intérêts de chacun²⁶.

Les partisans du monocamérisme réfutaient tout danger de précipitation, dès lors que pour quelques prompts députés, il se trouverait toujours une multitude d'hommes réfléchis et modérés, hostiles à tout empressement préjudiciable. Et d'avancer que le monocamérisme présentait tous les atouts du bicamérisme

¹⁸ Voy. son premier rapport, présenté en Comité général, le 4 décembre 1830 : E. HUYTENS, o.c., pp. 74-75.

¹⁹ J.-P. NANDRIN, « Le bicaméralisme belge en 1830-1831 - Fondements doctrinaux », o.c., p. 23.

²⁰ E. HUYTENS, o.c., pp. 74-75.

²¹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier Frères, 1922, pp. 142-152 : évoque le bicamérisme en le systématisant au départ de l'exemple anglais.

²² Il est intéressant de souligner que si la Constitution avait consacré le principe de l'égalité devant la loi des citoyens et l'abolition des privilèges et autres distinctions d'ordre, empêchant ainsi tout privilège politique du seul fait de l'appartenance à la noblesse, le cens et la propriété foncière permirent à celle-ci d'accéder dans les faits à l'institution sénatoriale. Pour plus de détails sur la composition du Sénat à ses débuts, voy. J. STENGERS, « La Constitution de 1831 et son application », o.c., p. 39.

²³ *Ibid.*, p. 32 ; J. VELU, *Droit public*, t. 1^{er}, Le statut des gouvernants (I), Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 376.

²⁴ J. BARTIER, « Partis politiques et classes sociales en Belgique », *Res publ.*, 1968, vol. X, p. 48 ; J. STENGERS, « La Constitution de 1831 et son application », o.c., p. 33.

²⁵ Paul DEVAUX, cité dans J. STENGERS, « La Constitution de 1831 et son application », o.c., p. 33.

²⁶ Voy. E. HUYTENS, o.c., p. 478, cité par J. STENGERS, « Les caractères généraux de l'évolution du Sénat depuis 1831 », o.c., pp. 16-17.

sans ses périls²⁷. Il leur suffisait, au demeurant, pour asseoir la justesse de leurs propos, de les illustrer en s'enorgueillissant de la sagesse du Congrès national, illustre chambre unique, qui ne s'engouffra pas dans une quelconque dérive d'entraînement²⁸.

Par ailleurs, une deuxième lecture par une seconde chambre n'est point l'assurance d'un surplus de qualité de l'œuvre législative, dès lors qu'une seconde chambre, spécialement si celle-ci est différemment composée, pourra rejeter le texte de loi (parce qu'en désaccord avec le fond même de celui-ci) ou alors l'amender dans un esprit totalement différent de celui qui anima l'autre chambre, voire l'étudier à l'aune d'intérêts totalement contraires à ceux de la première chambre, ce qui est, *a priori*, la valeur politique du bicamérisme. C'est alors à un compromis, qui tiendra compte des intérêts du plus grand nombre, que les deux chambres devront, *in fine*, aboutir²⁹. Néanmoins, le compromis est souvent le fruit d'une technique qui, du point de vue légistique peut se révéler particulièrement désastreuse³⁰.

Relevons toutefois que l'activité législative de l'époque, sans commune mesure avec celle que nous connaissons actuellement, demeurait assez modérée pour que la qualité des lois n'ait à en pâtir³¹.

Au surplus, ces adversaires du bicamérisme firent aussi état des menaces que représentait un Sénat : entre autres risques, celui d'une redoutable, mais pas impossible, collusion entre la Couronne et le Sénat, ou encore, d'un conservatisme des sénateurs, propre seulement à conserver des abus pour reprendre les mots du congressiste FLEUSSU³².

Ces arguments ne furent néanmoins pas rencontrés³³, et l'on se permit enfin de rapporter les propos d'Y. WEBER, pour qui une chambre qui représente l'aristocratie et la propriété permet de faire la transition entre l'Ancien régime et le régime démocratique et de faire face à une chambre basse, plus bourgeoise, qui assurera la contestation libérale³⁴.

²⁷ E. HUYTTENS, *o.c.*, p. 399 (séance du 13 novembre 1830).

²⁸ J. STENGERS, « Les caractères généraux de l'évolution du Sénat depuis 1831 », *o.c.*, p. 17.

²⁹ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, Centre d'études du fédéralisme, Bruxelles, ULB, 1990, p. 6.

³⁰ *Confer* en ce sens, G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. VI, 3^e éd., Paris, L.G.D.J., 1987, p. 656.

³¹ J. SOHIER, *loc. cit.* Voy. en ce sens : Ch. GOOSSENS, « Le bicaméralisme en Belgique et son évolution », in *Liber Amicorum Frédéric Dumon* (sous la dir. de H. COUSY, W. VAN GERVEN, G. BAETEMAN, H. CASMAN e.a.), Antwerpen, Kluwer, 1983, t. II, p. 863.

³² E. HUYTTENS, *o.c.*, p. 440 (séance du 14 décembre 1830), cité par J. STENGERS, « Les caractères généraux de l'évolution du Sénat depuis 1831 », *o.c.*, p. 18. Voy. dans le même sens : J. STENGERS, « La Constitution de 1831 et son application », *o.c.*, p. 34.

³³ Lors du vote final, le bicamérisme fut soutenu par 128 congressistes mais rejeté par 62. Voy. à ce sujet : J.-P. NANDRIN, « Het Belgische tweekamerstelsel in 1830-1831. Theoretische grondslagen », in *De geschiedenis van de Belgische Senaat*, Tielt, Lannoo, 1999, pp. 17-28.

³⁴ Y. WEBER, « La crise du bicaméralisme », *R.D.P.*, 1972, t. LXXXVIII, n° 3, p. 577. Voy. également : J.-P. NANDRIN, « Le bicaméralisme belge en 1830-1831 - Fondements doctrinaux », *o.c.*, p. 28.

Titre II – Démocratisation des institutions

A l'origine, lorsque la Constituante avait institué le bicamérisme en Belgique, elle s'était assurée de conférer un rôle spécifique au Sénat, ce qui, par voie de conséquence, lui évita de faire double emploi³⁵, dès lors que les deux Chambres législatives jailliraient, du point de vue électoral, de la même source³⁶. Outre un mandat de sénateur deux fois plus long que celui de député (huit ans au lieu de quatre)³⁷, l'introduction de conditions drastiques d'éligibilité au Sénat devait permettre une composition différente des deux assemblées³⁸ : si l'âge minimal requis à la Chambre pour être élu était de 25 ans, il fallait, pour devenir sénateur, avoir atteint l'âge honorable de 40 ans. Mais plus encore, il fallait, pour être éligible, s'acquitter d'un cens particulièrement élevé au Sénat alors qu'à la Chambre, cette dernière condition d'éligibilité n'existait pas (avec ce paradoxe surprenant qu'à la Chambre, l'on pouvait être éligible sans être électeur puisque les élections étaient censitaires)³⁹.

Mais ces conditions d'éligibilité ne résistèrent guère aux assauts de la démocratisation progressive des institutions parlementaires. Or, les avantages qu'offre le bicamérisme s'amenuisent lorsque la différenciation des Chambres s'effrite, lorsque la dualité des représentations n'est plus et qu'il y a identité, ou à tout le moins similarité, des attributions⁴⁰.

Dès lors que pour l'élection des deux Chambres, alors nationales, le corps électoral était identique, l'introduction en 1893, du suffrage universel masculin plural, permit à tout homme, en âge de voter, d'élire ses représentants. Les seuls critères d'éligibilité permettant une différenciation quant à la composition de ces Chambres avaient toujours été ceux de l'âge et d'un cens particulièrement élevé à payer pour être élu sénateur. Or ce cens à payer fut diminué, de sorte qu'il fallait éviter d'avoir deux Chambres identiques.

L'expédient fut trouvé par l'introduction d'une nouvelle catégorie de sénateurs, celles des sénateurs provinciaux⁴¹, élus au suffrage indirect par les neuf conseils provinciaux⁴². Ceux-ci ne se voyaient pas appliquer l'exigence d'un cens à payer, seule la condition d'âge étant à respecter. Néanmoins, cette modification n'aboutit pas à une profonde modification de la composition sociologique du Sénat⁴³. Au demeurant, on institua également, lors de cette réforme les sénateurs de droit⁴⁴, car le Constituant considéra qu'il « *n'était pas de meilleur moyen de former à la vie publique ceux que leur naissance (pouvait) appeler au fardeau de la couronne* »⁴⁵.

³⁵ F. SWAELEN, « Avant-propos », in *L'histoire du Sénat de Belgique – de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 9.

³⁶ J. STENGERS, « La Constitution de 1831 et son application », o.c., p. 35.

³⁷ Avec un renouvellement du Sénat par moitié tous les quatre ans.

³⁸ Différenciation également due à des durées de mandats différentes.

³⁹ M. LIBON et J.-P. NANDRIN, « Le Sénat de 1893 à 1918 », in *L'histoire du Sénat de Belgique – de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 91.

⁴⁰ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, o.c., p. 6.

⁴¹ M. LIBON et J.-P. NANDRIN, *loc. cit.*

⁴² L'ancien article 53 de la Constitution disposait que le Sénat se composait également « 2° de membres élus par les conseils provinciaux dans la proportion d'un sénateur sur 200.00 habitants ».

⁴³ Selon Herbert SPEYER, cette réforme ne fit passer le nombre d'éligibles au Sénat que de 1012 en 1892 à 1500 en 1900. Voy. H. SPEYER, *La réforme du Sénat*, Bruxelles, Bruylant, 1914, p. 35, cité par M. LIBON et J.-P. NANDRIN, o.c., p. 91.

⁴⁴ L'ancienne mouture de l'article 58 de la Constitution disposait que : « *Les fils du Roi ou, à leur défaut, les princes belges de la branche de la famille royale appelée à régner, sont de droit sénateurs à l'âge de dix-huit ans. Ils n'ont voix délibérative qu'à l'âge de vingt-cinq ans* ».

⁴⁵ Déclaration relative à la revision des articles 1, 34, 48, 52, 54, 58, 60, 61 et 67 de la Constitution, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1891-1892, n° 86, p. 3. Voy. également : G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée annotée au point de vue théorique et pratique de 1830 à 1894*, vol. XII, Liège, Godenne, 1894, p. 13 et J. VELU, o.c., pp. 402-403.

Il faudra attendre les lendemains de la Grande Guerre, et l'introduction du suffrage universel masculin pur et simple, en 1921, pour que soit définitivement supprimé le cens d'éligibilité. Le corps électoral étant toujours identique pour les deux Chambres, pour maintenir une différenciation, ce ne sont pas moins de vingt-et-un critères alternatifs d'éligibilité⁴⁶ – fondés non plus sur une condition de fortune mais sur l'expérience et les qualités intellectuelles – qui furent ainsi créés, au Sénat, pour perpétuer une différenciation entre les deux Chambres nationales. À ces sénateurs élus directement et indirectement (*id est* les sénateurs provinciaux), il fallait encore rajouter une dernière catégorie, celle des sénateurs cooptés, élus par les deux premières sortes de sénateurs⁴⁷. Ces vingt-et-un critères d'éligibilité furent néanmoins supprimés en 1985, après avoir perdu progressivement toute importance, du fait du maintien d'une condition d'éligibilité – parmi ces vingt-et-un critères – consistant à s'acquitter d'un impôt direct de 3000 francs belges⁴⁸, montant qui ne fut, aussi absurde que cela puisse paraître, jamais indexé ou revu⁴⁹.

Seule différence maintenue, celle de la condition d'éligibilité relative à l'âge : alors qu'il fallait tout de même atteindre l'âge honorable de quarante ans pour être sénateur, vingt-cinq ans résolus étaient suffisant pour être député à la Chambre.

⁴⁶ Répertoriés dans l'ancien article 56*bis* de la Constitution.

⁴⁷ Const., art. 53, 3^o ancien.

⁴⁸ Const., art. 56*bis*, 13^o ancien.

⁴⁹ J. VELU, *o.c.*, p. 397.

Partie II – de la réforme de 1993

Cette deuxième partie relative à la profonde réforme du Sénat de 1993 suivra un tracé chronologique qui, commençant par ses origines (Titre premier), abordera l'attrait du monocamérisme (Titre II), présentera ensuite la réforme du point de vue tant de sa composition que de ses attributions (Titre III), puis passera par l'examen des résultats des différentes fonctions que le Sénat eut à remplir (Titre IV), pour conclure sur le bilan à tirer de cette réforme (Titre V).

Titre premier – Un Sénat en quête de sens

Les évolutions que l'on étudia dans le titre précédent aboutirent à un bicamérisme indifférencié et égalitaire, où la similarité entre les deux Chambres tant dans leur composition que dans leurs attributions était telle qu'il nous faut bien faire le constat d'un échec, celui du double monocamérisme, c'est-à-dire du double emploi⁵⁰ voire plus grave encore, celui de la paralysie législative⁵¹.

Du point de vue de la composition, certes, le Sénat comportait ses spécificités (comme les sénateurs provinciaux, les sénateurs cooptés ainsi que les sénateurs de droit), mais, comme le faisait remarquer J. SOHIER, celles-ci ne se concluaient pas par une disparité d'orientation politique entre les deux assemblées, dès lors que députés comme sénateurs, étaient élus à la représentation proportionnelle, simultanément par les mêmes électeurs⁵². Quant aux attributions et pouvoirs, c'était le bicamérisme égalitaire érigé en 1831 qui était toujours de mise.

Ce bicamérisme fut dès lors remis en question. Très tôt déjà dans les années 50, certains esprits estimaient, à juste titre à notre estime, qu'un bicamérisme caractérisé par deux chambres similaires dans leur recrutement, leurs méthodes et leurs compétences, n'est autre qu'un monocamérisme de fait, qui ne dit pas son nom, la chambre haute, duplication de la chambre basse, perdant alors sa personnalité et donc sa raison d'être⁵³. Il fallait donc faire quelque chose de ce Sénat, le réformer en profondeur en lui donnant une nouvelle mission et donc de nouvelles attributions, ou, au contraire, l'abroger⁵⁴.

⁵⁰ Ch. GOOSSENS, « Le bicaméralisme en Belgique et son évolution », o.c., pp. 835-838.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 35-36.

⁵² J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, o.c., p. 7.

⁵³ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁴ Voy. pour un exposé exhaustif, lors de sa rédaction, des propositions de réforme du Sénat : A. BEIRLAEN, « De voorstellen tot hervorming van de Senaat seder de tweede wereldoorlog », in *La réforme du Sénat. Actes du colloque organisé à la Maison des Parlementaires le 6 octobre 1989 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 45-70.

Titre II – La tentation du monocamérisme

« *Un corps législatif divisé en deux chambres est une charrue attelée d'un cheval devant et d'un cheval derrière qui tirent en sens contraire* »⁵⁵.

La première solution qui se présentait au Constituant dérivé, c'était la suppression de la Chambre haute. Les valeurs qui sous-tendent le choix du bicamérisme peuvent également être protégées par divers garde-fous au sein d'un système monocaméral, et ce, de manière parfois plus efficace. Citons, par exemple, l'obligation d'une seconde lecture, espacée dans le temps, préalablement à tout vote sur un projet ou une proposition de loi, l'attribution d'un droit de veto ou d'amendement à certaines formations internes, des majorités spéciales, la possibilité pour une minorité de retarder le cours de la procédure législative (à l'instar de notre sonnette d'alarme⁵⁶) ou d'enclencher un arbitrage du peuple par référendum⁵⁷. Au demeurant, cette solution monocamérale ne nous est pas étrangère, puisque c'est celle qui fut choisie pour les parlements des régions et communautés en Belgique⁵⁸.

Le passage d'un système bicaméral à un système monocaméral ne constituerait pas une première historique, puisque certains États nordiques parmi lesquels le Danemark en 1953 et la Suède en 1971, constatant que leur Chambre haute ne présentait plus guère de spécificité par rapport à la Chambre basse, en tirèrent des conséquences et l'abolirent⁵⁹.

Cette suppression du Sénat fut jadis, proposée par la formation politique PSB-BSP, plus précisément en 1976, sous le titre de « *de definitieve Gewestvorming* »⁶⁰ avec, comme garde-fou prévu pour le monocamérisme, une procédure de seconde lecture à la Chambre des représentants, à la demande d'un nombre restreint de députés, ce qui accorderait un temps de réflexion plus long avant le vote final portant sur un projet ou une proposition⁶¹. Elle fut rejointe, la même année, sur ce point par la formation politique P.V.V. sous le titre cette fois-ci, de « *Op weg naar de Pacificatie* »⁶².

Les « sénaticides » contemporains de la réforme de 1993 se justifiaient par un souci de lisibilité des institutions publiques. Ils estimaient, à rebours des spécialistes en la matière, que notre système fédéral, plus encore qu'un système unitaire, nécessiterait un régime monocaméral, en raison d'une plus grande diversité et surtout, d'une plus grande complexité de nos institutions, le monocamérisme satisfaisant mieux à l'exigence d'efficacité et de transparence⁶³.

⁵⁵ « *It appears to me... like putting one horse before a cart and the other behind it, and whipping them both. If the horses are of equal strength, the wheels of the cart, like the wheels of government, will stand still ; and if the horses are strong enough the cart will be torn to pieces* » : citation de Ben FRANKLIN, cité par P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, t. 2, Principes et droit positif, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 468.

⁵⁶ Const., art. 54.

⁵⁷ Y. WEBER, *o.c.*, pp. 603-606.

⁵⁸ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, *o.c.*, p. 11.

⁵⁹ C. DAUBIE, « Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ? », *Res publ.*, 1978, vol. XX, n° 4, p. 498.

⁶⁰ A. BEIRLAEN, *o.c.*, p. 48.

⁶¹ C. DAUBIE, « Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ? », *o.c.*, p. 503.

⁶² A. BEIRLAEN, *loc. cit.*

⁶³ Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de la Révision de la Constitution, des Réformes institutionnelles et du Règlement des conflits par M. TANT, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 894/3, pp. 10-11.

Titre III – Bicamérisme différencié

Malgré le souhait de plusieurs partis d'abroger le Sénat au profit d'un système de seconde lecture au sein de la Chambre des représentants, un consensus se dégagait sur le besoin d'avoir une chambre de réflexion et surtout, une chambre des collectivités fédérées⁶⁴.

L'alternative de l'abrogation fut donc écartée au profit d'une redéfinition des missions de la Chambre haute. Pour ce faire, il fallait réviser le Sénat pour différencier les deux Chambres fédérales, soit par leurs compétences avec le dessein de faire du Sénat une chambre de réflexion, soit par leur composition, dans le but, alors, d'ériger une chambre des États, sur le modèle de bon nombre d'États fédéraux, pour assurer une participation des collectivités fédérées à la prise de décision au fédéral. L'archétype de la chambre des États est assez simple : une chambre basse, représentant la population dans son ensemble et une chambre haute appelée à représenter les collectivités fédérées. Il s'agit là de la réalisation de la troisième grande caractéristique du fédéralisme, *id est* la collaboration⁶⁵, qui inclut, notamment, la participation des collectivités fédérées à la gestion des affaires fédérales à l'instar du Sénat américain⁶⁶. C'est ce qui s'appelle le bicamérisme fédéral⁶⁷.

Malheureusement, en 1993, lors des Accords de la Saint-Michel dans lesquels se fonde la IV^e réforme de l'État, le Constituant, plutôt que de choisir parmi les différentes options qui s'offraient à lui, s'engouffra dans les deux voies et tenta à la fois d'instituer une chambre des collectivités fédérées et de faire de ce Sénat, une chambre de réflexion⁶⁸. C'est qu'il fallait maintenir un système bicaméral adapté, « *où la spécialisation était considérée comme une condition, d'abord, pour réaliser une adaptation du parlement à la structure fédérale et ensuite, pour réaliser une meilleure répartition des tâches entre les deux assemblées* »⁶⁹.

Ces Accords de la Saint-Michel aboutissent à une réforme du bicamérisme en Belgique. C'est, en réalité, sa première réforme profonde, car jusqu'alors, si le Sénat avait connu quelques changements depuis sa création, c'était uniquement au niveau de sa composition qu'ils opéraient (même si, par voie de conséquence, ces modifications aboutirent, *in fine*, à mettre à mal le fonctionnement du Parlement fédéral). Jamais le Constituant dérivé n'avait directement touché aux fondements du bicamérisme établis par la Constituante en 1831.

Dans ce titre, l'on présentera d'une part, les changements qui touchèrent à la composition du Sénat (Chapitre premier), et d'autre part, ceux qui touchèrent à ses attributions (Chapitre II).

⁶⁴ G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 1) », *T.V.W.*, 2013, t. 4, p. 332.

⁶⁵ Les deux autres caractéristiques étant l'égalité et l'autonomie.

⁶⁶ P. PEETERS, « De Senaat opnieuw ter discussie. Zin en onzin van een Statenkamer in (con)federale België », in *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque* (sous la dir. de B. PEETERS et J. VELAERS), Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 227. Voy. aussi pour ce principe de participation : A. ALEN et F. MEERSCHAUT, « Le bicaméralisme belge de la voie unitaire à la voie fédérale », *A.P.T.*, 1990, n^{os} 2 et 3, pp. 132-159 ; 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*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 19 ; R. DEHOUSSE, « Le paradoxe de Madison : réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux », *R.D.P.*, 1990, pp. 643-676 ; Y. LEJEUNE, « L'octroi de compétences nouvelles au Sénat dépend de la composition de cette assemblée fédérale », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 53-54 ; P. POPELIER, o.c., n^{os} 456-459.

⁶⁷ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, o.c., p. 11.

⁶⁸ F. JONGEN, « Tentative de contribution à un bicamérisme différencié », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 48.

⁶⁹ Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, p. 15.

Chapitre premier – Du point de vue de sa composition

Lorsqu'en 1993, on fit passer le nombre de députés de 212 à 150, on réduisit également considérablement le nombre de sénateurs (71 au lieu de 184)⁷⁰. Le Parlement national se muant en Parlement fédéral passa donc de 396 à 221 membres. Cette diminution ne fut autre que la conséquence de la suppression des doubles mandats et de la création de mandats indépendants dans les parlements régionaux⁷¹. Car, comme le justifiait très justement le Professeur Hendrik VUYE, se prémunir d'une inflation des mandats politiques évitera une déflation de la crédibilité politique⁷². D'autres esprits soutiennent toutefois que si un nombre plus élevé de parlementaires n'est point le gage d'un surplus de qualité législative, il offre, cependant, des avantages quant à l'organisation du travail parlementaire⁷³.

Du point de vue de la composition à proprement parler, les députés se feraient élire directement sur base des anciens arrondissements électoraux du Sénat, alors que seuls quarante sénateurs se feraient élire directement sur base cette fois-ci des circonscriptions électorales européennes⁷⁴, vingt-et-un sénateurs, quant à eux, seraient élus indirectement en tant que sénateurs de Communauté par les Parlements de Communauté (alors dénommés Conseils culturels)⁷⁵, et les dix sénateurs restants seraient cooptés par leurs pairs⁷⁶; sans oublier de mentionner, à titre exhaustif, le maintien des sénateurs de droit⁷⁷.

Chapitre II – Du point de vue de ses attributions

La composition du Sénat modifiée, l'on révisa pour la première fois les attributions des deux Chambres. Alors que la répartition des compétences entre celles-ci était restée intacte durant plus d'un siècle et demi, il fut mis fin au bicamérisme intégral – du moins en partie – tel que nous l'avions toujours connu. La Chambre des représentants se vit ainsi seule compétente pour le vote en motion de confiance et de méfiance, pour les budgets et comptes de l'État, pour la fixation du contingent de l'armée, pour l'octroi de naturalisations, ainsi que pour la responsabilité civile et pénale des ministres du Roi⁷⁸. En ces matières, le bicamérisme intégral était considéré comme un « *frein réel à la nécessité de pouvoir légiférer rapidement pour répondre avec efficacité aux problèmes qui se (posaient) dans notre société* »⁷⁹.

⁷⁰ Ces nombres font abstraction des sénateurs de droit.

⁷¹ La suppression du double mandat entre Parlement fédéral et ce qu'on appelait alors les Conseils impliquait une répartition du personnel politique disponible, à défaut de quoi le nombre de mandataires politiques aurait augmenté de manière injustifiable, eu égard aux missions qui n'avaient, elles, pas augmenté. Il fallait, partant, réduire le nombre de mandataires politiques au niveau fédéral afin de libérer suffisamment de mandats politiques pour les différents Conseils. Voy. Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, p. 8.

⁷² H. VUYE, « Une optimisation des ressources et de l'expertise du Sénat, à la lumière de la déclaration de politique fédérale du 9 octobre 2001 », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 94.

⁷³ G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 1) », o.c., p. 336.

⁷⁴ Vingt-cinq sénateurs étant élus directement par le collège électoral flamand et quinze par le collège électoral français (voy. Const., art. 67, § 1^{er}, 1^o et 2^o anciens).

⁷⁵ Dix sénateurs étant élus par le Parlement de la Communauté flamande, dix autres par celui de la Communauté française et le dernier par celui de la Communauté germanophone (voy. Const., art. 67, § 1^{er}, 3^o, 4^o et 5^o anciens).

⁷⁶ Six sénateurs étant cooptés par le groupe linguistique flamand, et quatre par le groupe linguistique français (voy. Const., art. 67, § 1^{er}, 6^o et 7^o anciens). Voy. à cet égard : M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België : 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten (1971-2011)*, Bruxelles, ASP, 2011, pp. 34-35.

⁷⁷ Le Roi Philippe (alors Prince héritier) prêta serment le 21 juin 1994 comme sénateur de droit, suivi le 20 novembre 1996 par sa sœur puînée la Princesse Astrid, et le 31 mai 2000 par son frère cadet, le Prince Laurent (voy. Const., art. 72 ancien.)

⁷⁸ Const., art. 74 ancien.

⁷⁹ Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, p. 15.

A l'inverse, le Sénat se vit confier la compétence exclusive pour le règlement des conflits d'intérêts entre collectivités fédérées⁸⁰. Le bicamérisme intégral⁸¹ resta néanmoins intact (c'est-à-dire que Chambre et Sénat agissaient sur pied d'égalité) concernant, entre autres, la révision de la Constitution, l'adoption de lois à majorité spéciale et autres lois répartitrices de compétences, ainsi que pour l'approbation des traités internationaux⁸².

En toute autre matière, chaque Chambre possédait un droit d'initiative⁸³, mais, à la Chambre des représentants revenait le pouvoir du dernier mot, le Sénat pouvant, par ailleurs, faire usage de son droit d'évocation à l'égard de tout projet ou proposition de loi approuvé par la Chambre en ces matières ; c'est-à-dire qu'il lui était loisible de se saisir d'un texte législatif en devenir et de l'amender, si au moins quinze sénateurs dans un délai de quinze jours s'en saisissaient⁸⁴. Néanmoins, puisqu'il est ici question de bicamérisme inégalitaire ou optionnel, la Chambre pouvait refuser ces amendements préalablement votés par le Sénat⁸⁵.

In concreto, lorsque c'était le Sénat qui, le premier, adoptait une proposition de loi⁸⁶, celui-ci le transmettait à la Chambre qui disposait de soixante jours pour l'examiner. Il suffisait à celle-ci de l'adopter ou de la rejeter pour clore la procédure législative. À l'inverse, en cas d'amendement, cette proposition était renvoyée une dernière fois au Sénat, qui disposait d'un délai de quinze jours pour éventuellement l'amender, à défaut de quoi, la proposition était définitivement adoptée. La Chambre se prononçait alors, une dernière fois, dans un nouveau délai de quinze jours, soit en l'adoptant telle quelle, soit en l'amendant une ultime fois, soit encore en la rejetant, étant entendu que le Sénat n'interviendrait, quoi qu'il en soit, plus⁸⁷.

En cas de projet déposé à la Chambre des représentants ou de proposition rédigée par des députés, le Sénat pouvait faire usage de son droit d'évocation dans un délai de quinze jours après son adoption par la Chambre, pour se prononcer dans le respect d'un délai de soixante jours. En cas d'amendement par le Sénat, le texte législatif était transmis, à nouveau, à la Chambre pour qu'elle pût se prononcer sur celui-ci. Si celle-ci l'amendait à son tour, le projet était renvoyé au Sénat qui se prononçait une dernière fois, dans un délai de quinze jours. Si dans ce délai, le Sénat amendait encore une fois ce texte législatif, il le renvoyait à la Chambre qui se prononçait, alors, définitivement dessus⁸⁸.

L'on soulignera également, que l'usage de son droit d'évocation ne permettait jamais au Sénat de rejeter la loi en projet mais seulement, de l'adopter, avec ou sans amendements, puisqu'à la Chambre des représentants revenait le dernier mot en ces matières. La marge de manœuvre des sénateurs s'en trouvait donc fort limitée⁸⁹.

⁸⁰ Const., art. 143 *juncto* aux articles 31 à 33bis de la Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451.

⁸¹ Voy. la liste complète des matières bicamérales dites intégrales à l'ancien article 77 de la Constitution.

⁸² M. VAN DEN WIJNGAERT, *o.c.*, p. 35.

⁸³ Const., art. 75 ancien. Par ailleurs, le droit d'initiative gouvernemental était restreint en ces matières par le fait que les projets de loi devaient nécessairement être déposés à la Chambre des représentants. Voy. S. DEPRÉ, « Article 83 », in *La Constitution belge – Lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Nivelles, Le Cri, 2004, pp. 211-214.

⁸⁴ C'est la règle dite du « double quinze ». Voy. S. DEPRÉ, « Article 83 », *o.c.*, pp. 211-214.

⁸⁵ M. VAN DEN WIJNGAERT, *o.c.*, p. 35.

⁸⁶ Const., art. 81 ancien.

⁸⁷ Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, pp. 6-7.

⁸⁸ Const., art. 78 et 79 anciens.

⁸⁹ S. DEPRÉ, « Article 83 », *o.c.*, pp. 211-214.

Puisque cette réforme institua trois modes d'élaboration des lois, et partant, trois catégories de lois fédérales, il n'était pas toujours aisé de déterminer la procédure parlementaire concernée, surtout lorsqu'un texte législatif se rapportait à deux voire aux trois catégories de lois. Ainsi, une Commission parlementaire de concertation⁹⁰, composée paritairement de députés et de sénateurs fut instituée, avec la mission de trancher les conflits de compétence entre les deux assemblées fédérales sur le régime d'élaboration concerné⁹¹.

Cette procédure, quoique plus complexe que l'initiale, avait pour mérite de tenter de maintenir, à la fois, les avantages du bicamérisme tout en palliant ses inconvénients⁹². C'est ainsi que fut supprimée toute possibilité d'avoir des navettes interminables entre les deux Chambres – du moins dans les matières bicamérales optionnelles –, puisque des délais leur étaient imposés. En outre, ces délais, contraignants pour le Sénat, lui prohibaient tout report aux calendes grecques d'un texte d'ores et déjà voté par la Chambre.

L'on arguait également, lors de l'élaboration de cette réforme, qu'elle permettrait d'impliquer le Sénat dans le travail législatif lorsque celui-ci l'estimait nécessaire, tout en lui évitant de devoir approuver l'ensemble de la législation, l'intervention du Sénat devant offrir une plus-value qualitative à la loi⁹³.

Cette réforme consacrait, en réalité, une spécialisation des deux Chambres, l'une plus politique, se concentrant sur les finances publiques et le contrôle de l'activité gouvernementale⁹⁴, l'autre, plus réflexive, qui méditerait sur la législation de base et élaborerait les réformes importantes pour notre régime juridique⁹⁵, malgré la prééminence de la Chambre des représentants en ces matières⁹⁶. Certains esprits, s'interrogeaient cependant sur la possibilité qu'avait le Sénat d'intervenir efficacement en tant que chambre de réflexion dans des délais relativement restreints⁹⁷.

Ces deux modes d'élaboration de la loi dans lesquels le Sénat intervenait, déclinaient certaines facettes de la fonction de chambre de réflexion que l'on voulut attribuer au Sénat, à savoir le bicamérisme intégral faisant intervenir la chambre de réflexion institutionnelle alors que le bicamérisme, dit virtuel ou optionnel, ferait participer le Sénat en tant que chambre de réflexion de la législation ordinaire.

⁹⁰ Const., art. 82.

⁹¹ S. DEPRÉ, « Article 83 », o.c., pp. 211-214.

⁹² Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, p. 7.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ L'attribution à la seule Chambre des représentants du poids du contrôle politique du Gouvernement fédéral et du contrôle budgétaire consacrait, dans les textes constitutionnels, ce qui était déjà, *in concreto*, une réalité, savoir que le centre de gravité politique résidait dans cette assemblée. Voy. Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, p. 18.

⁹⁵ Révision de l'article 41 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 100-19/1, p. 8.

⁹⁶ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », o.c., p. 407.

⁹⁷ Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, p. 15.

Titre IV – Spécialisation du Sénat

Jadis, un Pacte communautaire, appelé Pacte d'Egmont et du Stuyvenberg⁹⁸ visait à réformer le Sénat pour ériger une haute assemblée composée des députés des conseils culturels (eux-mêmes élus en tant que députés régionaux), dont l'attribution principale aurait été la révision de la Constitution ainsi que le vote de lois à majorité spéciale. En sus, ce Sénat, tel qu'élaboré par ce Pacte, aurait rempli la fonction de chambre de réflexion pour la législation de base relative au droit public, civil, commercial, pénal ou encore fiscal, en ayant la possibilité dans un délai de 30 jours de proposer des amendements aux textes y relatifs déjà votés à la Chambre, celle-ci devant ensuite se prononcer sur ces amendements en dernier ressort⁹⁹.

Même si ce n'est pas ce Pacte qui fut mis en œuvre, la philosophie qui en émane est la même que celle qui anima le Constituant en 1993, savoir l'érection tant d'une chambre de réflexion, à la fois pour la législation institutionnelle et pour la législation ordinaire ou de base¹⁰⁰ que d'une chambre des collectivités fédérées.

Ce sont ces deux facettes du Sénat – chambre de réflexion *sensu lato* d'une part (Chapitre premier), et chambre des États d'autre part (chapitre II) – que nous nous proposons d'étudier maintenant. La première facette se déclinant, par ailleurs, en quatre fonctions : l'une, de chambre de réflexion de la législation ordinaire (Section première), la deuxième, en tant que chambre de seconde lecture (Section II), la troisième, en tant que chambre de réflexion institutionnelle (Section III) et la dernière, en tant que chambre internationale (Section IV). C'est l'efficacité et l'efficience de ces fonctions que nous nous proposons d'examiner, après vingt ans d'expérience aux fins d'analyser si ce Sénat, libéré de tout contrôle politique sur le Gouvernement fédéral, put réellement approfondir et améliorer cette législation, et apaiser ainsi une des principales inquiétudes du Constituant de 1993¹⁰¹. L'espoir réside donc, dans un Sénat disposant de plus de temps pour élaborer un travail plus profond de législateur, grâce à sa décharge de tout rôle en matière budgétaire et de contrôle politique.

Chapitre premier – Chambre de réflexion *lato sensu*

Section première – Chambre de réflexion de législation ordinaire

Pour débiter l'examen de cette fonction de réflexion de la législation ordinaire, l'on citera le sénateur SWENNEN, qui dit, lors de l'examen de la proposition de loi sur l'euthanasie des mineurs, que le Sénat « (avait) souvent été, par tradition, à l'origine de nombreuses avancées sur les questions éthiques »¹⁰². C'est sans doute un sentiment qui fut partagé par l'ensemble des sénateurs, celui que ce n'est pas la Chambre, mais bien le Sénat qui prit l'initiative de moderniser le statut des citoyens belges dans nombre de ses facettes. Ces réformes, qui servent parfois de modèle d'inspiration dans de nombreux autres pays, sont souvent l'aboutissement de très longues réflexions et négociations qui nécessitent qu'on leur consacre du temps, un

⁹⁸ Annexe à la déclaration gouvernementale du 28 février 1978 – Complément au Pacte communautaire du 24 mai 1977, *Ann. parl., Sén.*, sess. ord. 1977-1978, n° 36, p. 991.

⁹⁹ C. DAUBIE, « Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ? », *o.c.*, p. 495.

¹⁰⁰ La principale différence, du point de vue des attributions, entre le système proposé par le Pacte d'Egmont et celui retenu par les Accords de la Saint-Michel, réside dans la perte par le Sénat de son droit d'initiative. Cf. J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », *o.c.*, p. 404.

¹⁰¹ A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, pp. 180-181.

¹⁰² Proposition de loi modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie en vue de l'étendre aux mineurs, Rapport fait au nom des Commissions réunies de la justice et des affaires sociales par M^{mes} KHATTABI et VAN HOOF, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2013-2014, n° 5-2170/4, pp. 12-13.

temps qu'aux dires du sénateur DE DECKER – également ancien député – la Chambre n'aurait jamais eu la patience de consacrer. Et celui-ci d'illustrer son propos comme suit : « *d'ailleurs la Chambre ne s'est jamais aventurée à amender profondément le travail du Sénat en matière éthique et de modernisation de notre société* »¹⁰³.

Pour procéder à un exposé clair, cette section sera scindée en trois paragraphes : le premier examinera l'apport du Sénat lorsque le projet ou la proposition de loi est d'abord déposé en son sein, le second examinera l'apport du Sénat lorsque le texte fut d'abord déposé à la Chambre, et enfin, le dernier paragraphe tentera de tirer un enseignement de cette fonction de réflexion de la législation ordinaire.

§ 1^{er} – Sénat saisi en première phase

Lorsque le Sénat se saisissait en premier lieu d'un texte, c'était grâce à son droit d'initiative ou à celui du Roi (limité néanmoins aux matières relevant du bicamérisme intégral). L'on analysera, comme première illustration des propos du sénateur DE DECKER repris ci-avant, la toute récente réforme de la législation sur l'euthanasie, dès à présent ouverte aux mineurs. Du point de vue analytique, la procédure initiée au Sénat peut être résumée comme suit. Il fut procédé à 34 auditions de spécialistes réparties sur 7 conférences organisées autour de 4 pans de la législation sur l'euthanasie des mineurs. Après ces auditions, lors de la 13^e réunion en commissions réunies, une proposition, parmi les 21 propositions déposées, fut finalement retenue. Il fallut ensuite 8 nouvelles réunions en commissions réunies, et l'avis écrit de 3 nouveaux experts pour que ces commissions réunies aboutissent au texte présenté et adopté en séance plénière, 11 mois après le début des travaux des commissions réunies¹⁰⁴.

Le texte fut alors transmis à la Chambre, qui, par la voie de certains de ses députés, même ceux contraires au principe même d'une extension de l'euthanasie¹⁰⁵, salua l'excellent travail de réflexion accompli par le Sénat. Certains députés demandèrent alors à procéder, eux-mêmes, aux auditions des pontes en la matière entendus par le Sénat, à recueillir l'avis de la Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société et à se laisser éclairer par l'avis d'experts ; mais leur demande fut rejetée¹⁰⁶, la Chambre estimant suffisant le travail effectué par le Sénat. En Commission de la Justice, M. Christian BROTCORNE, reconnaissant que le Sénat avait réalisé un important travail de réflexion et qu'il fallait évidemment s'en inspirer, estimait néanmoins qu'il était de sa responsabilité, en tant que député, de se forger sa propre conviction sur ce sujet et, partant, de pouvoir s'entretenir lui-même avec ces experts déjà entendus. Il estima, par ailleurs, tout à fait regrettable que certains députés laissent les sénateurs réfléchir et décider à leur place, au risque de passer à côté d'un éventuel perfectionnement du texte¹⁰⁷. Cette réflexion illustre, à elle seule, toute la difficulté qu'ont certains parlementaires à accepter la répartition des tâches, que ce soit comme le présent cas, dans le chef de certains députés qui souhaiteraient reproduire le travail de réflexion déjà accompli par la Chambre haute, ou, dans le chef de certains sénateurs, qui, plus d'une fois, détournèrent leur droit d'évocation pour satisfaire leur désir de se prononcer sur la loi, même si, bien souvent, cette

¹⁰³ Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 49. Voy., à titre illustratif, le tableau en fin de la présente section.

¹⁰⁴ Proposition de loi modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie en vue de l'étendre aux mineurs, Rapport précité, pp. 2-7.

¹⁰⁵ Voy. les propos de la députée Marie-Christine MARGHEM : Projet de loi modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie en vue de l'étendre aux mineurs, proposition de loi, complétant, en ce qui concerne les mineurs, la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie, proposition de loi modifiant, en ce qui concerne les mineurs, la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie, Rapport fait au nom de la Commission de la justice par M^{me} Sarah SMEYERS, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 3245/004, p. 37.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 11.

évocation se solda soit par un dépassement du délai soit par un vote sans amendement, du fait de ce délai trop bref, déjà décrié plus haut.

Ce cas illustre le rôle de chambre de réflexion du Sénat lorsqu'il faisait usage de son droit d'initiative : celui-ci, ayant accompli un long travail de réflexion en amont, notamment par de nombreuses auditions de spécialistes, la Chambre ne s'offrit pas le luxe de recommencer toute la réflexion, mais se contenta, au contraire, d'une simple discussion générale en commission et en séance plénière, pour finalement rejeter tous les amendements proposés et adopter la proposition de loi, telle que transmise par le Sénat. Ce fut souvent le cas lorsque le Sénat prit l'initiative, particulièrement en matière de bicamérisme optionnel, où la Chambre se voyait également priée d'expédier l'examen de la proposition par un autre délai de soixante jours¹⁰⁸.

L'on regrettera, tout de même, dans le précédent exemple, comme le faisait remarquer la députée Catherine FONCK, que la Chambre, comme le Sénat aient fait l'économie d'un avis du Conseil d'État¹⁰⁹. L'agenda parlementaire et la proximité des élections et donc d'une dissolution des chambres justifiant sans doute cet empressement et ce manque de rigueur¹¹⁰.

§ 2 – Sénat saisi en deuxième phase

Lorsque le texte avait d'abord été adopté par la Chambre, soit le Sénat devait faire usage de son droit d'évocation (en matière de bicamérisme optionnel), soit il en était saisi automatiquement (en matière de bicamérisme obligatoire). Ce sont ces deux cas de figure que l'on se propose d'analyser dans le présent paragraphe.

Concernant le droit d'évocation, l'on examinera cette fois-ci, la toute récente législation relative au nom de famille¹¹¹. Comme le soulignait le sénateur MAHOX¹¹², le Sénat s'était déjà, préalablement à cette initiative, longuement appesanti sur ce sujet¹¹³. Néanmoins, pour des motifs constitutionnels, le Gouvernement fédéral déposa son projet à la Chambre, qui reconnut cependant la qualité du travail sénatorial fourni. Le Sénat, conformément à l'article 78 de la Constitution, évoqua le projet de loi, et ce, pour des raisons pour le moins surprenantes. La course contre la montre qui s'était enclenchée en raison de la dissolution imminente des Chambres aboutit à des calculs parlementaires et politiques peu honorables, bien loin de la *ratio legis* que le Constituant dérivé poursuivait en élaborant la procédure dite du bicamérisme inégalitaire ou optionnel. Voyez et jugez plutôt : le Sénat, selon ses propres dires, évoqua rapidement ce texte en prévention d'une évocation trop tardive manigancée par une opposition qui souhaiterait éviter, par le truchement de l'évocation, que le texte n'acquière force de loi au cours de cette législature. Le sénateur MAHOX s'adressa alors à ses pairs en

¹⁰⁸ Const., art. 81, al. 2 ancien.

¹⁰⁹ Projet de loi modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie en vue de l'étendre aux mineurs, Rapport précité, p. 41.

¹¹⁰ L'avis du Conseil d'État, section de législation, est, à notre sens, rarement futile, dès lors qu'il préserve – lorsqu'il est suivi – des vices législatifs qui pourraient être frappés par une déclaration d'inconstitutionnalité de la Cour constitutionnelle. Voy. les propos de Marie-Christine MARGHEM : Projet de loi modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie en vue de l'étendre aux mineurs, Rapport précité, p. 55.

¹¹¹ Loi du 8 mai 2014 modifiant le Code civil en vue d'instaurer l'égalité de l'homme et de la femme dans le mode de transmission du nom à l'enfant et à l'adopté, *M.B.*, 26 mai 2014, éd. 1^{re}, p. 41053.

¹¹² Projet de loi modifiant le Code civil en vue d'instaurer l'égalité de l'homme et de la femme dans le mode de transmission du nom à l'enfant et à l'adopté, Rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. ANCIAUX, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5 - 2785/3, p. 8.

¹¹³ Voy., en ce qui concerne cette seule législature, les auditions réalisées dans le cadre de l'examen des deux propositions suivantes, caduques en raison du dépôt du projet de loi dont question à la Chambre : Proposition de loi modifiant l'article 335 du Code civil en ce qui concerne le nom de famille de l'enfant, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2010-2011, n° 5-551/1 et Proposition de loi modifiant l'article 335 du Code civil en ce qui concerne l'attribution du nom de l'enfant, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2010-2011, n° 5-628/1.

les prévenant de tout désir de recommencer tout le débat au fond, et les enjoignit d'adopter directement sans amendement ce texte¹¹⁴. Et le sénateur ANCIAUX de surenchérir, en prévenant la Commission, que tout amendement compromettrait fortement les chances d'aboutir pour ce texte, en raison, alors, d'une obligation constitutionnelle du renvoi à la Chambre¹¹⁵. La sénatrice DEFRAIGNE regretta, à juste titre, que sous le joug de la précipitation, le Sénat en soit réduit à choisir entre une souscription *ne varietur* du texte adopté par la Chambre, et la perpétuation de la situation existante¹¹⁶. Le sénateur VANLOUWE, soulignant que le Sénat avait pour mission d'être une chambre de réflexion – qui doit, partant, pouvoir délibérer sur les points sensibles et les éventuelles lacunes d'un projet législatif –, estima étrange la requête d'un sénateur de la majorité parlementaire de ne pas amender ce texte pour éviter tout renvoi à la Chambre qui lui serait fatal¹¹⁷.

Une fois de plus, le Sénat s'illustra par une réflexion approfondie en amont, faite de débats et d'auditions d'experts, même s'il n'eut guère le temps d'examiner en profondeur le projet de loi qui fut rédigé sur pied des délibérations sénatoriales.

Un constat s'impose tout de même, bien qu'il ne soit que personnel : le Sénat ne joua son rôle de chambre de réflexion pour la législation ordinaire que lorsqu'il eut le temps de penser une législation. Or, l'institution de l'évocation ne laissait aucune place à cette chambre de réflexion, le Sénat se contentant bien souvent de jouer le rôle – inutile – de chambre d'entérinement. Comment, avec des délais aussi restreints et cadencés en aurait-il pu être autrement ? Rappelons que quinze jours pour évoquer un texte suivi de soixante jours pour clore le vote en assemblée plénière, c'est peu, trop peu certainement pour permettre au Sénat de s'adonner à la réflexion. Certains députés s'en étaient pourtant inquiétés lors de l'élaboration de la précédente réforme du Sénat, craignant que ces délais trop restreints ne suscitassent une certaine démotivation parmi les sénateurs¹¹⁸. Partant de ce constat, notre conclusion est la suivante : dans les matières relevant du bicamérisme optionnel, seul le droit d'initiative du Sénat permit à celui-ci de consacrer à la réflexion, du temps qui ne pouvait se compter en jours mais en mois, voire en années.

L'on trouvera toutefois, çà et là, des cas d'évocation par le Sénat où celui-ci procéda, entre autres, à des auditions, témoins d'une réflexion plus approfondie que d'une simple relecture formelle du Sénat en ces matières. Ce ne fut cependant qu'à la faveur de délais prolongés, qu'il put les réaliser. L'on citera, à titre exemplatif, la législation relative à l'adoption par des couples homosexuels, matière relevant du bicamérisme optionnel, où l'initiative fut prise par des députés, qui organisèrent, en commission, trois auditions¹¹⁹. Le Sénat évoqua, par la suite, le texte voté en séance plénière à la Chambre et procéda, lui-même, à huit autres auditions, qui ne purent se produire dans le délai imparti qu'en raison d'une suspension et d'un prolongement de ce même délai par la Commission parlementaire de concertation. Le Sénat vota *in fine* le texte *ne varietur*, mais il convient de souligner que, si l'on peut prolonger voire suspendre ce délai fort court, la cogitation, si

¹¹⁴ Projet de loi modifiant le Code civil en vue d'instaurer l'égalité de l'homme et de la femme dans le mode de transmission du nom à l'enfant et à l'adopté, Rapport précité, p. 8.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 9.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹¹⁸ Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, p. 15.

¹¹⁹ Proposition de loi modifiant le code civil afin d'autoriser l'adoption par des couples homosexuels, Proposition de loi modifiant le code civil en ce qui concerne la reconnaissance de filiation, Proposition de loi modifiant le code civil en vue d'autoriser l'adoption par des couples du même sexe, Proposition de loi modifiant le code civil en vue d'autoriser l'adoption par des couples de même sexe, Proposition de loi modifiant certaines dispositions du code civil en vue de permettre l'adoption par des personnes de même sexe, Proposition de loi modifiant certaines dispositions du code civil en vue de permettre l'adoption par des personnes de même sexe, Rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. André PERPÈTE, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 51-0664/008, p. 4.

tant est qu'on puisse la qualifier ainsi, se fera malheureusement systématiquement en conservant un œil sur le calendrier, ce qui n'est d'ordinaire pas pour la rendre fertile. Ce n'est généralement pas dans la promptitude et l'empressement que fleurissent les idées.

Ce constat ne s'étend cependant pas au bicamérisme égalitaire. Si l'on consulte la législation qui créa le tribunal de la famille et de la jeunesse¹²⁰, celle-ci naquit à l'initiative des députés qui prirent également en compte l'avis du Conseil d'État. Comme il s'agissait d'une matière ressortissant au bicamérisme intégral, le Sénat, lorsqu'il l'examina, eut tout le loisir de procéder à des auditions, ce qu'il fit. Celles-ci, au nombre de sept, l'incitèrent alors, à proposer des amendements à cette proposition de loi, qui furent ensuite acceptés tant par le Sénat que par la Chambre.

Ce n'était donc pas tant le fait que le Sénat se saisît en second lieu d'un projet ou d'une proposition de loi qui l'empêchait de jouer son rôle de chambre de réflexion et de, par exemple, procéder à des auditions, mais bien des délais trop courts. Car, lorsque le Sénat examinait une proposition de loi ressortissant au bicamérisme intégral, il ne devait pas être fait usage de son droit d'évocation, le texte étant de plein droit examiné par le Sénat sur pied d'égalité avec la Chambre. Aucun délai ne lui était dès lors imposé. Dans le présent exemple, le Sénat s'octroya tout de même vingt-trois mois de réflexion et de délibération.

§ 3 – Résultats et évaluation

Avant de procéder à l'évaluation à proprement parler, l'on citera, comme autres fruits de cette réflexion sénatoriale, les lois relatives au divorce, à la filiation, aux régimes matrimoniaux, à la dépénalisation partielle de l'interruption volontaire de grossesse¹²¹, aux soins palliatifs¹²², à la recherche sur les embryons *in vitro*¹²³, à l'euthanasie des majeurs¹²⁴ dans un premier temps, et ensuite des mineurs¹²⁵ très récemment, ou encore au mariage¹²⁶ et à l'adoption homosexuels¹²⁷ ainsi qu'à l'établissement de la filiation de la coparente¹²⁸ et à l'internement des personnes¹²⁹.

Pour évaluer après vingt ans, la pertinence de cette qualification de chambre de réflexion, il nous aurait fallu réexaminer l'ensemble des travaux parlementaires de ces cinq dernières législatures, ce qui dépasse largement le cadre de cette étude. À cette analyse exhaustive, nous avons préféré cibler quelques législations pour illustrer nos propos, étant entendu que toute législation n'appelle pas une réflexion approfondie. À côté de ces trois cas exemplatifs où nous avons analysé en détail l'ensemble des travaux parlementaires, nous avons objectivé l'impact de la réflexion sénatoriale en chiffrant le nombre d'auditions et de mois passés à méditer les autres grandes lois emblématiques de la chambre de réflexion.

¹²⁰ Loi du 30 juillet 2013 portant création d'un tribunal de la famille et de la jeunesse, *M.B.*, 27 septembre 2013, éd. 2, p. 68429.

¹²¹ Loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, *M.B.*, 5 avril 1990, p. 6379.

¹²² Loi du 4 juin 2002 relative aux soins palliatifs, *M.B.*, 26 octobre 2002, p. 49160.

¹²³ Loi du 11 mai 2003 relative à la recherche sur les embryons *in vitro*, *M.B.*, 28 mai 2003, p. 29287.

¹²⁴ Loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie, *M.B.*, 22 juin 2002, p. 28515.

¹²⁵ Loi du 28 février 2014 modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie, en vue d'étendre l'euthanasie aux mineurs, *M.B.*, 12 mars 2014, p. 21053.

¹²⁶ Loi du 13 février 2003 ouvrant le mariage à des personnes de même sexe et modifiant certaines dispositions du Code civil, *M.B.*, 28 février 2003, éd. 3, p. 9880.

¹²⁷ Loi du 18 mai 2006 modifiant certaines dispositions du Code civil en vue de permettre l'adoption par des personnes de même sexe, *M.B.*, 20 juin 2006, éd. 2, p. 31128.

¹²⁸ Loi du 5 mai 2014 portant établissement de la filiation de la coparente, *M.B.*, 7 juillet 2014, p. 51703.

¹²⁹ Loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes, *M.B.*, 9 juillet 2014, p. 52159.

Pour ces législations phares, postérieures à la réforme de 1993, en matière de bioéthique et de grandes questions sociologiques, voici quelques chiffres, par ordre chronologique décroissant de date d'adoption. Ces succès symboliques de la chambre de réflexion émanèrent d'une initiative sénatoriale, la Chambre se contentant de les adopter sans amendement :

Nom de la législation	Nombre d'auditions organisées par le Sénat	Nombre de jours pendant lesquels eurent lieu ces auditions	Durée d'examen du texte par le Sénat (en mois)	Durée d'examen du texte par la Chambre (en mois)
Établissement de la filiation de la coparente	6	2	3	1
Internement des personnes	19	3	14	1
Euthanasie des mineurs	34	7	11	2
Embryons <i>in vitro</i>	6	2	21	5
Mariage homosexuel	3	1	6	2
Euthanasie des majeurs	38	14	22	7
Soins palliatifs	40	14	22	7

Jean-Luc DEHAENE, alors Premier ministre, fit part en commission, de sa conviction que le Sénat verrait son rôle renforcé si, sortant de la tradition du bicamérisme classique, où chaque chambre examine tous les projets et propositions de loi, celui-ci décidait de se concentrer sur la législation afférant aux problèmes important de société¹³⁰. Au vu de ces chiffres, le Sénat eut à cœur de consacrer un temps considérable à des auditions, en vue d'élaborer la meilleure solution possible à ces problèmes de société, quelle qu'ait été, par ailleurs, l'utilisation de son droit d'évocation dont on a vu qu'il était, dans son fondement, vicié par des délais trop brefs.

Section II – Chambre de seconde lecture

L'on abordera, maintenant, la fonction de chambre de seconde lecture, dont l'instrument mis à la disposition du Sénat pour la réaliser était le droit d'évocation. Concernant sa fréquence d'utilisation premièrement : bon an mal an, ce ne fut pas moins d'un texte sur deux qui fut évoqué, (46 % en moyenne depuis 1993)¹³¹. Il est difficile de juger des intentions qui animèrent ceux qui firent usage de leur droit d'évocation, certains pouvant taire leur motivation réelle. Néanmoins, cet outil fut élaboré comme mécanisme de seconde lecture pour améliorer, lorsqu'elle était perfectible, la législation en devenir. Cela n'empêcha pas

¹³⁰ Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, pp. 19-20.

¹³¹ Voy. pour un tableau récapitulatif des moyennes annuelles de l'utilisation du droit d'évocation : G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », *T.V.W.*, 2014, t. 2, pp. 126-127.

certaines sénateurs de l'utiliser comme manœuvre dilatoire, il s'agissait alors d'une évocation faite par l'opposition. Les chiffres¹³² démontrent pourtant que le droit d'évocation ne fut jamais entièrement monopolisé par les formations politiques émanant de l'opposition.

Il se produisit, d'ailleurs, des situations où des formations politiques composant la majorité firent usage de ce même mécanisme, avec l'intention contraire d'éviter toute évocation tardive déclenchée par des sénateurs de formations politiques de l'opposition qui souhaiteraient que la dissolution imminente des Chambres rende caducs ces textes. Ces cas se rencontrèrent couramment en fin de chacune des cinq dernières législatures¹³³, soit, depuis la mise en place de ce système. « *Op een zucht van de ontbinding der Wetgevende Kamers heeft de meerderheid geen tijd meer voor spelletjes en evoceert zij zelf de belangwekkende ontwerpen, snel gevolgd door een instemming met de door de Kamer aangenomen tekst* »¹³⁴. C'est, au demeurant, une situation que l'on a déjà rencontrée ci-avant¹³⁵.

Mais pour juger de l'efficacité de cette fonction, il est plus pertinent de s'intéresser au nombre d'amendements réalisés par le Sénat après avoir fait usage de son droit d'évocation. Durant les vingt dernières années, le Sénat amenda en moyenne huit pourcents du nombre total de textes adoptés par la Chambre des représentants, parmi ceux que le Sénat pouvait évoquer. Cette moyenne dissimule cependant une autre tendance : celle d'une diminution constante de la proportion d'amendements adoptés au Sénat : en effet, l'on passa d'une moyenne de douze pourcents durant la première législature (1995-1999), à une moyenne de trois pourcents durant la dernière (2010-2014). Cela dénote un déclin dans la fonction d'amender du Sénat, dû à plusieurs facteurs¹³⁶. La proportion peu élevée d'amendements adoptés au Sénat contraste cependant fortement avec la proportion substantielle d'amendements rejetés. Et pour cause, toute adoption d'amendement impliquait un retour du texte à la Chambre des représentants. C'est pourquoi, à l'instigation du Gouvernement fédéral, les formations politiques composant la coalition gouvernementale étaient pressées, par celui-ci de rejeter ces amendements, alors même qu'il n'était pas rare que leur plus-value et leur qualité intrinsèque fussent reconnues par ses détracteurs : cette plus-value ne valant cependant pas un nouveau jeu de navettes parlementaires¹³⁷.

Cet instrument n'était à l'évidence pas approprié pour que le Sénat remplît sa fonction de seconde lecture, sa faiblesse résidant en ce qu'il était un outil trop puissant, à l'impact disproportionné : un renvoi à la Chambre des représentants. Ce qui impliquait une perte de temps, une charge supplémentaire de travail pour le Gouvernement et le risque de faire vaciller le compromis politique qu'il avait atteint, complications que le Gouvernement préférait s'épargner¹³⁸.

¹³² Voy. G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », o.c., pp. 126-127.

¹³³ Voy à ce propos : J. DELTOUR, J. VAN NIEUWENHOVE et M. WOUTERS, « Vijf jaar nieuwe wetgevingsprocedure (deel 2) », T.V.W., 2000, t. 6, pp. 279-280 ; P. POPELIER, o.c., p. 193, cités par G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », o.c., p. 127.

¹³⁴ « *Lorsque la dissolution des Chambres législatives se fait imminente, la majorité n'a guère plus le temps pour les petits jeux politiques et évoque donc d'elle-même les projets importants, pour rapidement procéder à l'adoption du texte voté par la Chambre* » (traduction de l'auteur).

G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », o.c., p. 127.

¹³⁵ Voy. la Partie II, Titre IV, Chapitre premier, Section première, § 2 concernant le Sénat saisi en deuxième phase.

¹³⁶ L'on prendra comme exemple de facteurs, l'opposition de plus en plus forte du Gouvernement fédéral à l'acceptation de ces amendements (et partant à un renvoi du texte législatif à la Chambre). Voy. pour une énumération exhaustive de ces facteurs : G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », o.c., pp. 128-129.

¹³⁷ Pour un recensement des motifs invoqués par ces détracteurs, voy. : *Ibid.*, p. 129.

¹³⁸ G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », o.c., p. 129.

La réussite de cette fonction de seconde lecture, à tout le moins en ce qui concerne le droit d'évocation (et d'amendement qui en découle)¹³⁹, ne fut pas au rendez-vous, mais bien plus que de blâmer ce droit d'évocation, le véritable talon d'Achille du Sénat résida plutôt dans l'incapacité de la majorité à passer outre l'opposition du Gouvernement aux amendements¹⁴⁰.

Section III – Chambre de réflexion institutionnelle

L'on entame, à présent, l'évaluation de la fonction de chambre de réflexion de la législation institutionnelle du Sénat. Il est un fait indéniable : les réformes institutionnelles ne furent jamais conçues au sein des enceintes parlementaires. Mais si les grandes lignes furent toujours élaborées entre formations politiques et par leurs assistants, en toute discrétion, il fut toujours un moment où ces réformes institutionnelles prirent suffisamment forme pour sortir de l'ombre et rentrer dans le circuit plus transparent de la procédure parlementaire. Les textes étaient alors déposés dans une des deux Chambres, permettant alors de finaliser cette réforme en commission. Ce n'est donc que ce travail en commission (et en séance plénière) que nous pouvons évaluer.

L'on assista, en ce qui concerne la VI^e réforme de l'État, à un partage, dans les faits, des compétences. L'ensemble des projets et des propositions de révision de la Constitution et de loi fut déposé en premier lieu au Sénat et y débattu, à l'exception de l'aspect financier de cette réforme, et de quelques autres matières qui furent d'abord déposés à la Chambre. L'on assista plus à un double monocramérisme qu'à un système bicaméral où chaque chambre se ferait le chantre d'intérêts différents. Ce qui n'était pas en soi regrettable. La composition des Chambres étant similaire, procéder à un partage des compétences et donc à une spécialisation des Chambres – ne fût-ce que temporaire – représentait plutôt un gain d'efficacité. Le Sénat étant exempté de la fonction de contrôle du Gouvernement qui échoyait à la Chambre, celui-ci disposa de plus de temps pour élaborer des textes juridiques bien conçus, en suivant, notamment, les recommandations du Conseil d'État¹⁴¹, la Chambre se réduisant à un contrôle plus formel et d'entérinement, puisque la Constitution prescrivait une adoption par les deux Chambres en ces matières. Il n'y eut donc pas un réel jeu de navettes parlementaires, alors que la Constitution le permettait, étant entendu que la plupart de ces matières ressortissaient au bicamérisme intégral. Pour l'ensemble du dossier de la VI^e réforme de l'État, qui se déclinait en trois phases (en sus de la révision de l'article 195 de la Constitution), aucun projet ou proposition ne donna lieu à une navette parlementaire, ce qui signifie, ni plus ni moins, que la seconde chambre, quelle qu'elle soit, vota systématiquement le texte dans la version transmise par la première chambre (à savoir, principalement le Sénat).

Sur les quatre-vingt-deux propositions et projets de révision institutionnelle, seuls quatorze furent déposés à la Chambre. Ce qui se justifie par le fait que la fonction politique de la Chambre des représentants accaparait une grande partie de ses délibérations. Celle-ci ne pouvait donc que difficilement se ménager du

¹³⁹ Pour les autres outils concourant à cette mission, dont le service d'évaluation de la législation du Sénat, voy. G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », o.c., p. 129 et suiv.

¹⁴⁰ G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », o.c., p. 134.

¹⁴¹ À l'exception notoire de l'avis du Conseil d'État concernant les décrets conjoints : Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Avis du Conseil d'État n° 52.303/AG du 20 novembre 2012, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-1815/2. (Voy. à cet égard : Partie III, Titre II, Chapitre III, Section II sur les accords de coopérations et l'Annexe unique relative à l'avis du Conseil d'État sur les « décrets conjoints »).

temps pour prendre en considération outre les débats et réflexions de ses membres, les avis du Conseil d'État. L'on signalera, au demeurant, que ce dossier de réforme de l'État comprit tout de même la révision de quarante-trois articles constitutionnels, l'ajout de six nouvelles dispositions constitutionnelles, et enfin la modification de quinze lois spéciales et de dix-huit lois ordinaires¹⁴².

La question est maintenant d'évaluer ce travail fourni par le Sénat : a-t-il rempli la fonction qui lui avait été dévolue d'être cette chambre de réflexion pour la législation institutionnelle? L'acception de chambre de réflexion n'est – à notre estime – pas la même que celle concernant la législation ordinaire. L'on ne pourrait qualifier ce Sénat de chambre de réflexion institutionnelle, entendu comme une assemblée où ses membres partiraient d'une feuille blanche pour se questionner sur la meilleure manière d'améliorer notre fédéralisme belge, en procédant par exemple à de nombreuses auditions d'experts. Par contre, l'on pourrait qualifier ce Sénat, de chambre de transposition des accords institutionnels décidés ailleurs par la majorité « institutionnelle ». Ce travail n'est cependant pas à mépriser car, loin d'être une sinécure, il fallait, entre autres, donner suite aux nombreuses observations du Conseil d'État. L'on regrettera seulement que plus d'une fois, des sénateurs membres des formations politiques composant cette majorité institutionnelle virent leur liberté d'amender fortement restreinte par le très fragile équilibre obtenu au sein de cette majorité. Ceux-ci, plutôt que d'estimer l'opportunité du seul texte qu'ils s'apprêtaient à soutenir, se retranchaient parfois derrière l'argument que si les accords institutionnels ne leur paraissaient guère irréprochables, ils étaient le fruit d'un savant équilibre auquel ils ne pouvaient raisonnablement toucher qu'avec parcimonie. Voyez, comme illustration, les propos du sénateur MOUREAUX à propos de la réforme du Sénat qui fait l'objet de la présente étude : « *Les compromis permettent en général d'arriver au juste milieu. La réforme du Sénat n'est sans doute pas la plus grande réussite des négociateurs. (...) Les textes à l'examen constituent donc un projet utile, certes perfectible, mais il fait partie d'une réforme qui contient des mesures très équilibrées* »¹⁴³.

Section IV – Chambre internationale

La quatrième et ultime spécialisation sénatoriale dans sa fonction législative fut celle en matière d'assentiment aux traités. Le Constituant, tout en maintenant cette matière du ressort du bicamérisme intégral, prescrivit au Roi de déposer l'ensemble des projets de loi d'assentiment aux traités au Sénat¹⁴⁴, lui permettant de la sorte, d'en avoir la primeur. L'objectif du Constituant était d'offrir au Sénat cette priorité en la matière, à l'instar de la situation aux États-Unis d'Amérique, afin d'aboutir à une spécialisation du Sénat au sein même du bicamérisme¹⁴⁵.

Cependant, s'agissant de projets de loi formelle, le choix manichéen auquel faisaient face les sénateurs, ne leur laissait aucune marge de manœuvre. L'alternative à l'adoption *ne varietur* du texte n'était autre que son rejet en bloc, avec la conséquence, que le Gouvernement fédéral y aurait vu une perte de soutien de la part de sa majorité. Néanmoins, il pouvait être fait état d'une nécessité de modification de l'ordonnancement juridique pour le mettre en conformité avec le traité qui aurait par la suite été ratifié.

¹⁴² Voy., pour ces chiffres, W. VERRIJDT, *Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming*, p. 5, http://www.law.kuleuven.be/icr/doc_6e_shv (22 juillet 2014).

¹⁴³ Réforme du Sénat (I), Rapport précité, pp. 44-45.

¹⁴⁴ Const., art. 75, al. 3, ancien.

¹⁴⁵ Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, pp. 5-6.

Ce sentiment, dans le chef des sénateurs, de composer une chambre au rôle tourné vers l'extérieur, c'est-à-dire l'international, n'en fut pas moins prégnant. C'est ainsi que M. SWAELEN¹⁴⁶, alors Président de la haute assemblée, en appelait ses pairs, dans son allocution de rentrée, à fournir un effort supplémentaire, notamment grâce à la Commission des Affaires étrangères, pour suivre « *attentivement les négociations préparatoires à certains traités multilatéraux d'importance* », et à inciter « *le Gouvernement à accélérer la procédure de ratification des traités* ».

Chapitre II – Chambre des collectivités fédérées

Pour l'examen de la dernière fonction attribuée au Sénat, l'on procédera, dans une première section, à une analyse historique et l'on poursuivra, dans une seconde section, avec l'évaluation de la fonction de chambre des collectivités fédérées.

Section première – En prélude

Lorsqu'on jette un regard rétrospectif sur le Sénat, l'on pourrait croire apercevoir un sénat des collectivités fédérées. En effet, lorsque furent instaurés les conseils culturels et régionaux, un accord politique¹⁴⁷ prévoyait, d'une part, que les groupes linguistiques du Sénat composeraient les conseils des Communautés française et flamande, et d'autre part, que les sénateurs élus dans la région de langue française formeraient le Conseil régional wallon. Nous sommes alors en droit de nous poser la question de savoir pourquoi nous n'avons pas simplement conservé cette solution qui, de prime abord, semblait instituer un sénat des collectivités fédérées. A notre estime, cette solution n'en était pas une, car c'était de l'élection du Sénat que dérivait l'attribution des « casquettes » de conseiller communautaire ou régional. Or, cette élection était viciée, dès lors que sans différenciation entre la Chambre et le Sénat, on assistait à ce que l'on appela plus haut un double monocrisme de fait. Si le Sénat est le doublon de la Chambre, il fera nécessairement double emploi, qu'importe le fait que certains sénateurs siègent en outre dans d'autres assemblées. A l'inverse, un Sénat formé de la réunion des députés communautaires, élus à l'échelon communautaire, aboutirait sans doute à un résultat différent, spécialement si les élections communautaires ne sont pas concomitantes à celles de l'échelon fédéral. De surcroît, ces sénateurs, élus directement par le même corps électoral que celui de la Chambre, sont tout autant représentants de la Nation que les députés de la Chambre des représentants, puisqu'ils n'ont pas d'instruction à recevoir des assemblées communautaires ou régionales et qu'ils ne sont aucunement responsables, devant celles-ci, de leur comportement au Sénat¹⁴⁸.

Section II – Évaluation de la fonction

Le Sénat issu de la réforme de 1993 s'est-il mué en Sénat des collectivités fédérées? Ils sont peu d'esprits à soutenir que ce souhait du Constituant de 1993 fut rencontré. Le Sénat, en tant que lieu de rencontre entre collectivités fédérées, devait se réaliser selon l'habituelle dichotomie compétence – composition. Pour assurer cette fonction, le Sénat, d'une part, se vit attribuer la compétence, jusqu'à alors échue à la Chambre,

¹⁴⁶ Allocution de M. SWAELEN, Président du Sénat, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 1998-1999, n° 1-212, p. 6184.

¹⁴⁷ L'accord politique dont il est question est le pacte communautaire annexé à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977. Voy. Annexe I à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977, *Ann. parl.*, Sén., sess. extr. 1977, n° 3, p. 31, cité par J. VELU, o.c., pp. 404-405.

¹⁴⁸ C. DAUBIE, « Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ? », o.c., p. 529.

d'émettre un avis motivé sur les conflits d'intérêts survenant entre assemblées législatives¹⁴⁹, ce qui, aux dires de Frank SWAELEN, ne fut pas une réussite, celui-ci appelant plutôt à confier ce rôle à une instance autre qu'une assemblée parlementaire¹⁵⁰.

D'autre part, la composition du Sénat fut révisée pour l'adapter à cette fonction, faisant ainsi place à vingt-et-un sénateurs communautaires, parmi les septante-et-un que celui-ci compta. Relevons, d'emblée, l'absence déplorable de sénateurs des régions, celles-ci se voyant, dès lors, exclues de participer à ce dialogue entre collectivités fédérées, même si les sénateurs communautaires étaient élus directement par la population en qualité de députés régionaux, (sauf pour le sénateur « germanophone »). Cette lacune de notre fédéralisme constituait la preuve même que celui-ci n'était pas mûr, – voire vicié – et que tôt ou tard, il aurait été appelé à être revu et amélioré. Le Constituant, par ce choix délibéré d'exclure les régions, et spécialement la Région de Bruxelles-Capitale, négligea deux des trois caractéristiques du fédéralisme, *id est* l'égalité et la participation. L'on ne pouvait raisonnablement construire un fédéralisme stable en omettant la moitié de ses composantes, et spécialement celles qui – par la loi de la représentation proportionnelle – n'étaient presque pas représentées dans la chambre basse.

Ces sénateurs devaient représenter les communautés, mais y parvinrent-ils vraiment ? Le Code électoral¹⁵¹ prescrivait plutôt une désignation par les formations politiques des parlements communautaires. Il fallait, néanmoins, que ces formations politiques soient également de celles qui comptaient des sénateurs élus directement, sans quoi, elles n'auraient pu désigner de sénateur communautaire. Cette exigence témoigne donc de ce que c'était la formation politique qui était représentée et non le parlement communautaire. Ces sénateurs agissaient par la force des choses, au nom de leur formation politique, bien plus qu'au nom d'une collectivité fédérée (à l'exception, sans doute, du seul sénateur germanophone, élu par le parlement dans son ensemble). Ce qui fit dire à H. VUYE, que tant la Chambre que le Sénat étaient surtout un lieu de rencontre entre les différentes formations politiques¹⁵². Au demeurant, cette fonction semblait incompatible avec le prescrit constitutionnel qui proclame que : « *Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus* »¹⁵³.

Titre V – Lacunes et inconvénients du bicamérisme de 1993

Le bicamérisme, aujourd'hui à l'agonie dans nombre d'États unitaires¹⁵⁴, se trouve une nouvelle jeunesse dans les États fédéraux, lorsque la chambre haute se mue en représentante des collectivités fédérées, en leur donnant voix dans la prise de décision de la fédération. Qu'importe le mode de désignation de ses membres, pour autant que, par sa composition ou son fonctionnement, elle préserve les intérêts des différentes collectivités fédérées, et plus particulièrement des plus petites, dès lors que ces dernières sont en forte minorité au sein de la chambre basse, représentative, quant à elle, de la population dans son ensemble¹⁵⁵. C'est notre postulat, un bicamérisme fédéral n'est efficient et utile que s'il offre une protection aux minorités non protégées à la Chambre par des mécanismes spécifiques (sonnette d'alarme, groupe

¹⁴⁹ Const., art. 143, § 2.

¹⁵⁰ Allocution de M. SWAELEN précitée, p. 6184, citée par H. VUYE, o.c., pp. 87-88.

¹⁵¹ Voy. entre autres, C. élec., art. 211.

¹⁵² H. VUYE, o.c., pp. 87-88.

¹⁵³ Const., art. 42.

¹⁵⁴ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », o.c., pp. 409-410.

¹⁵⁵ *Ibid.*

linguistique,...). L'on vise donc, concernant la Belgique, les Bruxellois et les germanophones (les autres minorités, que ce soient les francophones de Flandre, ou encore les néerlandophones de Wallonie, ne seront pas prises en considération dans cette étude).

Or, ce bicamérisme restait prisonnier de cette logique proportionnelle, aussi bien dans sa composition que dans ses mécanismes de vote, au point de moins pouvoir prétendre au titre de « chambre des États », qu'à celui de « chambre baroque » caractérisée par une disparité dans la désignation de sénateurs, où se côtoyaient tant des élus directs que des élus indirects, des élus par leurs pairs et des éventuels futurs Rois ou Reines. Un Sénat qui, voix des collectivités fédérées uniquement par le truchement des deux grandes Communautés, restait captif de cette logique dualiste obsolète, et qui ne présentait de ce point de vue-là aucun intérêt par rapport à une Chambre des représentants procédant d'ores et déjà de cette même logique de représentation proportionnelle¹⁵⁶. Car c'est là que le bât blesse, une représentation proportionnelle ne permet pas à la Communauté germanophone, ni aux Bruxellois de se défendre, c'est pourquoi il est primordial qu'une seconde chambre puisse faire valoir leurs intérêts propres, et il ne suffit pas, pour obtenir une représentation profitable de la Région de Bruxelles-Capitale, d'exiger que certains sénateurs communautaires y aient élu domicile lors de leur élection¹⁵⁷.

Certains esprits estimaient, dès la rédaction de la réforme du Sénat, que ce n'était pas tant la répartition des compétences entre les deux assemblées – emportant une certaine spécialisation de leur travail respectif – qui s'exposait à la critique¹⁵⁸, mais plutôt les vices qui affectaient sa composition, qui rejailliraient inévitablement sur l'intérêt et le bénéfice de ses débats¹⁵⁹.

Car, comme arguait J. SOHIER en conclusion de cette réforme du Sénat de 1993, le bicamérisme ne peut se maintenir, sous quelle que forme que ce soit, que si le Sénat se présente sous une forme différente de celle de la Chambre : la chambre haute, au titre de représentante des collectivités fédérées, la chambre basse, au titre de représentante de la population de l'État fédéral. La chambre haute « (témoignant) *d'une volonté d'équilibrer les rapports horizontaux entre les différentes composantes de la fédération, de façon à éviter que certaines d'entre elles n'acquiescent un poids décisif dans les organes nationaux* »¹⁶⁰. Ce qui n'était, en l'espèce, pas le cas, puisque la loi du plus grand nombre, de laquelle transcendait la composition tant de la Chambre – ce qui est cohérent – que du Sénat – ce qui l'est moins –, permettait au collège électoral flamand par le truchement du groupe linguistique néerlandais d'obtenir un poids décisif voire de décider seul, aussi bien au Sénat qu'à la Chambre. Or, le Sénat, dans un État fédéral, se doit de remédier à cette distorsion.

Abstraction faite tant de ce défaut de composition – qui fit échouer la fonction de représentation des collectivités fédérées – que de la mission de seconde lecture, les autres fonctions du Sénat constituèrent plutôt des succès, en particulier, celle de réflexion de la législation ordinaire. Ces réflexions ne nécessitant pas nécessairement de qualité particulière dans le chef des sénateurs, mais plutôt de temps, ce que permit la spécialisation de la Chambre des représentants pour le contrôle gouvernemental et la politique « de l'urgence ».

¹⁵⁶ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », o.c., p. 410.

¹⁵⁷ Const., art. 67, § 2 ancien.

¹⁵⁸ L'infériorité du Sénat par rapport à la Chambre des représentants est loin d'être une caractéristique propre à la Belgique.

¹⁵⁹ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », loc. cit.

¹⁶⁰ A. ALEN et F. MEERSCHAUT, o.c., p. 158.

Partie III – de la VI^e réforme de l'État

La légitimité du Sénat, toujours pas rétablie par la réforme de 1993 – et par une utilisation peut-être trop généralisée du droit d'évocation¹⁶¹ – se faisait donc toujours hésitante. La question de la plus-value de cette seconde chambre persistait. Alors qu'en 1993, le Constituant dérivé avait opté pour une solution hybride, à mi-chemin entre une chambre de réflexion et un Sénat des collectivités fédérées, cette fois-ci, le mérite lui revient de s'être fixé un seul objectif, celui d'instituer une chambre des collectivités fédérées¹⁶², et partant, d'abandonner le projet d'ériger une chambre de réflexion de législation ordinaire. Ce choix peut paraître déconcertant alors que nous pouvions justement retirer comme leçon de la réforme de 1993, celle d'être parvenu à ériger une chambre de réflexion, là où le deuxième objectif, celui d'instituer un lieu de rencontre pour les collectivités fédérées, échoua. On abandonne donc ce qui fonctionnait pour se concentrer résolument sur ce qui dysfonctionnait¹⁶³.

Mais, si l'on verra que cette réforme n'est guère exempte d'incohérences, elle se fonde néanmoins, dans ce mouvement centrifuge qui caractérise notre fédéralisme, à savoir : un transfert toujours plus accru des compétences vers les collectivités fédérées, dépouillant, par là même, toujours plus, l'État fédéral, et des mécanismes de coopération ou de concertation théoriquement séduisants mais peu efficaces¹⁶⁴.

L'on examinera, dans le premier titre, la composition de la dernière mouture du Sénat, supposée mise en adéquation avec la nouvelle architecture de l'État, afin de l'ériger en chambre des collectivités fédérées, dès les élections simultanées de 2014¹⁶⁵. Ensuite, dans le second titre, nous décortiquerons ses attributions et les outils lui subsistant.

À titre informatif, l'on signalera que cette réforme du Sénat nécessita la révision de pas moins de vingt-quatre articles constitutionnels, de trois lois spéciales et de cinq lois ordinaires¹⁶⁶.

Titre premier – La composition du Sénat réformé

La réforme, telle qu'elle fut adoptée, fera passer le Sénat de septante-et-un sénateurs (quarante élus directs, vingt-et-un élus indirects et dix cooptés) à soixante : cinquante sénateurs étant désignés par les collectivités fédérées, les dix autres étant cooptés¹⁶⁷. Premier constat : l'électeur ne sera plus amené à devoir

¹⁶¹ Voy. la Partie II, Titre IV, Section II.

¹⁶² Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1, p. 2, cité par G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatsherforming en de kwaliteit van de wet (deel 1) », o.c., p. 332.

¹⁶³ 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), Actes du colloque organisé par le Centre de droit public de l'U.L.B. au Parlement fédéral les 25 et 26 avril 2013, Limal, Anthemis, 2013, pp. 81-82.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 82.

¹⁶⁵ E. DI RUPO, « Un état fédéral plus efficace et des entités plus autonomes - Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État », 11 octobre 2011, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf (le 18 Avril 2013), pp. 6-7.

¹⁶⁶ K. MUYLLE, *De hervormde Senaat en de samenvallende verkiezingen*, p. 4, http://www.law.kuleuven.be/icr/doc_6e_shv (22 juillet 2014).

¹⁶⁷ Const., art. 67.

voter pour élire des sénateurs, car plus aucun ne sera élu directement. L'on assiste également à une légère diminution du nombre de sénateurs et à l'abolition de l'institution anachronique des sénateurs de droit¹⁶⁸.

La poursuite de la réduction du nombre de ses membres répond au souci de contenir le nombre de parlementaires en Belgique¹⁶⁹, mais rejoint également la volonté d'accroître l'autorité individuelle de chacun des sénateurs. En effet, plus l'infériorité numérique de la seconde assemblée dans les États fédéraux est marquée, plus la sélection des candidats sera sévère, plus également, l'influence individuelle des mandataires sera grande, plus encore, le travail législatif s'en révélera serein et plus finalement, l'autorité de ses membres s'en sortira accrue¹⁷⁰.

L'on débutera la présentation de la composition du Sénat par une présentation générale des règles de composition du Sénat (Chapitre premier). L'on poursuivra par l'examen approfondi des règles spécifiques aux sénateurs des collectivités fédérées d'abord (Chapitre II), et aux sénateurs cooptés ensuite (Chapitre III). L'on se permettra, enfin, quelques digressions concernant la composition (Chapitre IV) avant d'émettre quelques commentaires critiques (Chapitre V).

Chapitre premier – Règles de composition du Sénat

Le prescrit du nouvel article 67 de la Constitution détaille combien de sièges, parmi les cinquante, reviendront à chacune des collectivités fédérées : vingt-neuf sénateurs seront désignés par le Parlement flamand en son sein ou au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, dont au moins un sera domicilié dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale au jour de son élection. Ces vingt-neuf sénateurs en coopteront six¹⁷¹.

Dix sénateurs seront désignés par le Parlement de la Communauté française en son sein¹⁷², dont trois, au minimum, devront également être membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Huit autres sénateurs seront désignés par le Parlement wallon en son sein¹⁷³, et enfin deux sénateurs seront désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁷⁴. Ces vingt sénateurs francophones en coopteront quatre¹⁷⁵.

En outre, le Constituant précisa que, parmi les trois sénateurs désignés au sein du Parlement de la Communauté française qui seront également membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, un ne devra pas, toutefois, pas être choisi au sein du Parlement de la Communauté française. Ce qui signifie que le Parlement de la Communauté française désignera pour le représenter un sénateur parmi les membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁷⁶. C'est à se demander pourquoi le Constituant n'a tout simplement pas attribué trois sénateurs à désigner par le groupe

¹⁶⁸ Institution instaurée par le Constituant en 1893. Voy. également : A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 83.

¹⁶⁹ Voy. à cet égard : Partie II, Titre III, Chapitre premier sur la composition du Sénat de 1993.

¹⁷⁰ J. SOHIER, *Bicaméralisme et Etat fédéral – La réforme du Sénat belge*, *o.c.*, p. 56.

¹⁷¹ Const., art. 67, § 1^{er}, 1^o et 6^o.

¹⁷² Const., art. 67, § 1^{er}, 2^o.

¹⁷³ Const., art. 67, § 1^{er}, 3^o.

¹⁷⁴ Const., art. 67, § 1^{er}, 4^o.

¹⁷⁵ Const., art. 67, § 1^{er}, 7^o.

¹⁷⁶ Const., art. 67, § 2, al. 2.

linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela ressemble fort à une tentative d'immixtion dans les affaires d'une autre collectivité fédérée et se concilie, de surcroît difficilement, avec une autonomie et une égalité entre collectivités fédérées. L'on relèvera, néanmoins, une incidence financière à cette singularité : l'indemnité de sénateur étant à la charge de l'institution qui le nomme, celle-ci sera supportée par le Parlement de la Communauté française¹⁷⁷.

Enfin, la Communauté germanophone désignera, en son sein, un sénateur¹⁷⁸. Les sénateurs étant, comme auparavant, répartis en deux groupes linguistiques, ce sénateur désigné par la Communauté germanophone sera exclu de cette division¹⁷⁹. Par ailleurs, le Sénat ne pourra compter plus de deux tiers de sénateurs du même genre¹⁸⁰.

Chapitre II – Règles de répartition des sièges de sénateurs des collectivités fédérées¹⁸¹

Premièrement, l'on constate que les sièges de sénateurs sont directement attribués aux partis politiques, alors même qu'il est question de sénateurs désignés par des parlements. Ce n'est donc pas une désignation procédée par un hémicycle dans son ensemble qui donnerait mandat pour représenter le parlement dans sa diversité. Ensuite, l'étude plus approfondie de cette réforme nous étonne toujours plus par l'exigence, pour la désignation de sénateurs appartenant au groupe linguistique français, d'avoir obtenu au moins un siège dans chacun des trois parlements considérés¹⁸² et 5 %, au minimum, du total général des votes valablement exprimés, tant pour l'élection du Parlement wallon que pour l'élection du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁸³.

L'on s'interroge sur la pertinence d'exiger des formations politiques qu'elles dépassent ce seuil de 5 % à chacune des deux élections régionales pour obtenir un siège sénatorial. Pourquoi, en effet, ne pas avoir attribué, à chaque parlement, le droit de désigner ses sénateurs selon ses propres résultats électoraux, en exigeant le respect de ce seuil d'éligibilité pour la seule élection qui concerne ce parlement ?

L'on s'étonnera d'avoir attribué des sénateurs tant au Parlement wallon et au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'au Parlement de la Communauté française. Il aurait été plus simple de ne choisir qu'une seule des deux options, soit les parlements régionaux, soit le Parlement de la Communauté française, car ce dernier n'est autre que la réunion de l'ensemble du Parlement wallon et de dix-neuf députés du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Si seuls trois sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française appartiennent au groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale, les sièges attribués aux députés régionaux peuvent être comptabilisés comme suit : Parmi les sénateurs non cooptés du groupe linguistique français du Sénat, quinze seront députés wallons et cinq autres seront membres du groupe linguistique français de la Région de

¹⁷⁷ D'une manière générale, l'émolument des sénateurs incombant à l'assemblée les nommant, qui en détermine le montant, des sénateurs, représentant de différentes collectivités fédérées, mais exécutant le même office, pourraient, dorénavant, bénéficier d'indemnités différentes. Voy. Const., art. 71.

¹⁷⁸ Const., art. 67, § 1^{er}, 5^o.

¹⁷⁹ Const., art. 43.

¹⁸⁰ Const., art. 67, § 3.

¹⁸¹ Voy. A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, pp. 84-85.

¹⁸² Const., art. 68, § 1^{er}, al. 4.

¹⁸³ C. élect., art. 210*decies*, § 2.

Bruxelles-Capitale. Ces quinze députés wallons et sénateurs seront également députés du Parlement de la Communauté française, et parmi les cinq membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, deux au moins devront être députés du Parlement de la Communauté française. On le voit, l'on pouvait parvenir à représenter le Parlement de la Communauté française dans sa diversité – puisque sa composition se fonde sur les résultats électoraux, tant wallons que bruxellois – sans lui attribuer spécifiquement de sièges. Certes, par ce biais-ci, on reconnaît tant le fait régional que le fait communautaire, tout en insistant sur le lien indéfectible entre francophones des deux régions. Et nous obtenons un Sénat plus représentatif de l'ensemble des collectivités fédérées, à tout le moins en théorie, car ce serait faire fi de la réalité que d'ignorer que le Parlement de la Communauté française se compose de députés régionaux. Néanmoins, ce système permet à ces trois parlements d'être des mandants et de se faire représenter en propre. A notre estime, il n'y a pas de plus-value à attribuer au Parlement de la Communauté française des sièges de sénateurs. L'on pouvait se contenter d'en attribuer au Parlement de la Région wallonne et au groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela aurait, sans doute, été préférable, puisque la Chambre des représentants est déjà construite autour de cette dualité communautariste : francophones *versus* néerlandophones. Construire le Sénat sur pied d'un fondement régional (avec un tempérament pour la Communauté germanophone) aurait offert une plus-value non négligeable à celui-ci.

Ce système exige, en outre, d'établir une correspondance entre les formations politiques. C'est pourquoi, seules les listes qui auront, au plus tard dix-huit jours avant le scrutin régional, établi une déclaration de correspondance régulière entre les mains du greffier du Sénat seront considérées comme émanant d'une même formation politique, et seront, partant, prétendantes pour l'attribution des sièges de sénateurs.

Cela signifie qu'une formation politique exclusivement locale, qui ne serait représentée que dans un ou deux des parlements (par exemple une formation politique exclusivement bruxelloise, défendant les intérêts bruxellois), ne pourrait se voir attribuer un ou plusieurs sièges au Sénat, qu'importe son importance au sein de ce Parlement. L'on conçoit difficilement pourquoi l'on se prive de la possibilité de réellement représenter des intérêts exclusivement régionaux au Sénat, puisqu'il semblait que c'était justement le dessein de cette réforme. Sans vouloir trop spéculer sur les intentions qui animèrent les différents rédacteurs de cette réforme, cela s'apparente, tout de même, à une mesure protectionniste à l'encontre de petites formations politiques locales qui pourraient émerger, au détriment des grandes formations politiques traditionnelles¹⁸⁴.

A l'inverse, la désignation des sénateurs par le Parlement flamand semble plus simple, même s'il est tout de même exigé, que seule une formation émanant de ce Parlement ayant au moins un siège¹⁸⁵ et 5 % du total des votes valablement exprimés pour cette élection, pourra désigner un sénateur¹⁸⁶. Cette précision qui peut, de prime abord, surprendre, dès lors que le seuil électoral prévient toute formation politique de décrocher un siège au Parlement flamand sans avoir atteint ce seuil fatidique de 5 %, pourrait s'expliquer par l'autonomie constitutive qui permettrait à chaque collectivité fédérée d'abroger ce seuil. Cela étant, la précision d'obtenir au moins un siège, dès lors que l'on se base sur les résultats de ce parlement flamand, paraît quelque peu futile. L'on conçoit, en effet, difficilement, qu'une formation politique, qui ne serait pas parvenue à décrocher un des cent-vingt-quatre sièges au Parlement flamand, soit éligible pour en décrocher un au Sénat, au titre de

¹⁸⁴ H. MATTHYS, « De hervorming van de Senaat », *C.D.P.K.*, 2013, liv. 1^{er}, p. 58, note 56.

¹⁸⁵ Const., art. 68, § 1^{er}, al. 2.

¹⁸⁶ C. élect., art. 210octies, § 2.

sénateur du Parlement flamand, dès lors que seuls vingt-neuf sièges seront à pourvoir. Cela semble, en tout cas, une nouvelle tentative d'empêcher, aux petites formations politiques plus locales, l'accès au cénacle sénatorial et par là même, de trop diversifier le Sénat.

Étonnamment, les sénateurs appartenant au groupe linguistique néerlandais du Sénat seront tous désignés par le Parlement flamand, que ce soit en son sein, ou au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, alors que, parmi le groupe linguistique français du Sénat, certains auront été désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale lui-même. On ne s'explique pas cette distorsion de régime. Est-ce, finalement, un déni de la spécificité bruxelloise dans le chef des négociateurs flamands, une méfiance vis-à-vis d'eux, ou est-il suffisant de requérir qu'au moins un des sénateurs envoyés par le Parlement flamand soit domicilié, le jour des élections, dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, auquel cas pourquoi ne pas avoir adopté la même solution pour les sénateurs du groupe linguistique français du Sénat ?

Concernant l'unique sénateur de la Communauté germanophone, un siège est, en soi, déjà une surreprésentation, eu égard à la très faible proportion de germanophones en Belgique. Néanmoins, il est – à notre estime – regrettable de n'accorder à cette Communauté qu'un seul siège sénatorial. S'il faut pour la représenter, la surreprésenter, autant rendre cette représentation pertinente, or, un seul siège ne permet pas à la Communauté de représenter sa diversité au Sénat. Bien sûr, sa seule présence au Sénat, est en soi un gain de diversité, et il n'est pas saugrenu de penser que ce sénateur se fera le porte-parole et le porte-voix de tous les intérêts germanophones. Cependant, lui adjoindre deux ou trois autres sénateurs émanant de cette Communauté aurait rendu la représentation plus tangible, et lui aurait permis d'accroître son influence sur le processus décisionnel.

Par ailleurs, le sénateur de la Communauté germanophone étant exclu de toute appartenance à un groupe linguistique, lorsqu'il sera procédé à un vote à majorité spéciale, le Règlement du Sénat prévoit dorénavant, expressément, que son vote sera pris en compte « *aussi bien dans les suffrages exprimés que dans le total des votes positifs* »¹⁸⁷ confirmant ainsi une interprétation établie depuis 2001¹⁸⁸. Cette interprétation est, toutefois, contraire au prescrit constitutionnel¹⁸⁹, mais c'est l'unique solution, en l'état actuel de la Constitution, qui tient compte du vote de ce sénateur¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Règlement du Sénat, art. 15, al. 2.

¹⁸⁸ Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 2000-2001, n° 2-118, pp. 71-72.

¹⁸⁹ L'art. 4, al. 3 de la Constitution servant de référence aux majorités spéciales prescrit : « *Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés* » (nous soulignons).

¹⁹⁰ Voy. à cet égard : 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*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 33-36 ; K. MUYLLE, « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité », in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens* (sous la dir. de K. STANGHERLIN), Bruxelles, La Charte, 2005, pp. 263-265 ; H. VUYE, C. DESMECHT et K. STANGHERLIN, « La cinquième réforme de l'État devant ses juges », note sous C.A., 25 mars 2003, n° 35/2003, *J.L.M.B.*, 2003, pp. 738-741 cités par 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, t. 1^{er}, p. 44.

Chapitre III – Règles de répartition des sièges de sénateurs cooptés

Les sièges des dix sénateurs cooptés seront répartis en fonction des chiffres électoraux obtenus par les listes, lors des dernières élections à la Chambre des représentants¹⁹¹. D'emblée, nous restons stupéfait par rapport au système de cooptation mis en place. Pourquoi se référer aux résultats des élections de la Chambre des représentants ? C'est difficilement compréhensible. Rappelons, tout de même, qu'à l'origine, le but de l'institution du sénateur coopté était d'impliquer des personnalités plus apolitiques, qui devaient veiller à la qualité du travail législatif¹⁹². Même s'il faut admettre que très souvent, cette institution fut détournée de sa *ratio legis* pour repêcher des candidats malheureux des élections, voire d'anciens sénateurs non réélus¹⁹³ – ce qui, d'un point de vue démocratique, est un comble –, le Constituant dérivé formait tout de même le pieux souhait que la cooptation ouvrît les portes sénatoriales à des personnalités émérites ou reconnues pour leur expertise. Il n'était, alors, pas incohérent de se baser sur le résultat des élections sénatoriales. Ce lien, désormais factice, avec les résultats électoraux à la Chambre ne peut se justifier que par la volonté de garantir une touche fédérale à la composition du Sénat, ou pour le dire autrement, de conserver un droit de regard sur celle-ci¹⁹⁴. Tout porte, en effet, à croire qu'il s'agit plus là d'une manière de garantir aux grandes formations politiques présentes à la Chambre d'avoir davantage de sièges au Sénat, dans l'hypothèse où de plus petites formations locales émergeraient au Sénat, malgré les règles protectionnistes ci-avant décriées. On s'éloigne alors de l'objectif d'ériger un sénat des collectivités fédérées, dans leur individualité.

De manière plus concrète, il sera procédé à une addition, au sein de chaque groupe linguistique, des votes exprimés pour les différentes listes d'une même formation politique pour les élections de la Chambre des représentants¹⁹⁵, sous réserve pour elles d'avoir, au préalable, établi une déclaration de correspondance¹⁹⁶. C'est alors en fonction de ce résultat obtenu, que les sièges des sénateurs cooptés seront répartis par le greffier du Sénat entre les différentes formations politiques du Sénat¹⁹⁷. Cette référence du Constituant aux résultats électoraux de la Chambre, nécessite donc l'établissement d'une correspondance entre les chiffres électoraux des formations politiques à la Chambre et les sénateurs des collectivités fédérées. Les députés remettront donc, entre les mains du Président de la Chambre des représentants, une liste reprenant le nom des sénateurs des collectivités fédérées émanant de la même formation politique. Aux sénateurs appartenant à ces formations reviendra, alors, le droit de coopter leurs pairs¹⁹⁸.

Ces sénateurs visés dans la déclaration déposeront alors, entre les mains du Président du Sénat, une liste reprenant autant de noms de candidats à coopter que le nombre de sièges de sénateurs cooptés que leur formation politique s'est vue attribuer¹⁹⁹.

Vient alors l'hypothèse où un siège de sénateur coopté serait attribué à une formation politique (forcément présente à la Chambre) qui n'aurait décroché aucun siège de sénateur de collectivité fédérée. Dans ce cas, la cooptation sera procédée par les députés appartenant à cette formation politique. Ceux-ci remettront une liste

¹⁹¹ Const., art. 68, § 2.

¹⁹² A. ALEN, o.c., p. 26.

¹⁹³ Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 41.

¹⁹⁴ A. FEYT et P. VANDERNACHT, o.c., p. 89.

¹⁹⁵ C. élect., art. 215.

¹⁹⁶ C. élect., art. 217.

¹⁹⁷ C. élect., art. 216.

¹⁹⁸ C. élect., art. 220, § 2, al. 1^{er}.

¹⁹⁹ C. élect., art. 220, § 5, al. 1^{er}.

reprenant le nom des candidats à coopter, entre les mains du Président de la Chambre des représentants, qui se chargera d'en vérifier la validité, son greffier la transmettant enfin au Président du Sénat²⁰⁰. Cette possibilité, quoique surprenante (mais plus impossible), imaginée par les rédacteurs de la VI^e réforme de l'État et *expressis verbis*, inscrite dans le code électoral, nous rend plus que jamais perplexe quant à la pertinence de cette cooptation de sénateurs. Dans la présente hypothèse, ce sénateur n'aurait de coopté que le nom : rappelons tout de même que coopter signifie recruter via une assemblée désignant elle-même ses membres, or, ce sénateur ne serait pas désigné par ses pairs, c'est à se demander s'ils le reconnaîtraient seulement comme l'un des leurs²⁰¹...

L'on se permettra une parenthèse concernant les sénateurs cooptés : ceux-ci bénéficieront d'une indemnité annuelle à charge de la dotation du Sénat²⁰² qui s'élèvera à la moitié de l'indemnité parlementaire complète²⁰³. Certains sénateurs, s'interrogèrent alors, lors de l'élaboration de la réforme du Sénat, sur la signification à donner à ces « demi-sénateurs », faut-il y voir une reconnaissance qu'à moitié de leur travail ?²⁰⁴

L'on remarquera, en outre, que les sénateurs cooptés du groupe linguistique français sont au nombre de quatre, soit exactement un sénateur coopté par parti ayant participé aux réformes institutionnelles. Pour le groupe linguistique néerlandais, un nombre de six sénateurs cooptés permet, également, de satisfaire les appétences des principaux partis flamands du Sénat, à l'exception du *Vlaams Belang*, qui n'en coopera aucun, permettant ainsi à la N-VA d'être le seul parti à en coopter deux.

Au demeurant, le mandat de député d'un parlement fédéré restera incompatible tant avec le mandat de sénateur coopté qu'avec celui de député fédéral. Cette incompatibilité ne s'étendant, bien entendu, pas aux sénateurs représentants des collectivités fédérées²⁰⁵.

Chapitre IV – Digressions

Dans ce chapitre digressif, l'on s'autorisera un premier écart concernant le renouvellement du Sénat (Section première), et un second relatif au respect de la mixité au Sénat (Section II).

Section première – Renouvellement du Sénat

Puisque qu'il n'y aura plus d'élections sénatoriales, le renouvellement du Sénat ne suivra plus forcément celui de la Chambre²⁰⁶. La règle constitutionnelle, selon laquelle la dissolution de la Chambre entraîne, de plein droit, celle du Sénat, est en tout cas abrogée. C'est, en effet, dorénavant des élections des collectivités

²⁰⁰ C. élect., art. 220, § 6.

²⁰¹ A. FEYT et P. VANDERNACHT, o.c., p. 90.

²⁰² Const., art. 71, al. 5.

²⁰³ Règlement du Sénat, art. 90.

²⁰⁴ Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 56.

²⁰⁵ Const., art. 119.

²⁰⁶ Voy. Pour une étude approfondie à ce sujet : 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, n° 6, pp. 473-491 ; J. VAN NIEUWENHOVE, « Gelijktijdige verkiezingen en federale kieskring », in *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten – Deel 1* (sous la dir. d'A. ALEN et J. VAN NIEUWENHOVE), Brugge, die Keure, 2008, pp. 206-221.

fédérées que dépendra la dévolution des sièges sénatoriaux. Si, pour les précédentes élections du 25 mai 2014, élections fédérale et fédérées coïnciderent, il n'est guère certain qu'il en soit ainsi pour les futures élections. Non seulement l'autonomie constitutive attribuée à chacune des collectivités fédérées leur permettra, individuellement, de disposer, tant de la durée d'une législature que d'une éventuelle dissolution anticipée de leur parlement, mais la Chambre, suivant sa propre logique, pourrait procéder non plus à des élections fédérales mais à une élection fédérale anticipée, sous réserve, pour la nouvelle législature, de prendre fin, au plus tard, le jour des premières élections du Parlement européen suivant cette dissolution²⁰⁷.

Le Sénat sera donc, en principe, renouvelé périodiquement pour partie, sauf en cas d'élection de l'ensemble des parlements en Belgique, auquel cas, le renouvellement intégral du Sénat ne découlera pas d'une dissolution formelle du Sénat, mais uniquement de la concomitance de toutes les élections législatives belges²⁰⁸.

Il subsistera, toutefois, des cas de dissolution formelle et intégrale de la haute assemblée, dont l'une nous est fort coutumière, s'agissant de la dissolution consécutive à l'adoption – par les deux Chambres – d'une déclaration de révision de la Constitution, sur pied de l'article 195 de la Constitution. L'autre cas de figure, plus anecdotique, étant la dissolution consécutive à une nomination provisoire d'un régent, en cas de vacance du trône, conformément à l'article 95 de la Constitution. Ces dissolutions n'entraîneront, néanmoins, pas d'élections au niveau fédéré, même si le Sénat doit être renouvelé. L'ensemble des sénateurs devront être redésignés sur base des dernières élections pertinentes qui, par hypothèse, seront les mêmes que celles qui auront présidé à la précédente composition du Sénat²⁰⁹.

Section II – Respect de la mixité

Nous l'avons déjà annoncé, le Sénat ne pourra comporter plus de deux tiers de sénateurs du même genre, c'est-à-dire au maximum quarante sénateurs d'un genre particulier. Ce sera, toutefois, la première fois qu'un parlement se verra imposer une mixité. Jusqu'à présent, le Constituant et le législateur ne s'étaient jamais contentés que d'imposer des listes électorales et des gouvernements mixtes²¹⁰. Plutôt que de se prononcer sur l'opportunité de ce qui reste un choix éminemment politique, l'on s'interrogera sur l'exécution de cette nouvelle exigence constitutionnelle. Dans l'hypothèse où, parmi les cinquante sénateurs désignés par les collectivités fédérées, il n'y aurait pas, au moins, vingt sénateurs de chaque genre, comment se répartiraient les sièges à attribuer au genre sous-représenté ? Et *quid*, dans l'hypothèse où l'on n'atteindrait même pas une proportion de dix sénateurs de chaque genre dans les sénateurs désignés par les collectivités fédérées, les dix sénateurs restants à coopter ne permettant alors pas de respecter l'exigence constitutionnelle ? La haute assemblée procédera-t-elle, elle-même, à une annulation des désignations, dès lors qu'en vertu de la Constitution²¹¹, elle, seule, est habilitée à vérifier les pouvoirs de ses membres ? L'on conçoit, cependant, difficilement que les sénateurs fraîchement désignés invalideraient leur propre désignation, en courant ainsi le risque de ne pas être redésignés. Quoiqu'il en soit, ils seront juges et parties.

²⁰⁷ Const., art. 46, al. 6. Voy. également : Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 13.

²⁰⁸ Réforme du Sénat (I), Rapport précité, pp. 9-10.

²⁰⁹ K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », o.c., p. 481.

²¹⁰ Const., art. 11bis, al. 2.

²¹¹ Const., art. 48.

L'ancien sénateur Danny PIETERS, s'insurgeant de ce qu'aucune procédure de contrainte n'ait été prévue, et fustigeant l'élaboration de « *belles idées* » sans égard à leur concrétisation déclara qu'« *inscrire une série de principes dans des textes de loi sans y prévoir aussi la manière dont leur respect (pourrait) être imposé (revenait) à frapper un coup d'épée dans l'eau* »²¹².

Sans en arriver à de tels propos, l'on supputera que le Sénat décidera d'attribuer un nombre minimal de sénateurs de chaque genre à chaque parlement, ou alors, qu'il fera usage du système d'Hondt pour déterminer les dernières formations politiques à entrer en ligne de compte dans la répartition des sièges, à elles incombant, alors, le soin de veiller au respect des quotas.

Chapitre V – Commentaires critiques

La précédente réforme du Sénat n'avait pas, nous l'avons étudié, atteint l'objectif que s'était fixé le Constituant dérivé, à savoir celui de faire correspondre la nouvelle composition du Sénat avec le fédéralisme belge qui naquit des différentes réformes de l'État. Le Sénat, issu de la réforme de 1993, n'épousait assurément pas les traits d'une assemblée des collectivités fédérées digne de ce nom. Celle-ci était pourtant vue par beaucoup, comme le témoin mais aussi et surtout, comme un impératif d'un fédéralisme mature et abouti. Ce n'était donc qu'une question de temps, avant que cette nécessité ne se rappelât au Constituant²¹³, et que la légitimité du Sénat, au titre de chambre des collectivités fédérées, s'en retrouve, une nouvelle fois contestée.

Se pose alors maintenant la question de l'actuelle réforme du Sénat : celle-ci a-t-elle réussi là où la précédente échoua ? La nouvelle mouture du Sénat représentera-t-elle adéquatement, quant à sa composition, les collectivités fédérées ? Force nous est, malheureusement, d'estimer que les ingrédients nécessaires à une réelle plus-value du Sénat, en tant que lieu de rencontre des collectivités fédérées, et par la même, de l'intérêt du bicamérisme fédéral ne sont pas rencontrés et ce, pour les considérations – non exhaustives – suivantes, qui tiendront, d'une part, de la logique bicommunautaire qui transcende l'ensemble de la composition du Sénat (Section première), et d'autre part, de la logique proportionnelle (Section II).

Section première – une logique bicommunautaire prédominante

Toute la réforme du Sénat est imprégnée de cette logique bicommunautaire et duale²¹⁴ qui caractérise bon nombre de nos institutions fédérales²¹⁵. Or, l'objectif même de cette réforme était de consacrer, au Sénat, un lieu de rencontre entre collectivités fédérées. Il aurait fallu, pour atteindre pareil dessein, sortir de cette dialectique de confrontation et d'opposition. L'on constate, cependant, que le Constituant dérivé est resté dans ce même schéma de pensée.

²¹² Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 41.

²¹³ A. FEYT et P. VANDERNACHT, o.c., p. 87.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ L'on pense, en particulier, à la parité de certaines institutions telles que le Gouvernement fédéral, la Cour constitutionnelle, mais aussi aux lois à majorité spéciale, à la sonnette d'alarme, aux groupes linguistiques,...

Primo, le Sénat restera divisé en deux groupes linguistiques, quoi de plus nocif pour la résolution des conflits communautaires ? Alors que le Sénat aurait pu rapprocher les communautés qui, trop souvent, sont opposées, le simple fait de réfléchir en groupes linguistiques démontre que l'on n'est toujours pas sorti de ce schéma de pensée. C'est fort regrettable, alors que l'attribution de sièges sénatoriaux aux parlements régionaux laissait présager une autre vision de la société belge. On préétablit une ligne de fracture entre les deux grandes communautés sur laquelle viendra se greffer tout problème communautaire, ce qui ne fera que l'accentuer, alors même qu'on aurait pu nuancer, au Sénat, ce clivage francophones-néerlandophones, présent au sein de la fédération belge²¹⁶. En toute logique, la cooptation sera, également, procédée par groupe linguistique et comme nous le soulignons plus haut, eu égard aux résultats électoraux de la Chambre des représentants²¹⁷. Sans toutefois nous étendre, une nouvelle fois, sur l'absurdité de la référence aux résultats électoraux de la Chambre des représentants, ni même sur la pertinence d'instaurer une cooptation, qui, à notre sens, aurait dû être abrogée, l'on aurait, au moins, pu sortir de cette fracture linguistique et espérer une entente au sein des familles politiques amenant à une cooptation moins linguistiquement marquée. Occasion manquée donc !

Secundo, puisque le Sénat ne sera rien d'autre qu'une énième institution bipolaire, la Communauté germanophone s'en trouvera négligée. L'unique siège qu'elle se voit attribuer ne lui offre aucune latitude pour jouer un réel rôle perceptible dans la recherche d'un compromis entre communautés ou dans la tentative de sortir de cette confrontation. Comme déjà soutenu ci-avant, attribuer une demi-dizaine de sénateurs à la Communauté germanophone aurait, sans doute, amorcé une sortie de cet unique schéma de pensée communautaire, cette Communauté ne pouvant se fondre dans cet antagonisme.

Tertio, si l'on se penche sur la future représentation bruxelloise, on ne peut être que déçu. Celle-ci est pratiquement inexistante, et quand elle existe, elle est diluée par le truchement des parlements communautaires, ou des commissions communautaires. Les deux sénateurs que pourra désigner le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne représenteront pas ce Parlement, ils ne seront que les mandataires de la Commission communautaire française. Encore une fois, nous sommes restés dans l'optique d'un Sénat communautaire, cette réforme fut conçue à l'aune des deux grandes Communautés, et tant pis pour ceux qui ne se fondent pas parfaitement dans ce schéma-là, à savoir les Bruxellois et les germanophones. L'on regrettera de n'avoir pas attribué tout simplement six sénateurs au Parlement bruxellois dans son ensemble, c'est-à-dire à la Commission communautaire commune, sans les prédestiner, précisément, à un groupe linguistique en particulier. Cela aurait pu instaurer une réelle représentation des intérêts bruxellois au Sénat, sans égard au régime linguistique, même si ces parlements (tant sénatorial que bruxellois) étant eux-mêmes déjà divisés en groupe linguistique, il aurait, de toute façon, été impossible, pour les élus, d'échapper à cette classification linguistique²¹⁸. L'espoir étant plus alors, de susciter, parmi ces sénateurs, un sentiment d'être les mandataires, non pas des commissions communautaires flamande ou française, mais bien de leur Parlement dans son ensemble...bilingue.

A l'inverse, l'on notera une réelle avancée pour la représentation du Parlement wallon, qui, jusqu'alors, s'était toujours faite par le truchement de la désignation par le Parlement de la Communauté française. De

²¹⁶ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 87.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 89.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 88.

prime abord, ce n'est guère une révolution, puisque les députés du Parlement de la Communauté française sont inévitablement députés régionaux. Ce n'est donc pas tant le fait qu'il y ait des députés wallons au Sénat que l'on souligne, que l'amorce d'un changement de posture psychique. Le Constituant a envisagé qu'il était possible de représenter autre chose que nécessairement des intérêts uniquement communautaires au Sénat. On sent poindre déjà, un peu plus un réel Sénat des collectivités fédérées. Cette seule avancée est à souligner, mais uniquement pour ce qu'elle est, c'est-à-dire une avancée et non pas une solution²¹⁹.

Quarto, la logique communautaire s'exprime avec une acuité encore plus grande, lorsqu'il est exigé que, seules les formations politiques ayant décroché au moins un siège et 5 % des voix, dans chacun des trois parlements « francophones »²²⁰ puissent décrocher un siège sénatorial²²¹. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, cette condition pour une formation politique d'être élue par l'ensemble de la Communauté française et donc d'être son représentant – même, et surtout, pour les sièges attribués aux parlements régionaux – est une dérive de la conception communautaire du Constituant dérivé. Il n'est pas d'explication raisonnable justifiant qu'on interdise l'accès à l'hémicycle sénatorial à une formation uniquement élue dans une seule région (et ce, même si elle est également membre du Parlement de la Communauté française).

Ces conditions s'apparentent à une réelle régression perceptible et dommageable pour la diversité de la composition du Sénat. Alors que sous la précédente configuration du Sénat, une formation politique élue uniquement dans une seule région pouvait, si son résultat électoral le lui permettait, décrocher un des dix sièges sénatoriaux désignés par le Parlement de la Communauté française, il ne lui sera, dorénavant, plus permis de désigner un sénateur. Prenons un exemple concret : suite aux élections régionales du 25 mai 2014, la formation politique FDF récolta 12 sièges sur les 72 du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, alors qu'il n'atteignit pas le seuil électoral des cinq pourcents pour décrocher un siège au Parlement de la Région wallonne. Parmi les dix-neuf députés bruxellois qui seront aussi membres du Parlement de la Communauté française figureront, donc, trois députés bruxellois FDF. Le FDF n'est donc pas éligible à un siège sénatorial, qu'importe son importance au sein du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et, incidemment, son importance au sein du Parlement de la Communauté française, puisqu'il ne remplit pas les conditions fixées tant par la Constitution²²² que par le Code électoral²²³. Sous la précédente législature, si son résultat électoral avait été tel, qu'il aurait obtenu assez de sièges au Parlement de la Communauté française pour décrocher un des dix sièges du Sénat, le FDF aurait pu y siéger et défendre les intérêts plus bruxellois.

Ce système paraît d'autant plus anti-démocratique que la formation politique PTB, qui ne récolta que 4 sièges au sein du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais parvint à en décrocher deux au Parlement wallon est, quant à elle, éligible pour décrocher un siège sénatorial, sous réserve d'avoir suffisamment de voix²²⁴.

²¹⁹ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 88.

²²⁰ *i.e.* le Parlement wallon, le Parlement de la Communauté française et le groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale.

²²¹ Const., art. 68.

²²² Const., art. 68.

²²³ C. élect., art. 210*decies*.

²²⁴ Voy. <http://elections2014.lesoir.be/result/wallonia> (11 juin 2014) pour le résultat des élections du Parlement wallon, et <http://elections2014.lesoir.be/result/brussels> (11 juin 2014) pour le résultat des élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Voy. <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/voici-le-nom-des-elus-bruxellois-qui-siegeront-au-parlement-de-la-federation-53989fef3570d60b4dc5b106> (11 juin 2014) pour les futurs députés bruxellois au Parlement de la Communauté française.

L'on soulignera, au passage, que le Conseil d'État émet des réserves sur l'exigence du seuil électoral de 5 % de l'article 210decies, § 2 du Code électoral c'est-à-dire, celui concernant les sénateurs désignés par les assemblées francophones du pays.

Le raisonnement fut le suivant : cette exigence de seuil électoral, qui figurait déjà à l'article 165bis, 2°, du Code électoral avait déjà fait l'objet d'un arrêt de la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) dans lequel celle-ci y avait reconnu « *une distinction de traitement défavorable aux petites formations politiques, qui ne pouvait être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (...) que moyennant une justification objective et raisonnable* »²²⁵. Dans son arrêt n° 73/2003, la Cour constitutionnelle n'avait, dès lors, pas soulevé d'inconstitutionnalité à l'encontre de cet article 165bis, 2°, du Code électoral²²⁶. Se fondant sur cet arrêt, le Conseil d'État s'exprima alors ainsi :

« S'agissant de la répartition des sièges de sénateurs désignés par le Parlement flamand, le seuil électoral instauré l'article 210octies, § 2, proposé du Code électoral a un impact substantiellement identique à celui qu'instaure l'article 165bis, 2°, du Code électoral. Eu égard à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, il ne s'expose dès lors pas à un grief d'inconstitutionnalité.

*S'agissant de la répartition des sièges de sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française, le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le seuil électoral instauré par l'article 210decies, § 2, proposé du Code électoral a, par contre, un impact distinct par rapport à celui qu'instaure l'article 165bis, 2° du Code électoral*²²⁷.

*Là où cette dernière disposition fait porter le seuil électoral de 5 % sur la totalité des voix émises par le Collège électoral français, sans requérir que ce seuil soit atteint, de manière supplémentaire, au niveau de chacune des deux circonscriptions électorales au départ desquelles est formé ce Collège, l'article 210decies, § 2, proposé du Code électoral, requiert par contre que la formation politique concernée ait réalisé 5 % du total des voix valablement exprimées, tant dans le cadre du scrutin régional bruxellois que dans le cadre du scrutin régional wallon. En conséquence, la seule invocation de l'existence de l'arrêt 73/2003 précité de la Cour constitutionnelle, ne saurait suffire à dispenser d' (...) une justification objective et raisonnable à la distinction de traitement entre formations politiques que réalise l'article 210decies, § 2, proposé du Code électoral »*²²⁸.

²²⁵ 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. 11.

²²⁶ C.A., 26 mars 2003, n° 73/2003, *M.B.*, 6 juin 2003, p. 30897 ; *A.P.M.*, 2003, liv. 6, p. 96 ; *Arr.C.A.*, 2003, liv. 3, p. 915 ; *Juristenkrant*, 2003, liv. 71, p. 5 ; *Juristenkrant*, 2007, liv. 142, p. 5 ; *Juristenkrant*, 2007, liv. 153, p. 2 ; *J.L.M.B.*, 2003, liv. 27, p. 1164 ; *N.j.W.*, 2003, liv. 53, p. 1363 ; *T.B.P.*, 2004, liv. 6, p. 374 ; C.A., 27 avril 2005, n° 78/2005, *M.B.*, 18 mai 2005, 1^{re} éd., p. 23349 ; *Arr.C.A.*, 2005, liv. 2, p. 949 ; *A.P.M.*, 2005, liv. 5, p. 99. Sur cette jurisprudence, voy. D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, die Keure, 2011, pp. 369-374.

²²⁷ L'article 165bis, 2° du Code électoral dispose que : « *Sont seules admises à la répartition des sièges pour l'élection du Sénat, les listes qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés en faveur des listes présentées pour le collège électoral français ou le collège électoral néerlandais, selon le cas* ».

²²⁸ Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, Avis précité, p. 12.

Et le Conseil d'État de conclure : « *Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la justification, ainsi fournie, ne présente pas toute la clarté voulue et devrait, en conséquence, être mieux explicitée dans le cadre des travaux préparatoires* »²²⁹.

Mis à part la question de la constitutionnalité de ce seuil, l'on se rend compte que c'est, en définitive, à dessein, que le Constituant dérivé combat la diversité politique plus locale. A juste titre, celui-ci justifie l'introduction d'un seuil électoral par le souhait d'éviter une plus grande fragmentation du paysage politique²³⁰. L'on reste, néanmoins, déçu par l'antagonisme manifeste entre l'objectif déclaré des rédacteurs de la réforme du Sénat, et l'objectif poursuivi lorsqu'il s'agit d'adopter des normes la mettant en application. Se sont-ils seulement aperçu que l'établissement de pareilles règles contrecarrerait la vocation première de cette réforme, à savoir un Sénat représentatif de chacune des collectivités fédérées ? L'objectif semble s'être mué en l'érection d'un Sénat représentatif des collectivités fédérées dans leur ensemble²³¹.

Section II – une logique proportionnelle prédominante

Par ailleurs, contrairement à certaines assemblées des collectivités fédérées, où le rapport de force des collectivités fédérées, *id est* le nombre de sénateurs, n'est volontairement pas proportionnel au poids démographique de ces collectivités fédérées, le Sénat belge conservera la proportionnalité, ne serait-ce qu'approximative, entre les collectivités fédérées. L'on constatera que le groupe linguistique néerlandais du Sénat se composera de trente-quatre sénateurs sur les soixante que compte la Haute assemblée, autrement dit, plus de la moitié. Alors certes, ses compétences porteront généralement sur des matières requérant soit une majorité dans chaque groupe linguistique, soit une majorité des deux tiers, mais certaines ne requerront toutefois que la majorité simple²³² auquel cas, l'échec de la nouvelle mouture du Sénat sera perceptible. Celle-ci, construite autour du pôle linguistique, ne facilitera pas, et n'apportera pas de plus-value à la Chambre des représentants également construite autour de ce pôle. Les rapports de force resteront inchangés et c'est là que le bât blesse. Un Sénat non configuré autour de l'axe francophone-néerlandophone ou, à tout le moins, des rapports de force égalitaires entre groupes linguistiques, aurait amené une autre dynamique de concertation, puisqu'aucun groupe linguistique n'aurait pu tenter un coup de force. Le groupe linguistique néerlandais n'aurait pu discuter en gardant à l'esprit qu'en cas d'échec de la négociation, il tenterait le coup de force. C'est la démonstration même de l'absence de plus-value du Sénat actuel. Là où effectivement, il n'y aura pas cette possibilité de coup de force dans le chef du groupe linguistique néerlandais, c'est-à-dire lorsque la Constitution ou les lois requerront des majorités dans les deux groupes linguistiques, il en sera de même à la Chambre et là où il n'en sera pas requis à la Chambre, il en sera de même au Sénat. La conclusion paraît alors évidente : de ce point de vue-ci, le bicamérisme tel qu'il fut élaboré lors de la VI^e réforme de l'État est inutile et partant un échec !

Si l'on confronte les motivations des rédacteurs de cette présente réforme à ses lacunes, la défaite est cuisante. Ont-ils oublié que cette réforme relevait « *de la recherche d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge, et (visait) à éviter de nouveaux*

²²⁹ *Ibid.*, p. 13.

²³⁰ Proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, Avis précité, pp. 12-13.

²³¹ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 89.

²³² L'on songe en particulier à la déclaration de révision de la Constitution, pour laquelle l'article 195 ne requiert pas de majorité particulière.

affrontements communautaires »²³³ ? On ne perçoit pas ce qui empêchera tout nouvel affrontement communautaire. Rien ne fut mis en place pour constituer un groupe linguistique bilingue qui transcenderait l'habituelle opposition francophones *versus* néerlandophones, la Communauté germanophone restera impuissante, et les conditions pour décrocher un siège sénatorial revenant au groupe linguistique français du Sénat annihileront toute représentation différenciée au Sénat des collectivités fédérées francophones.

Et l'on conclura, en citant Jérôme SOHIER, dont son appréciation de la précédente réforme du Sénat en 1993 reste entièrement d'actualité : « *les vices affectant (la composition du Sénat) rejailliront cependant inmanquablement sur l'intérêt et l'efficacité de ses délibérations* »²³⁴.

²³³ Proposition de révision de article 68 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1725/1 p. 2.

²³⁴ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », *o.c.*, p. 410, cité par A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 90.

Titre II – La nouvelle répartition des compétences entre les Chambres

C'est assurément l'étude des nouvelles attributions du Sénat qui établira l'acuité de la participation des régions et communautés dans l'adoption des normes fondatrices du fédéralisme et dans la politique fédérale²³⁵. C'est ce dont il sera question dans le présent titre.

Ainsi que le Constituant l'expliqua lui-même, les compétences du Sénat seront fortement restreintes, celles-ci traduiront ses trois fonctions essentielles : normative, de conseil et de médiation.

C'est sur le plan normatif que le Sénat verra son rôle s'amoinrir le plus : celui-ci ne restera compétent, sur un pied d'égalité avec la Chambre, qu'en ce qui concerne la structure fédérale de l'État et la monarchie ; les autres matières relevant du monocrisme, soit du bicrisme optionnel lorsque le Sénat disposera encore d'un droit d'évocation²³⁶ (Chapitre premier).

Concernant la fonction de contrôle politique sur le Gouvernement fédéral, bien que déjà largement contenue après sa réforme de 1993, le Sénat en est désormais définitivement démis. Il apparaît d'ailleurs préférable qu'il s'agisse d'une matière monocrimale, en accord avec la logique du bicrisme fédéral. L'on concevrait difficilement une conciliation entre le principe constitutionnel belge de l'exclusivité des compétences (fédérales et fédérées), avec un Sénat des collectivités fédérées qui pourrait contraindre le Gouvernement fédéral à la démission. L'autonomie de l'État fédéral vis-à-vis des collectivités fédérées requiert que seule la Chambre des représentants bénéficie encore de ce privilège²³⁷. En conséquence, le Sénat se voit exclu du droit d'enquêter, de poser des questions orales ou d'introduire des demandes d'explications au Gouvernement ou encore de se saisir de pétitions²³⁸. Cependant, celui-ci conserve son droit de poser des questions écrites, à tout le moins, lorsqu'elles ont trait à des matières relevant de sa compétence²³⁹.

Le Sénat se voit également attribuer un rôle de conseil concernant les « thèmes transversaux », pour lesquels une coopération entre les collectivités fédérées et l'État fédéral est indispensable (Chapitre II). Il conserve, en outre, son rôle de conciliateur quant aux conflits d'intérêts²⁴⁰ (Chapitre III).

Quant à sa fonction internationale, celle-ci se voit restreinte à sa plus simple expression, tout juste sera-t-il compétent, malgré son exclusion de la procédure d'assentiment aux traités²⁴¹, pour envoyer une délégation représentant les collectivités fédérées dans certaines assemblées parlementaires internationales (Chapitre IV).

²³⁵ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 82.

²³⁶ Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, Développements précités, p. 4.

²³⁷ J. SOHIER, *Bicrisme et État fédéral – La réforme du Sénat belge*, *o.c.*, p. 47.

²³⁸ Proposition de révision de l'article 57 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1732/1, p. 2. C'est, sans doute, une bonne chose que le Sénat soit privé de ce pouvoir de poser des questions orales et des demandes d'explications. C'était au dire de certains sénateurs eux-mêmes d'une perte considérable de temps pour les ministres qui étaient tenus d'y répondre, alors que dans bien des cas, ils y avaient déjà répondu à la Chambre des représentants. Voy. Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 43.

²³⁹ Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, Développements précités, p. 5.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*

Enfin, le Sénat conservera, en sus, sa compétence actuelle dans les procédures de présentation et de nomination des juges à la Cour constitutionnelle, des conseillers et des assesseurs du Conseil d'État ainsi que des non-magistrats du Conseil supérieur de la justice²⁴² (Chapitre V).

Au surplus, le Sénat ne sera plus une institution permanente. Quant au règlement de la Chambre des représentants, il devra être révisé pour instaurer une procédure de seconde lecture²⁴³ (Chapitre VI).

Il sera alors nécessaire, en guise de clôture de ce titre, d'émettre quelques observations relatives aux compétences sénatoriales (Chapitre VII).

Chapitre premier – La compétence normative

Section première – Monocamérisme

L'article 74, qui déroge à l'article établissant que le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat, établit un monocamérisme complet pour toutes les matières non visées par les articles 77 ou 78. Autrement dit, la compétence législative résiduelle ne reviendra plus qu'à la Chambre et au Roi. Le monocamérisme devient donc la règle, et le bicamérisme, qu'il soit obligatoire ou optionnel, l'exception²⁴⁴.

Du point de vue de notre démocratie parlementaire, les incidences sont concrètes. Le pouvoir législatif est, dorénavant, principalement partagé entre la Chambre des représentants et le Gouvernement fédéral. Le Sénat, porte-voix des collectivités fédérées en est désormais principalement exclu²⁴⁵. Si le Sénat avait été compétent sur un pied d'égalité pour la plupart des matières législatives, la dynamique aurait été tout autre. Le Gouvernement fédéral majoritaire à la Chambre des représentants aurait pu, dans ce cas, se retrouver minoritaire au Sénat – surtout en cas d'absence de simultanéité des élections fédérales et fédérées –, on se serait alors retrouvé dans une situation semblable à celle des États-Unis d'Amérique, où le Président doit parfois composer avec un Sénat américain, Haute assemblée représentant les États où son parti ne dispose pas de la majorité absolue. Ce ne sera donc pas le cas. L'on s'inquiétera, tout de même, du choix opéré par le Constituant, à savoir celui du monocamérisme tel qu'il est conçu en Belgique : où se trouve le contre-pouvoir ? Gouvernement et Chambre des représentants seront issus des mêmes élections, il y aura donc place pour une connivence entre ces deux institutions fédérales. L'on s'éloigne de la conception du pouvoir de MONTESQUIEU, où « *le pouvoir arrête le pouvoir* »²⁴⁶. Dans le présent cas, rien n'arrête le pouvoir, l'opposition, *a priori* minoritaire, ne pourra freiner l'empressement d'un Gouvernement fédéral de concert avec un Parlement acquis à sa cause²⁴⁷. L'équilibre des pouvoirs ne sera-t-il pas mis à mal si la Chambre se retrouve réduite à n'être qu'une simple chambre d'enregistrement des actes ministériels ? Il faudra espérer que le contre-pouvoir renaisse finalement au sein même du Gouvernement et donc de la majorité à la Chambre des représentants, par l'opposition des intérêts des différentes formations politiques de celle-ci.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 1) », o.c., p. 332.

²⁴⁵ A. FEYT et P. VANDERNACHT, o.c., p. 92.

²⁴⁶ MONTESQUIEU, o.c., pp. 142-152 : évoque le bicamérisme en le systématisant au départ de l'exemple anglais.

²⁴⁷ Voy. les propos de Christian PONCELET, ancien président du Sénat français : « *Le Sénat dérange parce qu'il est un contre-pouvoir, car il empêche de régner sans partage et qu'il est un modérateur du pouvoir* » : A. DE DECKER, « Avant-propos », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 11.

Section II – Bicamérisme obligatoire

Comme auparavant, le bicamérisme obligatoire est consacré à l'article 77 qui énumère toutes les matières dans lesquelles celui-ci sera d'application. La procédure en elle-même ne fut pas modifiée²⁴⁸. En ces matières, le Sénat agit à égalité avec la Chambre basse et conserve dès lors l'ensemble de ses prérogatives, autrement dit, il lui sera loisible de poser des questions écrites, d'user de son droit d'initiative²⁴⁹ voire d'exiger la présence des membres du Gouvernement²⁵⁰ (et non pas simplement la demander)²⁵¹.

Cette liste, fortement allégée, forme néanmoins un tout cohérent, à savoir les matières relatives à la structure fédérale de l'État et à la monarchie. Les trois premières matières sont désignées par des critères de forme, alors que les trois dernières le sont par des critères de fond²⁵². Il s'agit *primo*, de la déclaration de révision de la Constitution ainsi que la révision et la coordination de la Constitution²⁵³ ; *secundo*, des matières qui doivent être réglées par les deux chambres législatives en vertu de la Constitution : sont ainsi, particulièrement, visés les articles relatifs à la monarchie qui requièrent l'assentiment des deux chambres²⁵⁴ ; *tertio*, des lois à majorités spéciales²⁵⁵ ; *quarto*, des lois concernant les institutions de la Communauté germanophone et son financement ; *quinto*, des lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales²⁵⁶ ; *sexto*, des lois concernant l'organisation du Sénat et le statut de sénateur. L'on citera, à titre exemplatif, parmi cette dernière catégorie, la législation relative à la Commission parlementaire de concertation ou encore la législation relative à la désignation des sénateurs des collectivités fédérées et des sénateurs cooptés²⁵⁷. Par ailleurs, le législateur spécial (c'est-à-dire les deux chambres agissant sur pied d'égalité) pourra rallonger cette liste de matières pour lesquelles le bicamérisme obligatoire s'applique²⁵⁸. Au demeurant, l'article 174 n'ayant pas été révisé, le Sénat restera seul compétent pour fixer sa propre dotation de fonctionnement.

²⁴⁸ Révision de la Constitution, Proposition de révision de l'article 77 de la Constitution (déposée par MM. Bert ANCIAUX, Bart TOMMELEIN, Dirk CLAES, Marcel CHERON, Francis DELPÉRÉE, M^{mes} Christine DEFRAIGNE, Freya PIRYNS et M. Philippe MAHOX), Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1735/1, p. 3.

²⁴⁹ Const., art. 75.

²⁵⁰ Const., art. 100.

²⁵¹ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 92.

²⁵² A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, *o.c.*, p. 43.

²⁵³ La coordination de la Constitution n'apparaissait pas *expressis verbis* dans les compétences bicamérales avant cette révision de la Constitution, mais il n'y eut jamais le moindre doute quant au fait qu'elle était concernée par « les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution ». Voy. A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, *o.c.*, p. 43.

²⁵⁴ À savoir les articles 85, alinéa 3, 86, alinéa 1^{er}, 87, 90, 91, 92, 93, 94 et 95 de la Constitution. L'article 49 de la Constitution qui concerne l'ajournement des Chambres restera également bicaméral. Par contre, l'article 89 de la Constitution relatif à la liste civile du Roi relèvera dorénavant du monacamérisme.

²⁵⁵ Par loi spéciale, il faut tant inclure les lois adoptées à la majorité spéciale que les lois qui furent adoptées à la majorité ordinaire, mais dont tout changement ne pourra dorénavant s'opérer qu'en procédant à l'adoption d'une nouvelle loi spéciale. Ces lois sont celles visées aux articles 4, 5, al. 3, 39, 39bis, al. 2, 41, 63, § 4, 68, § 2 et § 3, al. 2, 77, 78, 115, § 1^{er}, al. 1^{er}, 118, § 2, 123, 125, 127, 128, 129, 135, 135bis, 136, 137, 142, 143, 151, § 1^{er}, 157bis, 160, al. 3, 162, 163, 167, §§ 4 et 5, 168bis, 169, 175, 177, 178, et 180 de la Constitution.

²⁵⁶ Par cette précision, le Constituant met fin aux conflits de compétence existant entre les Chambres fédérales depuis la réforme du bicamérisme de 1993, dès lors que cette compétence n'était pas visée par l'ancien article 77 de la Constitution. Si la Commission parlementaire de concertation s'était accordée sur le fait que le contrôle des dépenses électorales devait être une matière bicamérale obligatoire puisque touchait au statut des sénateurs, il n'en était pas de même pour le sort des dépenses électorales pour les parlements fédérés et du Parlement européen. Voy. Rapport périodique sur les travaux de la Commission parlementaire de concertation au cours de la session ordinaire 1997-1998, Rapport fait au nom de la Commission parlementaire de concertation par les Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1998-1999, n° 1-83/3, p. 5. Voy. à cet égard : A. ALEN et K. MUYLLE, *o.c.*, p. 219, note de bas de page n° 868.

²⁵⁷ Cela concerne donc les lois visées aux articles 50, 68 et 82 de la Constitution et, le cas échéant, les lois qui mettent en œuvre ces lois et articles. Voy. Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 29.

²⁵⁸ Cette soupape offre une certaine souplesse évitant une révision de la Constitution si d'aventure, un accroissement de cette liste s'imposait.

Le Sénat compétent pour ces matières, ce sont les collectivités fédérées qui, dorénavant, auront un droit de regard quant aux aspects essentiels de notre fédéralisme. L'on citera, à titre exemplatif, l'adoption de lois spéciales relatives à leur financement²⁵⁹, à leur autonomie constitutive, aux transferts de compétences, ainsi que leur rôle dans la pacification communautaire, qui, par le truchement du mécanisme des majorités spéciales, permet non seulement de sauvegarder les intérêts des francophones mais également de faire entendre les intérêts des collectivités fédérées. L'on songe, particulièrement, au contentieux de la périphérie²⁶⁰, ainsi qu'aux règles relatives à la scission de l'arrondissement électoral²⁶¹ ou à l'arrondissement judiciaire²⁶² de Bruxelles-Hal-Vilvorde²⁶³.

Si la Communauté germanophone est la seule à être *expressis verbis* citée dans la liste des matières bicamérales « intégrales », c'est, tout simplement, parce qu'à l'inverse des autres collectivités fédérées, celle-ci trouve le fondement de son organisation et de son fonctionnement dans une loi ordinaire, alors que les autres collectivités fédérées sont fondées par des lois spéciales. Le Constituant ne pouvait donc se satisfaire de désigner les lois spéciales comme matières ressortissant à la procédure parlementaire bicamérale obligatoire. Auparavant, les matières relatives à la Communauté germanophone ressortissaient déjà à cette procédure, mais par le truchement de l'article 77, qui ne visait, non pas la Communauté germanophone en tant que telle, mais les articles 115 et 118 de la Constitution comme articles ressortissant à la procédure parlementaire bicamérale obligatoire, ces articles prescrivant l'adoption d'une loi pour régler la composition, le fonctionnement et les élections des communautés²⁶⁴.

Du côté de la doctrine²⁶⁵, l'on s'accorde sur l'exigence d'une égalité absolue entre les deux chambres fédérales pour toute la législation institutionnelle et constitutionnelle, celle-ci découlant des lois de participation et d'autonomie qui doivent transcender l'organisation institutionnelle d'un État fédéral. L'on ne peut, effectivement, concevoir un État fédéral mature, qui verrait son organisation institutionnelle révisée sans la participation – ou à tout le moins la concertation – des collectivités fédérées. Le choix du Constituant s'est donc porté sur l'attribution d'un droit de veto aux collectivités dans leur ensemble et non pas à chacune des collectivités fédérées.

Section III – Bicamérisme optionnel

Enfin, reste alors le bicamérisme optionnel qui, par le truchement d'un droit d'évocation, offre la possibilité aux collectivités fédérées de s'associer à la procédure législative, sans pour autant leur permettre de la paralyser²⁶⁶. C'est en l'article 78 de la Constitution que sont recensées les matières relevant du bicamérisme optionnel. Pour celles-ci, le Sénat sera dorénavant dépourvu du droit d'initiative consacré à l'article 75 de la

²⁵⁹ Voy. ces auteurs qui réclamaient que les collectivités fédérées aient à se prononcer sur la répartition des ressources entre État fédéral, régions et communautés : Ch. GOOSSENS, « La réforme du Sénat », *A.P.T.*, 1985, t. 1^{er}, p. 58 ; E. LEEMANS, *Het tweekamerstelsel in een nieuw perspectief (Zeven knelpunten na zeven jaar staatsherforming)*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. 382, cités par J. SOHIER, *Bicaméralisme et Etat fédéral – La réforme du Sénat belge*, o.c., p. 48.

²⁶⁰ Voy. Const., art. 160.

²⁶¹ Voy. Const., art. 63, § 4.

²⁶² Voy. Const., art. 157bis.

²⁶³ A. FEYT et P. VANDERNACHT, o.c., p. 93.

²⁶⁴ Voy. A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, o.c., p. 44.

²⁶⁵ Voy. en ce sens : Ch. GOOSSENS, « La réforme du Sénat », o.c., pp. 58-59 ; C. DAUBIE, « Le Sénat de Belgique : perspectives et esquisses d'une réforme de l'État », *A.P.T.*, 1981, p. 116 ; E. LEEMANS, o.c., p. 379, cités par J. SOHIER, *Bicaméralisme et Etat fédéral – La réforme du Sénat belge*, o.c., p. 47.

²⁶⁶ Proposition de révision de l'article 78 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1736/1, p. 2.

Constitution, seule lui restant, la possibilité d'évoquer ces textes déjà adoptés par la Chambre basse ainsi que de requérir la présence des ministres.

La procédure d'évocation se voit également réaménagée : une majorité absolue de sénateurs sera, désormais, requise²⁶⁷ avec au moins un tiers des membres de chaque groupe linguistique, ce qui, *in concreto*, signifie que le droit d'évocation ne sera pleinement exercé que si, au minimum, trente-et-un sénateurs, dont sept francophones et dix néerlandophones, l'appuient, et ce, dans un délai de quinze jours après la réception du projet ou de la proposition de loi²⁶⁸. Les sénateurs auront, alors, trente jours pour l'amender ou, au contraire, ne pas y toucher, auquel cas le Sénat le transmettra directement à la sanction royale. En cas d'amendement par le Sénat, le texte modifié sera renvoyé à la Chambre qui se prononcera définitivement soit en acceptant le texte tel qu'amendé par le Sénat soit, au contraire, en le modifiant une dernière fois. La Chambre disposant du dernier mot, le Sénat ne sera plus autorisé à le réexaminer. L'article 79 qui organisait, quant à lui, la navette parlementaire en ces matières se voit donc abrogé. Il en est, d'ailleurs, de même pour les articles 80 et 81, organisant respectivement, une procédure d'urgence pour les projets et propositions évoqués par le Sénat²⁶⁹, et un droit d'initiative en matière de bicamérisme optionnel.

L'on s'interroge sur la praticabilité de ce droit d'évocation : avec un seuil si élevé, et un délai si court, pourra-t-il encore être actionné dans une assemblée dorénavant non-permanente ? Certes, les sénateurs peuvent, également, être actifs en dehors des séances plénières, mais, puisque selon les travaux parlementaires et son Règlement²⁷⁰, le Sénat ne prévoit de se réunir que huit fois par an, soit approximativement une fois par mois (hors les vacances parlementaires), il ne devrait plus être actionné régulièrement. Et c'est assurément le dessein de cette réforme, celui de compromettre le plus possible les possibilités d'évocation du Sénat. Aux sénateurs déplorant que seuls les partis de la majorité fédérale seront dorénavant à même d'évoquer un projet ou une proposition de loi, l'on soulignera que la majorité présidant la formation du Gouvernement fédéral pourrait être minoritaire au Sénat, spécialement en cas de non concomitance des élections²⁷¹.

L'on citera, à titre exemplatif, des matières concernées par ce type de bicamérisme, les « *lois prises en exécution des lois* »²⁷² spéciales, c'est-à-dire les lois ordinaires qui les préciseront. Comme pour l'article 77, une loi adoptée à la majorité spéciale pourra accroître les matières concernées par ce bicamérisme.

Concernant la Commission parlementaire de concertation, consacrée à l'article 82 de la Constitution, organe appelé à régler les conflits de compétences survenant entre les deux chambres et à, éventuellement, prolonger les délais d'examen prévus à l'article 78, l'on rapportera, ici, les propos de ceux qui, spéculant sur une inflation de lois spéciales, prédisent qu'une pléthore de lois ordinaires seront adoptées dans leur foulée, et qu'il reviendra alors à cette même commission de déterminer, au sein de celles-ci, les dispositions qui

²⁶⁷ Alors qu'avant la réforme, il suffisait de quinze sénateurs pour évoquer un texte législatif de la Chambre.

²⁶⁸ Sauf dans le cas où le Gouvernement fédéral serait minoritaire au Sénat, la procédure d'évocation ne pourra plus être utilisée par les partis appartenant à l'opposition (par rapport à la Chambre).

²⁶⁹ La proposition d'abrogation de cet article fut justifiée comme suit : « *Puisque le nombre de projets de lois qui peuvent encore être évoqués a été drastiquement limité, que les délais relatifs au droit d'évocation ont été raccourcis et que le Sénat ne pourra plus amender un projet qu'à une seule reprise, la présente proposition prévoit l'abrogation de l'article 80 de la Constitution.* » cf. Proposition de révision de l'article 80 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1740/1, p. 2.

²⁷⁰ Règlement du Sénat, art. 30.

²⁷¹ Proposition de règlement du Sénat de Belgique, Rapport fait au nom du bureau par MM. ANCIAUX et DELPÉRÉE, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5 - 2353/1, p. 25.

²⁷² Bien qu'une loi ne soit jamais prise en exécution d'une autre loi, il s'agit de la formulation adoptée par le Constituant dérivé.

seront prises « en exécution » de ces lois spéciales²⁷³. Il reste que, comme avant, certaines propositions ou projets de loi devront faire l'objet d'une scission, dès lors que toutes les dispositions y contenues ne ressortiront pas à la même procédure parlementaire²⁷⁴, comme l'exige le Règlement de la Chambre²⁷⁵.

Se pose également la question du sort à réserver aux projets et propositions de lois qui n'auront pu aboutir avant la fin de la législature fédérale, ou encore avant le renouvellement – partiel ou intégral²⁷⁶ – du Sénat, dès lors que le renouvellement des chambres fédérales pourrait ne pas intervenir concomitamment. Le législateur opta pour leur caducité dès la dissolution de la Chambre des représentants²⁷⁷.

Chapitre II – La compétence de conseil

Le Sénat étant privé du droit d'enquête, celui-ci pourra néanmoins, en vertu de son rôle de conseil, établir des rapports d'information concernant les disciplines transversales susceptibles d'avoir des répercussions sur des matières échouant aux collectivités fédérées²⁷⁸. Le dessein est alors tout autre, à savoir, non plus d'exercer un contrôle politique sur le Gouvernement fédéral mais bien de contribuer à une meilleure coopération entre d'une part, les entités fédérées et d'autre part, l'État fédéral²⁷⁹. L'avenir nous dira si cet outil ne sera pas détourné de sa *ratio legis* pour suppléer la privation du droit d'enquête²⁸⁰.

Concrètement, l'initiative de pareille démarche devra être soutenue soit par quinze sénateurs, soit par la Chambre des représentants, soit par un parlement de communauté ou de région, soit encore, par le Roi. Au Sénat, alors, d'approuver cette initiative à la majorité absolue des suffrages exprimés, dont un tiers au moins dans chaque groupe linguistique. Les mêmes quorums de suffrages seront, par ailleurs, exigés pour l'approbation de ce rapport d'information.

In concreto, la demande d'établissement d'un rapport d'information devra être accompagnée d'une note explicative, avant d'être transmise au Président du Sénat, qui, s'il la juge recevable, procédera au vote d'approbation ou de rejet en assemblée plénière de cette demande. Dans le premier cas, il confiera alors cette mission à une ou plusieurs commissions. Le Sénat étant désormais dépourvu du droit d'enquête et des prérogatives y rattachées²⁸¹, la commission saisie se contentera de faire appel, le cas échéant, à des experts (sans les contraindre à venir) pour éclairer sa science²⁸². Enfin, après approbation en séance plénière du rapport d'information, celui-ci est communiqué aux gouvernements et présidents des autres assemblées du pays.

²⁷³ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 95.

²⁷⁴ Voy. à ce propos : M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement. Organisatie en werking*, Kortrijk, UGA, 2010, n° 491 ; J. DELTOUR, J. VAN NIEUWENHOVE et M. WOUTERS, « Vijf jaar nieuwe wetgevingsprocedure (deel1) », *o.c.*, n°s 50-70.

²⁷⁵ Règlement de la Chambre, art. 72, n° 2, al. 2.

²⁷⁶ En raison de l'autonomie constitutive de l'ensemble des collectivités fédérées qui pourront désormais disposer elles-mêmes de la durée de leur propre législature : voy. Const., art. 118, § 2, al. 4.

²⁷⁷ Art. 2 de la loi du 5 mai 1999 relative aux effets de la dissolution de la Chambre des représentants à l'égard des projets et propositions de loi dont les Chambres législatives sont saisies, *M.B.*, 7 mai 1999, éd. 2, p. 15881.

²⁷⁸ Const., art. 56, al. 2.

²⁷⁹ Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1731/1, pp. 1-2.

²⁸⁰ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 96.

²⁸¹ Cf. l'article 4 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *M.B.*, 5 mai 1880, p. 1681 qui permettait alors au Sénat de citer des experts ou des témoins, de les interroger sous serment ou encore de les forcer à témoigner.

²⁸² Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, Développements précités, pp. 1-2.

Ces rapports d'information peuvent constituer une réelle opportunité pour le Sénat de s'adjuger une nouvelle fonction consultative, et partant, d'asseoir une nouvelle légitimité. Le prescrit constitutionnel ayant une portée à ce point large, il serait permis de croire que pratiquement toute matière pourrait se voir qualifier de transversale²⁸³, dès lors que la plupart des questions – pour reprendre les termes constitutionnels – sont susceptibles de poser des difficultés à caractère communautaire²⁸⁴. C'est dans cette compétence que s'exprime le plus le principe de participation qu'un État fédéral doit mettre en œuvre, même si, en l'espèce, il ne s'agit que d'une compétence « para-législative »²⁸⁵. L'objectif paraît, en tout cas, *a priori*, noble, mais sa réussite dépendra pleinement de la bonne volonté des sénateurs et de ce qu'ils en feront.

Chapitre III – La compétence de conciliateur

Section première – Conflit d'intérêts

En sus de sa compétence de conseil, le Sénat conserve sa compétence exclusive dans le cadre de la procédure en règlement des conflits d'intérêts survenant entre assemblées politiques²⁸⁶, à savoir qu'il est appelé à remettre un avis motivé, à l'attention du Comité de concertation, organe politique chargé de la résolution des conflits d'intérêts. Cette procédure n'est enclenchée qu'après qu'un parlement a adopté, à la majorité des trois quarts des voix, une motion en suspension d'un projet ou d'une proposition de loi, décret ou ordonnance d'une autre assemblée menaçant ses propres intérêts. La motion devant intervenir avant que le texte litigieux ne soit adopté en séance plénière²⁸⁷. La procédure est, alors, suspendue pour soixante jours, en vue d'une concertation entre les assemblées « en conflit ». L'avis motivé sénatorial n'intervenant qu'en cas d'échec de cette concertation. Les sénateurs n'ont, donc, jamais été appelés à résoudre, eux-mêmes, ces conflits d'intérêts, mais plutôt à agir en phase préventive de l'intervention du Comité de concertation, composé des représentants des différents pouvoirs exécutifs de Belgique²⁸⁸. De surcroît, l'avis motivé sénatorial sera adopté à la simple majorité ordinaire, c'est-à-dire qu'en l'absence de composition paritaire du Sénat, la majorité flamande devrait systématiquement l'emporter en cas de conflit communautaire, sans même évoquer le sort réservé aux entités germanophone et bruxelloise²⁸⁹. Tout au plus pourra-t-il contenir des avis de minorité²⁹⁰.

L'on regrettera que le Constituant n'ait pas saisi l'opportunité qui se présentait à lui, pour exploiter ce Sénat des collectivités fédérées qu'il tente d'instituer, en lui attribuant un rôle de conciliation plus décisif, jusqu'à l'ériger en véritable gardien de la loyauté fédérale²⁹¹. Ces conflits, bien souvent plus politiques que juridiques, mériteraient, en effet, une conciliation de leur nature. La conciliation n'est pas du ressort de

²⁸³ Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 56.

²⁸⁴ R. DEHOUSSE, *Représentation territoriale et représentation institutionnelle: réflexions sur la réforme du Sénat belge à la lumière des expériences étrangères*, San Domenico, European University Institute, 1990, p. 38.

²⁸⁵ A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, o.c., p. 42.

²⁸⁶ Const., art. 143 *juncto* art. 32, § 1er de la Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451.

²⁸⁷ Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 32, §§ 1^{er} *bis*–1^{er} *ter*, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451. Voy. pour une étude approfondie en la matière : F. AMEZ, « Trente ans de concertation interparlementaire pour conflit d'intérêts », *C.D.P.K.*, 2011, liv. 3, p. 334.

²⁸⁸ Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 31, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451.

²⁸⁹ J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », o.c., pp. 401-402.

²⁹⁰ Révision du titre III, chapitre III *bis*, de la Constitution, en vue d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1992-1993, n° 100-27/2°, p. 6.

²⁹¹ Les conflits d'intérêts trouvent leur source dans une violation de la loyauté fédérale, étant entendue comme une règle juridique interdisant aux différentes collectivités fédérale et fédérées d'exercer leurs compétences propres d'une manière abusive qui déparerait l'équilibre institutionnel de notre fédéralisme belge. Voy. pour de plus amples informations : S. DEPRÉ, « Article 143 », in *La Constitution belge – Lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Nivelles, Le Cri, 2004, pp. 318-320.

l'interprétation et de l'application d'une règle de droit, mais bien de celui de la négociation et, s'il échoue, de la conciliation rapprochant les positions, en vue d'un arrangement, tâche que l'on souhaiterait voir échoir au Sénat²⁹².

Ainsi, une commission paritaire créée en son sein semblait donc plus indiquée, encore que certains esprits se montraient particulièrement dubitatifs quant à une résolution par la négociation politique orchestrée par des sénateurs, qui – émanant des collectivités fédérées mais aucunement responsables devant leur propre parlement – s'engageraient dans des concessions qu'ils imposeraient, par la suite, à ces mêmes collectivités fédérées²⁹³.

Ce n'est, cependant, pas l'option choisie par les auteurs de la VI^e réforme de l'État, qui, tout en laissant intact ce système²⁹⁴, indiquèrent vouloir confier le contrôle du principe de loyauté fédérale à la Cour constitutionnelle²⁹⁵, à l'instar de la situation allemande²⁹⁶. Certains esprits, dont M. UYTENDAELE²⁹⁷, en appelaient d'ailleurs à cette solution depuis bien longtemps, considérant la loyauté fédérale trop proche du concept de l'abus de droit pour être dispensée d'un contrôle juridictionnel, seul à même de lui assurer une quelconque effectivité. L'on relèvera, néanmoins, que cette intention semble rester lettre morte, dès lors qu'aucune modification des compétences de la Cour constitutionnelle n'a jusqu'à présent été effectuée.

L'on conçoit mal l'articulation qui sera faite entre les deux systèmes. Il est vrai que le système originel d'intervention du Sénat, qui fut découvert par le grand public lors de l'épique saga des conflits d'intérêts relatifs à la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, ne brilla pas pour son efficacité. Le Sénat se contentant, en actant seulement dans son avis les différents points de vue, de postposer les tensions existantes, comme certains l'avaient redouté lors de la conception de ce système²⁹⁸. Le Sénat plaça alors ses espoirs dans la négociation politique à l'œuvre entre partis politiques²⁹⁹. Et F. AMEZ de conclure, à propos du rôle du Sénat en la matière, comme suit : « *Toute question communautaire (et tels sont la plupart des conflits d'intérêts) pose le problème de la composition non-paritaire du Sénat, qui, permettant au groupe linguistique néerlandais d'user de la force du nombre, mine sa légitimité du point de vue francophone. Enfin, le Sénat peut être amené à se prononcer sur des conflits d'intérêts dans lesquels il est lui-même partie ou dans lesquels certains de ses membres ont déjà pris parti en une autre qualité. Tous ces éléments empêchent le Sénat de remplir opportunément son rôle dans la procédure dite de règlement des conflits d'intérêts* »³⁰⁰.

²⁹² Fr. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 277.

²⁹³ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral – La réforme du Sénat belge*, o.c., p. 51.

²⁹⁴ Un système décrié par certains, tant pour son manque de transparence que pour son inefficacité. Voy. à ce propos : M. LEJEUNE, « Les conflits d'intérêts », in *Les compétences régionales et communautaires*, Namur, 1983, p. 221 ; M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé : réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 595 ; cités par J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », o.c., p. 401.

²⁹⁵ Voy. le point 1.7 de l'accord institutionnel qui dispose comme suit : « en vertu de l'article 142, al.2, 3° de la Constitution, l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle sera modifié en ajoutant un 3°, libellé comme suit : "du principe de loyauté fédérale visé à l'article 143 de la Constitution" ». Cf. E. DI RUPO, o.c., p. 11.

²⁹⁶ A. FEYT et P. VANDERNACHT, o.c., p. 97.

²⁹⁷ M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge – regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 775.

²⁹⁸ Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport précité, pp. 14-15.

²⁹⁹ Conflit d'intérêts entre le Parlement de la Communauté française et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Proposition d'avis motivé, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2007-2008, n° 4-547/2 ; Conflit d'intérêts entre l'Assemblée de la Commission communautaire française et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Proposition d'avis motivé, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2008-2009, n° 4-856/2.

³⁰⁰ F. AMEZ, o.c., pp. 348-349.

L'on attend impatiemment d'analyser la compétence qui sera dévolue à la Cour constitutionnelle belge, et surtout son application. La haute juridiction jouira-t-elle d'une suffisante autorité pour déclarer sur une question hautement politique, que l'attitude d'une collectivité fédérale ou fédérée est déloyale voire – peut-être pire – que celle-ci est loyale ? Ne risque-t-elle pas d'humilier l'un en confirmant le comportement de l'autre ? Notre système institutionnel belge repose, pourtant, sur une toute autre logique, celle du compromis dont la finalité est justement d'éviter qu'il y ait un vainqueur et un vaincu³⁰¹.

Section II – Accords de coopération

Autre occasion manquée de la réforme du Sénat, celle concernant les accords de coopération qui auraient pu être élaborés en son sein, en tant que lieu de rencontre entre les collectivités fédérées du pays, permettant également d'épargner plusieurs normes d'assentiment. Cependant, le Constituant, en déclarant monocratiques les lois d'assentiment à de tels accords, prive le Sénat de son droit d'évocation y relatif³⁰². L'on souligne, de ce fait, l'incohérence de la réforme qui rend le Sénat compétent pour définir l'architecture de notre fédéralisme belge, mais incompétent quant aux accords de coopération qui traduiraient toute modification de celle-ci. Seul subterfuge, les sénateurs pourront, par le truchement des rapports d'information, se prononcer sur une mauvaise mise en œuvre d'un accord de coopération voire sur un déficit de coopération³⁰³.

Eu égard à l'importance des transferts de compétences de la VI^e réforme de l'État, la collaboration entre collectivités fédérées ne sera que plus cruciale. Jusqu'à présent, le principal mode de coopération entre celles-ci fut la conclusion d'accords de coopération³⁰⁴. Toutefois, ces accords de coopération ne sont pas exempts de défauts.

Primo, le rôle des parlements s'en trouve circonscrit à un entérinement ou à un rejet en bloc, dès lors que ces accords, conclus par les gouvernements, ne peuvent être amendés par leur parlement, alors que les accords de coopération interparlementaire voient leur portée limitée aux prérogatives du Parlement. *Secundo*, toute modification d'une norme contenue dans ces accords de coopération appelle un nouvel accord de coopération. *Tertio*, il n'est pas permis d'exécuter les accords de coopération au moyen d'un accord de coopération d'exécution, lorsque ces mesures d'exécution seraient susceptibles de grever la Communauté ou la Région ou de lier des Belges individuellement, il faut alors repasser par un assentiment législatif. Certains sénateurs, jugeant de ce fait, imparfaite la répartition entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif³⁰⁵.

Pour rencontrer toutes ces difficultés, et pour simplifier les procédures trop lourdes de coopération entre collectivités fédérées, un nouvel instrument fut institué, celui de l'adoption des décrets conjoints. L'on définira le décret conjoint comme « *une norme législative adoptée conjointement par les pouvoirs législatifs de*

³⁰¹ Q. PEIFFER, « Le contrôle par la Cour constitutionnelle des motions en conflits d'intérêts » obs. sous C. const., 24 juillet 2009, n° 38/2009, *J.L.M.B.*, 2009, p. 1805.

³⁰² Proposition de révision de l'article 78 de la Constitution, Développements précités, p. 2.

³⁰³ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 98.

³⁰⁴ Voy. Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 92bis, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

³⁰⁵ Décrets conjoints, Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles par MM. BEKE et MOUREAUX, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1815/5, pp. 4-5.

plusieurs collectivités fédérées »³⁰⁶. Ces décrets conjoints portant d'ailleurs sur le même objet que les accords de coopération tant volontaires qu'obligatoires entre collectivités fédérées, ils en constitueront une alternative. L'intérêt du décret conjoint réside en ce qu'il peut prévoir, en son sein, qu'un arrêté d'exécution y relatif sera adopté par les gouvernements concernés, sans préjudice de leur possibilité d'exécuter individuellement ce décret conjoint. De surcroît, cet instrument sauvegardera l'autonomie des différentes collectivités fédérées, en ce qu'il leur est permis, chacune pour ce qui les concerne, et sous réserve d'une concertation préalable, d'abroger unilatéralement une norme conjointe.

Avant que des décrets conjoints ne soient adoptés par leur parlement respectif, ceux-ci seront soumis à une commission interparlementaire composée d'un nombre égal de représentants de chacun des parlements concernés, chaque délégation y constituée devant respecter la représentation proportionnelle de groupes politiques, et, en tout cas, comprendre un minimum de neuf membres. Le projet ou la proposition de décret conjoint n'est adopté qu'à la majorité absolue de chacune des délégations, et à condition que la majorité des membres soit y présente. Si par la suite, un des parlements concernés amende ce projet ou cette proposition, celui-ci sera renvoyé à la commission interparlementaire³⁰⁷. C'est une des plus-values de ce mécanisme plus flexible³⁰⁸.

L'on soulignera, enfin, que cet instrument sera également applicable aux institutions de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale dotées d'un pouvoir législatif, (*id est* la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française dans les matières où elles disposent de compétences législatives)³⁰⁹.

L'on renverra, au surplus, à l'annexe³¹⁰, pour les considérations faites par le Conseil d'État auxquelles malheureusement, il ne fut guère donné satisfaction.

Chapitre IV – Une compétence internationale quasi-inexistante

L'on poursuit avec l'étude du Sénat en tant qu'assemblée « internationale », auquel il est tout simplement mis fin. Alors qu'après la réforme de 1993, l'on avait vu poindre une spécialisation du Sénat en la matière avec une priorité donnée au Sénat dans l'étude des lois d'assentiment aux traités, par une exigence constitutionnelle³¹¹ pour le pouvoir exécutif de déposer les projets de loi d'assentiment au Sénat, ce sera, dorénavant, une fonction dont il sera dépourvu. À la Chambre des représentants revenant la compétence exclusive d'adopter des lois d'assentiment³¹². La déception est, à nouveau, grande de ne pas voir exploiter ce Sénat des collectivités fédérées que le Constituant peine à instituer : ses attributions ne sont manifestement pas à la mesure des ambitions du Constituant.

³⁰⁶ *Ibid.* pp. 4-6.

³⁰⁷ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 92bis/1, § 2, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

³⁰⁸ L'on précisera, par pure précaution oratoire, que ce mécanisme n'entend ni déroger au partage entre les pouvoirs législatif et exécutif, ni à la répartition territoriale et matérielle des compétences, prévus par l'ordonnancement juridique belge, mais que la visée de ces décrets conjoints est celle de réaliser efficacement le principe de répartition exclusive des compétences, puisqu'ils permettront une meilleure coopération entre les collectivités fédérées, tout en s'abstenant de tout transfert de compétences, tant législative, exécutif que de financement. Voy. Décrets conjoints, Rapport précité, p. 5.

³⁰⁹ Décrets conjoints, Rapport précité, p. 6.

³¹⁰ Voy. l'Annexe unique relative à l'avis du Conseil d'État sur les « décrets conjoints ».

³¹¹ Const., art. 75, al. 3 ancien.

³¹² Const., art. 167, § 2.

L'on pense, tout particulièrement, aux traités mixtes, auxquels les collectivités fédérées auraient pu, par la voie de leurs sénateurs, donner leur assentiment, évitant ainsi un processus particulièrement long et une pléthore de normes d'assentiment (loi, décrets, et ordonnance), les compétences se chevauchant bien souvent en pratique³¹³. Cela aurait, bien entendu, nécessité des aménagements, tant dans la composition sénatoriale, que dans les quorums de votes, dès lors qu'il aurait fallu s'assurer, d'une part, que chaque collectivité ait pu être représentée dans sa diversité politique au Sénat (c'est-à-dire – à notre estime – au minimum cinq sénateurs par collectivité fédérée³¹⁴), et qu'au sein de chaque représentation des collectivités politiques, une majorité favorable à cette loi d'assentiment se dégage³¹⁵.

Il n'aurait, d'ailleurs, pas été saugrenu de procéder de la sorte, dès lors que l'assentiment à des traités mixtes se serait inscrit dans la continuité de la compétence du Sénat de participer activement à l'élaboration des normes bâtissant l'architecture de notre fédéralisme belge, surtout lorsque ces traités ont une incidence sur celles-ci.

Le Constituant a sans doute été trop loin : s'il pouvait légitimement faire valoir qu'un Sénat, composé presque uniquement de représentants des collectivités fédérées ne puisse pas se prononcer sur un projet de loi d'assentiment à un traité non mixte, qui ne concernerait, donc, que la collectivité fédérale, par respect du principe de l'exclusivité des compétences, l'on ne peut que désapprouver qu'il ait négligé, par son empressement à modifier cette matière jusque-là bicamérale, de distinguer, parmi les traités, ceux pour lesquels les collectivités fédérées sont de toute façon amenées à se prononcer.

L'on enchérira notre propos par le regret que notre Sénat n'ait pas une compétence internationale pleine et entière qui se déclinerait sous ses diverses formes, grâce aux différents outils possibles, qui formeraient un tout cohérent. L'on pense ainsi à la législation conférant un droit de substitution à l'Autorité fédérale, lorsqu'une collectivité fédérée, par son inaction, engage la responsabilité de la Belgique³¹⁶. Puisqu'il s'agit d'une loi spéciale, le Sénat sera compétent pour l'amender, mais bien plus que l'amender, c'est ce droit de substitution qu'il aurait été intéressant d'attribuer au Sénat, en tant que lieu de rencontre des collectivités fédérées. L'on pense également à la surveillance que maintiendra le Sénat, quant au respect du principe de subsidiarité³¹⁷ par l'Union européenne, afin qu'aucune initiative, relative à un thème qui serait mieux traité à un autre niveau législatif, ne soit prise pas celle-ci. L'on pense, également et surtout, à la possibilité qu'aura toujours le Sénat, dans sa nouvelle mouture, d'envoyer une délégation dans certaines assemblées parlementaires internationales, ce qui permettra de représenter approximativement les collectivités fédérées³¹⁸.

³¹³ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, p. 99.

³¹⁴ Ce qui assurerait au moins un représentant par formation politique présente au sein du parlement fédéré.

³¹⁵ Le système actuel comporte aussi ses incohérences, en cas de traité mixte : chaque collectivité fédérée possède un droit de veto, qui s'il est utilisé, mettrait à mal l'autonomie respective des autres collectivités fédérées et de l'État fédéral qui se verrait contraints de ne pouvoir ratifier le traité mixte. Voy. à ce sujet J. SOHIER, *Bicaméralisme et Etat fédéral – La réforme du Sénat belge*, *o.c.*, p. 52.

³¹⁶ Loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des communautés et des régions, *M.B.*, 8 mai 1993, p. 10559.

³¹⁷ T.U.E., art. 5, § 3.

³¹⁸ Proposition de règlement du Sénat de Belgique, Rapport précité, p. 28. Voy. également l'art. 80 du Règlement du Sénat.

Il reste donc quelques reliquats de cette compétence internationale. L'on ne peut s'empêcher de faire un parallèle avec la situation canadienne – où l'existence même du Sénat fait depuis très longtemps débat³¹⁹ –, les parlementaires canadiens travaillant dans ces structures internationales étant, à quelques rares exceptions toujours des sénateurs. Quoiqu'il en soit, l'intérêt de cette attribution sera fonction de ce qu'en feront les sénateurs³²⁰.

Plus fondamentalement, le Constituant est passé à côté de l'occasion d'ériger le Sénat en chambre diplomatique, en sus d'une chambre des collectivités fédérées, l'une et l'autre n'étant pas incompatibles. Celui-ci aurait pu se voir conférer la primauté d'examen de tout texte s'inscrivant dans le domaine des relations internationales, c'est-à-dire tant les lois de transposition d'une directive européenne que les lois d'assentiment. Jusqu'à la présente réforme, le droit international classique ne suivait de fait pas le même régime parlementaire que le droit européen, ce dernier relevant du bicamérisme optionnel normal. À rebours de Fr. DELPÉRÉE, qui appelait à un monocamérisme en ces matières au bénéfice du Sénat, l'on estime préférable que la Chambre des représentants exerce une seconde lecture, à titre de chambre représentant les intérêts de la collectivité fédérale, spécialement dans la nouvelle configuration sénatoriale³²¹.

Chapitre V – Une compétence limitée dans les matières qui touchent à l'ordre juridictionnel

Concernant la législation relative à l'organisation des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, celle-ci sera dorénavant monocamérale, à l'exception de certaines dispositions essentielles prévues par la Constitution elle-même. L'on songe, particulièrement, aux éléments essentiels de l'emploi des langues en matière judiciaire au sein de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles³²², mais, également, aux règles de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État³²³. Le Sénat conservera, cependant, son rôle dans le processus de nomination des magistrats à la Cour constitutionnelle³²⁴, des conseillers d'États et de leurs assesseurs³²⁵, ainsi que des non-magistrats du Conseil supérieur de la justice³²⁶.

Le Sénat se revendiquant désormais comme l'assemblée des collectivités fédérées, il n'est pas incohérent qu'il puisse se prononcer sur la nomination des magistrats des juridictions suprêmes dont la principale mission est de veiller au respect des normes répartitrices de compétences par les normes législatives ou réglementaires. L'on rapportera, cependant, les réserves de certains qui, à juste titre, soulignent l'incohérence entre la nomination – entre autres par le Sénat – des non-magistrats au Conseil supérieur de la Justice et les lois relatives à l'administration de la justice dorénavant monocamérale³²⁷.

³¹⁹ Voy. à ce propos : Renvoi relatif à la réforme du Sénat, 2014 CSC 32.

³²⁰ Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 56.

³²¹ F. DELPÉRÉE, « Le Sénat, chambre diplomatique », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 81-83.

³²² Const., art. 157bis.

³²³ Const., art. 160, al. 3 : est, particulièrement, visé le contentieux de la périphérie dont le Conseil d'État serait saisi.

³²⁴ L. spéc. sur la Cour constitutionnelle du 6 janvier 1989, art. 32, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315.

³²⁵ L. coord. sur le Conseil d'État, art. 70 et 80.

³²⁶ Const., art. 151, § 2.

³²⁷ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, pp. 98-99.

Chapitre VI – Addenda

Section première – La seconde lecture

La sécurité que représentait le bicamérisme peut être substituée par un monocamérisme encadré de garde-fous. L'on pense, spécialement, au système de seconde lecture, déjà d'application au Parlement national danois, le *Folketing*, mais également au Parlement flamand³²⁸.

C'est, dorénavant, une exigence constitutionnelle pour la Chambre, recevant la compétence législative résiduelle, de prévoir une procédure de seconde lecture. Soulignons, tout de même, qu'une procédure de seconde lecture existait déjà avant la réforme. Cette exigence constitutionnelle n'est donc rien d'autre que la constitutionnalisation d'une situation existant depuis 1831, alors qu'elle est présentée comme une compensation à l'instauration d'un monocamérisme de principe. En outre, la Constitution n'érige pas en droit constitutionnel une seconde lecture (même conditionnée), il s'agit simplement d'une obligation pour la Chambre de prévoir une procédure (obligatoire ou facultative) dans son règlement³²⁹.

Le prescrit de l'article 76 de la Constitution se suffisant à exiger l'instauration d'une procédure de seconde lecture, la Chambre est donc libre d'en fixer les modalités dans son règlement, tout au plus, est-il précisé, dans les travaux parlementaires, que la vocation de cette seconde lecture est d'améliorer la qualité de la législation, qu'un temps de réflexion suffisamment long devra être prévu à cet effet, et que cette tâche pourra être déléguée à une commission spéciale. Et de rajouter qu'une législation de bon aloi n'est pas uniquement fonction d'un système efficace de seconde lecture, mais que la contribution des services juridiques spécialisés des chambres législatives concourra également à une meilleure législation³³⁰. Le Constituant semble, toutefois, tout miser sur la seule technique de la seconde lecture pour garantir une législation de qualité³³¹.

Puisque l'article 76 était des plus laconiques, l'on pensait pouvoir supputer de la *ratio legis* de cette nouvelle procédure qu'elle ne serait ni mise en œuvre pour les matières relevant du bicamérisme complet, ni pour les matières qui relevaient déjà de la procédure monocamérale avant cette révision du bicamérisme, et qu'elle ne serait sans doute pas automatique. Ce n'est finalement pas exactement ce que décida la Commission spéciale du règlement et de la réforme du travail parlementaire de la Chambre. Seules seront, en effet, d'office exclues de toute procédure de seconde lecture, quelques matières fortement spécifiques, à savoir, celles concernant des lois formelles, *id est* les projets de loi budgétaire, de fixation du contingent de l'armée, d'assentiment aux traités, ou encore les propositions législatives accordant la naturalisation³³². Certaines étant le fruit d'une négociation et d'un équilibre politique parfois fragile, – l'on songe tout particulièrement aux assentiments aux traités –, elles sont, quelquefois, vues comme une prérogative de l'Exécutif, où la Chambre se contente parfois plus de jouer le rôle de chambre d'enregistrement que de contrôle, dès lors que la marge de manœuvre de l'assemblée en est parfois réduite à un choix manichéen

³²⁸ Voy. *Reglement van het Vlaams Parlement*, art. 75. J. SOHIER, *Bicaméralisme et Etat fédéral – La réforme du Sénat belge*, o.c., p. 11.

³²⁹ : G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », o.c., p. 132.

³³⁰ Proposition de révision de l'article 76 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1738/1, p. 2.

³³¹ Voy. pour une énumération d'autres techniques de légistique : G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », o.c., p. 132.

³³² Règlement de la Chambre, art. 82, n° 1^{er}, al. 4 *juncto* art. 83, n° 2 : la procédure de seconde lecture ne s'applique : « *ni aux projets de loi relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée, ni aux projets de loi portant assentiment à un traité, ni aux propositions visant à accorder la naturalisation* ».

d'accepter, dans son ensemble, le projet législatif, soit de le refuser – dans son ensemble également – et par là même, de désavouer son Gouvernement, le vote s'apparentant alors à une motion de méfiance.

Hormis pour les matières susvisées, la commission saisie d'un projet ou d'une proposition de loi pourra procéder à une seconde lecture à la simple demande d'un de ses membres, pour autant que le Sénat ne l'ait pas encore examiné, à défaut de quoi, la demande devra émaner d'un tiers de ses membres³³³. Cette exigence d'un tiers permettra à la majorité parlementaire de contrer cette deuxième lecture, si le Sénat s'est déjà prononcé sur ce texte³³⁴ et d'éviter toute manœuvre d'obstruction qui détournerait la seconde lecture de son but³³⁵.

Une fois la procédure enclenchée, il faut veiller à respecter un délai d'attente de dix jours à compter du jour de la distribution du rapport de la commission et du texte adopté par celle-ci. Ce délai peut, cependant, être réduit de moitié en cas d'urgence³³⁶.

Par souci de qualité législative, les services de la Chambre s'adonneront à un examen légistique du texte en vue de la deuxième lecture. Les amendements, ainsi que les corrections légistiques, présentés en seconde lecture ne pourront, par eux-mêmes, donner lieu à une troisième lecture³³⁷ ou à la procédure habituelle de report de quarante-huit heures du vote de Commission sur l'ensemble du texte qu'elle vient d'amender³³⁸.

En séance plénière³³⁹, peu importe que le Sénat se soit ou non préalablement saisi du texte législatif en devenir, une deuxième lecture ne pourra être réalisée qu'à la demande du Président ou d'un tiers de l'assemblée, sans distinction du fait que le texte ait été, ou non, amendé en première lecture en séance plénière. La deuxième lecture permettant alors, sur rapport de la commission compétente, d'amender, soit le texte législatif adopté en séance plénière en première lecture, soit le texte adopté par la commission³⁴⁰, c'est-à-dire, ni plus ni moins, dans ce dernier cas, de faire fi du précédent vote de la séance plénière.

Contrairement à la procédure applicable à la seconde lecture en commission, si la Chambre a adopté des amendements sur le texte de loi en seconde lecture, une troisième lecture sera encore possible aux mêmes conditions, tout comme il lui sera pareillement loisible d'ajourner à une séance ultérieure, le vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition³⁴¹.

³³³ 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 M^{me} Karine LALIEUX, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3157/003, p. 3.

³³⁴ *Ibid.*, p. 4.

³³⁵ *Ibid.*, p. 5.

³³⁶ Règlement de la Chambre, art. 83, n° 1^{er}, al. 4. Voy. Proposition modifiant les articles 82, 83 et 94 du Règlement en ce qui concerne la deuxième lecture, Rapport précité, p. 3.

³³⁷ Règlement de la Chambre, art. 94. Voy. également : Proposition modifiant les articles 82, 83 et 94 du Règlement en ce qui concerne la deuxième lecture, Rapport précité, p. 3.

³³⁸ Pour de plus amples explications sur cette procédure de report du vote, voy. le Règlement de la Chambre, art. 82, n° 1^{er}, al. 1^{er}, qui dispose que : « (...) si un ou plusieurs articles d'un projet ou d'une proposition de loi ont été amendés par la commission, celle-ci ne peut voter sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi qu'au terme d'un délai de quarante-huit heures au moins, à compter du moment où un projet de texte adopté intégrant tous les amendements adoptés a été mis à la disposition des membres de la commission ».

³³⁹ Règlement de la Chambre, art. 94.

³⁴⁰ Proposition modifiant les articles 82, 83 et 94 du Règlement en ce qui concerne la deuxième lecture, Rapport précité, p. 4.

³⁴¹ Règlement de la Chambre, art. 94, n° 3.

Dans tous les cas ci-avant présentés, la seconde lecture doit être réclamée au plus tard avant le vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi³⁴².

La précédente procédure différait quelque peu de celle-ci. Il suffisait, alors, qu'un député l'invoque, en commission ou en séance plénière, pour qu'elle soit initiée, à la seule différence que cette procédure ne pouvait être enclenchée en séance plénière si le texte n'avait été amendé ou si un article n'avait été rejeté³⁴³. Ce qui fait dire, à la députée Catherine FONCK, que la révision de cette procédure constitue moins un recul qu'un relèvement des seuils visant à prévenir toute manœuvre dilatoire ou d'obstruction³⁴⁴.

L'on est alors en droit de se questionner sur l'efficacité de ce processus : sera-t-il une simple formalité ou jouera-t-il effectivement un rôle ? Certains esprits augurent une procédure qui devra s'abstenir de (trop) retarder le calendrier de la Chambre et, par là même, celui de son Gouvernement, alors que le Sénat avait, jusqu'alors, toujours adopté une approche qualifiée de plus technique des projets et propositions de loi, avec un soin tout particulier apporté à la cohésion des normes et à leur plus grande lisibilité. Il est, pourtant, primordial pour un parlement d'élaborer des normes législatives soigneusement élaborées à défaut de quoi, cela nuira à la sécurité juridique et engendra un accroissement des recours juridictionnels³⁴⁵.

Le Parlement flamand, qui connaît également cette procédure de seconde lecture, offre une plus grande possibilité de recours à celle-ci, bien qu'elle n'y fasse que rarement appel³⁴⁶. Il suffit, pour l'initier, qu'une seule demande intervienne avant le vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition de décret. Tant les membres du Gouvernement flamand³⁴⁷ que les députés disposent de ce droit, aussi bien en commission qu'en séance plénière, les députés ne pouvant, néanmoins, exercer ce droit en séance plénière qu'à la condition que le texte y soit amendé ou qu'au moins, un article y soit rejeté³⁴⁸. C'est donc une procédure assez similaire à celle que nous connaissions à la Chambre avant la présente réforme (à l'exception notoire des membres du Gouvernement). Le « délai de réflexion » minimal étant, cependant, nettement inférieur : vingt-quatre heures³⁴⁹, alors qu'en ce qui concerne la Chambre des représentants, sauf le cas de l'urgence, un délai de dix jours devra être respecté en commission³⁵⁰. Aucun délai n'est, par contre, prévu pour une deuxième lecture en séance plénière, celle-ci ne pouvant être faite avant la séance plénière suivante, ce qui, dans les faits, se traduira habituellement par un renvoi au jeudi suivant.

Section II – Non permanence du Sénat

Le Constituant fait dorénavant du Sénat un organe non permanent, sans nulle autre précision³⁵¹. La Constitution étant on ne peut plus laconique à ce propos, l'on s'en remettra au prescrit du règlement sénatorial.

³⁴² Règlement de la Chambre, art. 83, n° 1^{er} *juncto* art. 94, n° 1^{er}.

³⁴³ Proposition modifiant les articles 82, 83 et 94 du Règlement en ce qui concerne la deuxième lecture, Rapport précité, p. 4.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 5.

³⁴⁵ A. FEYT et P. VANDERNACHT, *o.c.*, pp. 99-100.

³⁴⁶ La procédure de seconde lecture fut déclenchée en moyenne deux fois par session parlementaire durant la dernière législature (2009-2014). Voy. à ce propos : M. ELST, « Reflecteren over theorie en praktijk van de tweede lezing in een eenkamerstelsel », *T.V.W.*, 2005, t. 10, pp. 351-377, n° 33, cité par G. VAN DER BIESEN, « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », *o.c.*, p. 134.

³⁴⁷ *Reglement van het Vlaams Parlement*, art. 75, § 1^{er}.

³⁴⁸ *Reglement van het Vlaams Parlement*, art. 75, § 2.

³⁴⁹ *Reglement van het Vlaams Parlement*, art. 75, § 5.

³⁵⁰ Règlement de la Chambre, art. 83, n° 1^{er}, al. 2.

³⁵¹ Const., art. 44, al. 2.

Le Sénat tiendra chaque année, selon son Règlement, huit séances plénières ordinaires. Son bureau pourra aussi bien ne pas organiser la séance plénière, si aucun point n'est inscrit à l'ordre du jour, que convoquer des séances plénières extraordinaires, le cas échéant³⁵².

Le silence du Constituant, quant au sens à donner aux termes « organe non permanent », laisse toute latitude aux sénateurs pour y donner leur propre signification. Ils feront donc ce qu'ils souhaitent de cette institution, sans aucun contrôle : la rédaction du Règlement du Sénat, étant vue comme une prérogative des seuls sénateurs, le Règlement ne sera ni soumis au contrôle *a priori* de la Section de législation du Conseil d'État, ni à celui *a posteriori* de la Cour constitutionnelle.

Chapitre VII – En guise de conclusion sur les compétences

La conclusion de cette réforme du Sénat du point de vue de ses attributions est sans appel : le Constituant a atrophié ce Sénat en le privant d'une grande partie de ses compétences et de ses outils. L'on songe, entre autres, à son éviction des débats portant sur les traités internationaux et sur les accords de coopération, mais également au droit d'évocation cadenassé par un double quorum de vote, lequel, institué dans un Sénat non permanent, sera difficile à actionner.

Les matières relevant de la compétence sénatoriale s'en trouveront désormais restreintes à la Constitution, aux questions relatives au fonctionnement et à l'organisation du fédéralisme et enfin au « contentieux communautaire »³⁵³ ; et plus accessoirement au financement des partis politiques, à l'organisation du Sénat et au statut des sénateurs³⁵⁴. Il est fort peu probable que le Sénat poursuive son rôle de chambre de réflexion institutionnelle, les sénateurs étant dorénavant tous, à dix exceptions près, titulaires d'un ou de deux autres mandats de députés qui ne leur laisseront guère le temps de remplir cette fonction. Il est, quoi qu'il en soit, patent que cette réforme concrétise une interprétation minimaliste du principe de participation et que l'activité législative sénatoriale s'en verra amoindrie³⁵⁵.

La procédure législative résiduelle sera dorénavant la procédure monocratérale³⁵⁶, ce qui signifie un risque accru d'adoption, dans la hâte, de lois. Ce qui justifie l'exigence constitutionnelle que soit inscrite une procédure de seconde lecture dans le Règlement de la Chambre. Cette procédure n'apaisera, néanmoins, pas les préoccupations de ceux qui s'inquiètent de ce qu'il n'y ait pas de délai minimal de réflexion à respecter entre la première et la seconde lecture en séance plénière, et de ce que celui imposé en commission semble beaucoup trop court³⁵⁷.

L'on regrettera, cependant, que le Sénat se voie dépouillé de sa compétence dans les matières où il s'était pourtant illustré par le passé, notamment, en ce qui concerne les questions éthiques ou internationales. Cette fonction de réflexion se voit abrogée, sans pour autant que la Chambre en reprenne la charge³⁵⁸. La

³⁵² Règlement du Sénat, art. 30.

³⁵³ C'est-à-dire les lois spéciales, les lois prises « en exécution » d'une loi spéciale, la loi relative aux institutions et au financement de la Communauté germanophone, les lois relatives au Conseil d'État et aux juridictions administratives fédérales. Voy. *supra*.

³⁵⁴ A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, o.c., p. 41.

³⁵⁵ *Ibid.*, pp. 41-42.

³⁵⁶ Const., art. 78.

³⁵⁷ A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, o.c., p. 57.

³⁵⁸ Voy. Partie II, Titre IV, Chapitre premier.

procédure de seconde lecture ne pourra remplacer en ce domaine l'expertise du Sénat, ni même le temps que celui-ci y consacrait³⁵⁹.

Quant à la distinction entre bicamérisme optionnel et intégral, l'on s'interroge sur la pertinence de son maintien. Trois facteurs soutiendront plutôt l'amenuisement, dans les faits, du bicamérisme optionnel : le faible nombre de matières pour lesquelles un droit d'évocation pourra être utilisé, ses hauts seuils de déclenchement, et l'impermanence de l'institution sénatoriale. D'ailleurs, en cas d'amendement par la Chambre d'un texte amendé renvoyé par le Sénat, ce dernier perdra tout droit de réponse, quand bien même, les nouveaux amendements porteraient sur une toute autre partie du texte législatif³⁶⁰.

Le bicamérisme s'en trouve, désormais, réduit à une peau de chagrin³⁶¹, se cantonnant principalement à la structure fédérale de l'État. Sans doute le Constituant a-t-il craint qu'un Sénat, dont la composition dépendrait majoritairement de celles des collectivités fédérées, s'érige en écueil face à la politique menée par un Gouvernement fédéral issu d'une autre majorité. Un Sénat, doublon de la Chambre, ne constituait à cet égard aucun problème dans une logique purement partisane, mais composé différemment de la Chambre et le voici présenter une difficulté si ses compétences n'avaient pas été, à ce point, restreintes³⁶².

Le Constituant préféra, en outre, de toute évidence, ne pas ériger un réel Sénat des collectivités fédérées ; la sempiternelle logique bicommunautaire qui imprègne tant sa composition que son mode de fonctionnement est, à cet égard, l'illustration la plus évidente de ce manque d'audace. En refusant au Sénat le rôle actif de prévention et surtout de règlement des conflits de compétences et d'intérêts, le Constituant n'a tout simplement pas osé fonder ce lieu de rencontre entre collectivités fédérées dont la Belgique fédérale manque cruellement³⁶³. L'actualité politique nécessitera pourtant de trouver un lieu de concertation : voyez, dans la problématique du survol de Bruxelles, les péripéties autour du plan dit « WATHELET » et la procédure en conflit d'intérêts déclenchée par le Parlement flamand à l'encontre de l'accord bruxellois en la matière³⁶⁴.

³⁵⁹ A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, o.c., pp. 41-42.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 57.

³⁶¹ La doctrine flamande parlant même de : « echte *diminutio capitis* » : Voy. A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, o.c., p. 40.

³⁶² A. FEYT et P. VANDERNACHT, o.c., p.100.

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ Plus fondamentalement encore, la mise en œuvre de la VI^e réforme de l'État nécessitera une coopération entre l'ensemble des collectivités politiques du pays, ce qui pourrait constituer une opportunité pour le Sénat, si la coalition gouvernementale, qui se dessine actuellement pour le Gouvernement fédéral, ne comporte aucune des formations politiques francophones membres des coalitions des gouvernements fédérés dits « francophones ». Mais le seul outil mis à la disposition du Sénat pour remplir ce rôle serait, alors, le rapport d'information dans les disciplines transversales. Cet outil sera-t-il suffisant ? Seule la volonté des sénateurs en délimitera toute sa potentialité.

Partie IV – Épilogue prospectif

Dans cet épilogue, l'on tentera de dégager parmi les États fédéraux, des pistes de solution au bicamérisme fédéral belge. Deux catégories de sénats se sont rapidement distinguées. La première, concerne la chambre des collectivités fédérées où la règle de la représentation égalitaire a cours. L'on présentera donc, dans le premier titre, le Sénat américain et le Conseil des États suisse, pour ensuite en considérer l'applicabilité en Belgique. La seconde solution, quant à elle, concerne, cette fois-ci, la chambre des collectivités fédérées composée selon la représentation proportionnellement égalitaire, c'est-à-dire, pour l'étude qui nous concerne, le *Bundesrat*. Une présentation de son organisation suivie d'une étude sur sa faisabilité en Belgique composeront donc le second titre de cette dernière partie.

Titre premier – Représentation égalitaire

Chapitre premier – *The United States Senate*³⁶⁵

L'archétype de la chambre des collectivités fédérées est, sans conteste, le Sénat américain. Les États-Unis d'Amérique, fédération composée de cinquante États, ont pour parlement fédéral, le *United States Congress* (Congrès), composé d'une *House of Representatives* (Chambre des représentants), la chambre basse, et d'un *Senate* (Sénat), la chambre haute. Ce dernier n'est composé que de cent sénateurs (ce qui est relativement peu eu égard aux quatre-cents-trente-cinq députés de la Chambre des représentants). La participation des États au Sénat est strictement égalitaire, dès lors que, quelles que soient les différences démographiques entre les différents États, tous éliront deux sénateurs au suffrage universel pour un mandat de six ans, le Sénat étant renouvelé tous les deux ans par tiers. Cela aboutit à une composition fortement différente de celle de la Chambre des représentants, où chaque État compte un nombre de députés proportionnel à sa population, ceux-ci étant élus directement par la population pour un mandat de deux ans à peine³⁶⁶.

A quelques attributions près, il y a parfaite identité entre les compétences du Sénat et celles de la Chambre des représentants. Ainsi, tant en matière de révision constitutionnelle qu'en matière législative, ces chambres interviennent sur un strict pied d'égalité. C'est pourquoi, si un désaccord persiste entre celles-ci, une commission mixte paritaire de conciliation sera appelée à rédiger un texte recueillant le soutien des deux assemblées, sans lequel le projet sera abandonné. Toutes deux possèdent, par ailleurs, le même droit d'initiative, à l'exception des matières budgétaires (où la Chambre a préséance)³⁶⁷.

Même s'il est, ici, question d'un bicamérisme intégral, le Sénat s'est vu attribuer dans des domaines importants une compétence exclusive : notamment l'approbation des traités internationaux, la ratification de la nomination des juges et des hauts fonctionnaires de l'Administration fédérale (c'est-à-dire que le Président ne

³⁶⁵ Cf. M.-F. TOINET, *Le système politique des États-Unis*, Paris, P.U.F., 1987, p. 140 et suiv. ; G. BURDEAU, o.c., p. 661 ; P. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1989, p. 335 ; Ph. LAUVAUX, « La deuxième chambre dans les États fédéraux », in *La réforme du Sénat. Actes du colloque organisé à la Maison des Parlementaires le 6 octobre 1989 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 129 et 139-140.

³⁶⁶ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, o.c., p. 18.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 19.

peut, par exemple, nommer un juge sans l'aval du Sénat) ainsi que la procédure d'*impeachment* (*id est* la procédure de destitution du Président ou d'un membre de la Cour suprême)³⁶⁸.

Toutes ces caractéristiques concourent au succès du Sénat³⁶⁹, et en font l'interlocuteur privilégié de l'Exécutif américain. Par ailleurs, leur nombre si limité fait des sénateurs, de véritables leaders de leur formation politique dans leur État respectif. Cette position rend, dès lors, la fonction de sénateur très attrayante, et aboutit à faire du Sénat, une assemblée peu nombreuse mais très influente. Néanmoins, cette influence tient plus au poids politique de chaque sénateur qu'à l'institution du Sénat lui-même. Au demeurant, leur mandat, d'une durée trois fois supérieure à celle des députés, leur confère une plus grande indépendance et autorité³⁷⁰.

Chapitre II – Conseil des États suisse

Une autre illustration d'une chambre des États fonctionnelle est le Conseil des États suisse, qui s'inspire fortement du Sénat américain³⁷¹. L'on y retrouve, en effet, ce même bicamérisme intégral et la représentation égalitaire entre les différentes collectivités. La Suisse, pays fédéral de vingt-trois cantons (dont trois sont subdivisés en demi-cantons), a, pour parlement fédéral, l'Assemblée fédérale, constituée, d'une part, du Conseil national réunissant les députés du peuple suisse³⁷² et, d'autre part, du Conseil des États, composé par les députés des cantons³⁷³. Puisqu'il y a égalité entre les cantons, chacun élit deux députés (sauf pour les demi-cantons qui n'en élisent qu'un seul), qu'importe, à nouveau, la démographie de ce canton. Cependant, à l'inverse du Sénat américain, le mode d'élection ainsi que la durée du mandat de ces députés de la chambre haute sont régis par les législations cantonales, même si, dans leur grande majorité, les députés sont élus au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire pour un mandat de quatre ans. Quant au Conseil national, la chambre basse, celui-ci se compose de deux-cents députés élus directement au suffrage proportionnel dans les différents cantons, relativement à leur importance démographique. Ce bicaméralisme, à l'instar de son pendant américain, permet donc une forte différenciation entre les deux assemblées³⁷⁴.

Nonobstant cette distorsion de composition, il n'est guère de blocage politique entre les deux assemblées, dès lors que le Conseil fédéral (*id est* l'Exécutif fédéral) se compose d'une coalition des principaux partis disposant d'une large majorité et que la prise de décision par consensus est la règle³⁷⁵. C'est, au demeurant, pour cette raison que la situation suisse est intéressante, le paysage politique est, à l'instar de la situation politique belge, fragmenté par une multitude de formations politiques, requérant nécessairement la formation d'une coalition gouvernementale³⁷⁶.

³⁶⁸ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, o.c., p. 19.

³⁶⁹ J. BRYCE, cité par G. BURDEAU, o.c., p. 663.

³⁷⁰ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, o.c., p. 19.

³⁷¹ « Lorsqu'en 1848, la Confédération (helvétique) se transforme en un État fédératif, suivant le modèle américain, elle en adopte tout naturellement la formule bicaméraliste », extrait de M. BRIDEL, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, Deuxième partie, Les organes de l'État, Lausanne, Payot, 1959, p. 51, n° 384, cité par C. DAUBIE, « Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ? », o.c., p. 520.

³⁷² Art. 72 de la Constitution suisse.

³⁷³ Art. 80 de la Constitution suisse.

³⁷⁴ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, o.c., p. 19.

³⁷⁵ *Ibid.*, p. 20.

³⁷⁶ Voy. Pour une présentation succincte des caractéristiques suisses et une doctrine abondante : J. VANPRAET, o.c., pp. 541-544.

Du point de vue des attributions, il y a une parfaite identité entre les deux assemblées, et, contrairement au bicamérisme américain, il n'y a pas d'exception, aucune matière ne relève donc de la compétence exclusive d'une des assemblées. Cependant, dans de rares cas³⁷⁷, plutôt que de rompre l'égalité entre les deux chambres, par un monacamérisme qui pourrait délaisser la chambre haute, c'est un monacamérisme particulier dérivé de la réunion des deux assemblées en une seule qui prend place. Néanmoins, le vote en ces matières étant acquis à la majorité des votants, la faible proportion de députés du Conseil des États au sein de l'Assemblée fédérale (moins d'un cinquième !) rend leur poids tout relatif³⁷⁸.

Et Jérôme SOHIER de conclure que ce Conseil des États, essentiellement composé de notables locaux relativement âgés et plutôt conservateurs, présente toutes les caractéristiques d'une chambre haute classique, à savoir tant une chambre de réflexion qu'une chambre de modération³⁷⁹.

Chapitre III – Solution transposable ?

L'on propose, dans le présent chapitre, de s'interroger sur l'applicabilité de ce système de représentation égalitaire au fédéralisme belge. Pour ce faire, nous scinderons nos observations quant à la composition (Section première) de celles relatives aux attributions (Section II).

Section première – du point de vue de la composition

Concernant la composition, à savoir une parfaite égalité entre les collectivités fédérées, plusieurs problèmes se posent :

D'une part, il faudrait s'entendre sur le type et le nombre de collectivités fédérées qui seraient représentées au Sénat : faudrait-il se contenter de n'y représenter qu'un seul type de collectivités ? Auquel cas, il faudrait choisir entre communautés et régions : l'option des communautés serait inintéressante, les deux grandes communautés étant déjà représentées à la Chambre grâce aux groupes linguistiques, un tel système ferait, partant, double emploi avec le Sénat, à l'exception de la Communauté germanophone qui, grâce à l'égalité parfaite entre les communautés, se verrait attribuer un tiers des sièges sénatoriaux. L'alternative de la représentation exclusive des régions gagne déjà en intérêt, ne serait-ce que par le fait d'avoir une assemblée élaborée autour d'un autre axe que l'habituel axe linguistique qui se trouve à la Chambre. Toutefois, ce serait faire fi de la Communauté germanophone qui ne serait alors plus du tout représentée et défendue à l'échelon fédéral.

L'on pourrait fusionner les deux solutions en ne gardant que les avantages des deux premières options, une solution dite 3+1³⁸⁰, c'est-à-dire une représentation égalitaire des trois régions et de la Communauté germanophone. Cela deviendrait intéressant, mais poserait sans doute problème à la Région flamande qui se

³⁷⁷ Sont concernés l'élection des sept membres du Conseil fédéral, du Président et du Vice-Président de la Confédération ainsi que des juges du Tribunal fédéral ; l'exercice du droit de grâce et le règlement de certains conflits de compétence. Voy. art. 157 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

³⁷⁸ J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, o.c., p. 21.

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ Pour reprendre la typologie utilisée par Johan VANDE LANOTTE dans sa note, voy. J. VANDE LANOTTE, « De zesde staatsvorming : onderhandelingsnota », s.d., http://www.lesoir.be/mediastore/_2011/fevrier/du_1_au_10/note_vande_lanotte.pdf (31 juillet 2014).

retrouverait fortement minorisée en cas de parfaite égalité entre ces quatre collectivités, à hauteur d'à peine un quart des sénateurs. Ce serait, sans doute, inacceptable pour le Nord du pays. Néanmoins, un Sénat n'est intéressant que s'il apporte protection à ceux que la loi de la proportionnalité ne protège pas, c'est-à-dire surtout la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale. Le Sénat ne peut, à notre estime, être conservé que sous une mouture qui lui permettrait d'amoindrir la distorsion établie par la représentation proportionnelle en place à la Chambre.

La solution à ce trop grand déséquilibre pour la Communauté flamande serait alors, peut-être, d'ériger un Sénat représentant tant les communautés que les Régions. Cette solution à 6, loin d'être dénuée de cohérence, serait moins inacceptable pour le Nord du pays, qui bénéficierait d'une représentation atteignant un peu plus du tiers de l'assemblée, grâce à la Communauté et la Région flamandes et à la Région bruxelloise qui compte également des néerlandophones.

Il reste encore une solution, celle-ci, un peu plus audacieuse, qui verrait le Sénat représentatif de l'ensemble des collectivités fédérées du pays : à savoir, en sus des six précitées, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune. Premier avantage, la surreprésentation de la Communauté germanophone s'en verrait une nouvelle fois atténuée, puisqu'elle ne représenterait qu'un huitième de l'assemblée, ce qui lui permettrait, néanmoins, largement de faire entendre sa voix et de protéger ses intérêts. Ces huit collectivités, mises sur un pied d'égalité, bénéficieraient de la sorte d'une reconnaissance de leur autonomie et d'une égalité entre elles et puis, surtout, d'une participation aux matières échéant à la fédération. Ce serait l'accomplissement des trois grandes valeurs du fédéralisme.

L'inconvénient de cette solution résiderait dans le fait que, concernant la situation bruxelloise, l'on aurait une situation confuse pour les Bruxellois, qui seraient représentés une multitude de fois, jusqu'à quatre collectivités pour un francophone bruxellois : par la Communauté française, la Région de Bruxelles-Capitale, mais aussi la Commission communautaire française et enfin la Commission communautaire commune. C'est sans doute excessif. C'est pourquoi l'on préférerait certainement une solution à six.

D'autre part, concernant la manière de procéder à la désignation, la solution américaine (et en partie suisse) est celle d'une élection directe. Si, à défaut d'élection, les sénateurs devaient être choisis par le parlement, il faudrait, au moins, veiller à ne pas exiger, comme c'est le cas depuis la nouvelle réforme du Sénat, que les sénateurs émanent des formations politiques présentes dans toutes les collectivités dites francophones, sans avoir égard aux formations politiques plus régionales. Ce serait réinsérer la logique communautaire, là où le Sénat essaie plutôt de s'en départir. L'intérêt de ce Sénat devant, au contraire, être de faire émerger des représentants d'intérêts autres que ceux qui transcendent les collectivités fédérées et ne se fondent que dans la dualité francophone-néerlandophone.

L'on préférerait, alors, comme mode de désignation, l'élection par le parlement dans son ensemble, comme c'est actuellement le cas pour la Communauté germanophone. En raison du fait que seul un siège lui est attribué, les principales formations politiques ne peuvent se répartir les différents sièges, ce qui nécessite qu'un consensus, transcendant les différentes formations politiques, se dégage au sein de ce parlement.

Il serait appréciable que ce *modus eligandi* soit étendu à l'ensemble des sénateurs. Or, pour éviter toute répartition politique, la solution semble d'être d'attribuer un nombre à ce point restreint de sénateurs à chaque collectivité fédérée qu'il empêche que chaque formation politique y trouve son compte. Et pour éviter que la majorité gouvernementale ne se partage ces sièges, il faudrait, en sus, exiger une désignation à la majorité renforcée par exemple des deux tiers.

Section II – du point de vue des attributions

Quant aux attributions, les problèmes qui s'y poseraient, semblent, à notre estime, plus insolubles : le bicamérisme intégral poserait de réelles questions : l'on ne verrait pas l'intérêt d'un tel bicamérisme. Pour soutenir notre propos, nous distinguerons selon que les élections fédérale et fédérées mènent à une composition sénatoriale similaire ou, au contraire, très différente de celle de la Chambre des représentants.

La première possibilité pourrait être rencontrée lors de la simultanéité des élections, une composition similaire des deux chambres fédérales aboutirait à la situation précédant la réforme de 1993, c'est-à-dire celle du double emploi. Or, cette situation fut celle que l'on décrist avec force en appelant vigoureusement à la réforme de 1993. Cela n'aurait pas de sens de revenir à cette situation précédente. Bien que, malgré la concomitance des élections à la Chambre et au Sénat, un résultat des élections identique à la Chambre et au Sénat, n'aboutirait pas à une composition identique en vertu d'une logique, cette fois-ci, égalitaire et non plus proportionnelle, comme c'est le cas à la Chambre. Prenons l'exemple de la Communauté germanophone : alors qu'à la Chambre, son poids ne lui permet qu'une infime incidence sur la composition de l'assemblée, au Sénat, elle pourrait déterminer une proportion non négligeable des sénateurs, allant d'un quart à un sixième (voire un huitième dans la solution dite audacieuse).

Pourquoi donc la situation, par exemple, américaine ne pourrait-elle fonctionner en Belgique, alors même que le système américain, par un scrutin majoritaire uninominal à un tour, réduit l'émergence des plus petits partis et favorise, partant, un échiquier politique accaparé par les deux grandes formations politiques ?

La grande différence du système américain, c'est que le Congrès américain n'est pas composé de partis qui épousent les contours des collectivités fédérées, c'est-à-dire des États. Les deux principaux partis transcendent ces collectivités. Certes, certains États sont, par tradition, plus ancrés à gauche ou à droite, mais leur attribuer des représentants *qualitate qua* leur permet de défendre des intérêts propres à leur État, même si cela peut déboucher sur une opposition entre sénateurs défendant les mêmes couleurs politiques. Ce qui signifie que, même en cas de similarité dans la composition des deux assemblées fédérales, les députés agiront toujours plus en tant que porte-voix des intérêts de leur formation politique, que les sénateurs qui, pour leur part, se font plus le chantre des intérêts de leur État.

Quant à la situation politique suisse, plus proche de la nôtre, la ressemblance de composition des deux assemblées fédérales ne serait pas assimilable à un double emploi, car, à nouveau, les formations politiques suisses transcendent pour la plupart les intérêts simplement cantonaux (et linguistiques). Les formations politiques composant le Conseil national ne défendent, *a priori*, pas les intérêts d'une collectivité fédérée particulière qui serait, par ailleurs, représentée (et déjà défendue) au sein du Conseil des États.

Ces situations politiques diffèrent fortement de la nôtre, où les élections du 25 mai 2014 ont abouti à une Chambre où ne figurent que des formations politiques communautaires – entendues dans le sens où chaque formation politique ne s'adresse qu'à un seul collège électoral (néerlandais ou français) –, à l'exception de la formation politique PTB-PVDA. D'ailleurs, tout député doit, *in fine*, choisir s'il appartient au groupe linguistique français ou néerlandais, même si, certaines formations politiques forment un groupe commun « bicommunautaire » ou « unitaire » à la Chambre, à l'instar du groupe ECOLO-GROEN. Ces formations étant, pour la plupart, communautaires, elles en défendent déjà les intérêts, et s'identifient à elles. La plupart des formations politiques sont, de fait, assimilables à une des deux communautés. Là, réside une spécificité belge : il y a, sans doute, trop peu de collectivités fédérées, ce qui induit comme corollaire, pour la Chambre, d'être composée non pas de formations politiques « nationales » ou « fédérales », mais de formations politiques représentantes d'une communauté, c'est-à-dire d'une collectivité (qu'il n'est, dès lors, plus intéressant de représenter au Sénat).

L'autre possibilité, celle d'une composition différente entre la Chambre et le Sénat, serait sans doute le résultat d'élections non concomitantes, et pourrait amener à une paralysie fédérale. Un gouvernement, disposant d'une majorité à la Chambre, n'en disposerait plus au Sénat, et encourrait le risque d'un blocage complet, voire d'une motion de défiance, qui le forcerait à présenter sa démission au Roi, dans le but de former un nouveau gouvernement disposant d'une majorité dans les deux chambres. L'on pourrait alors voir émerger, à l'instar du Conseil fédéral suisse, des gouvernements de coalition comprenant une multitude de partis. La situation se complexifierait encore plus si, en vertu de l'autonomie constitutive des six principales collectivités fédérées, le renouvellement intégral ou partiel du Sénat ne concordait pas avec celui de la Chambre, forçant peut-être, dans ce cas, une modification de la majorité gouvernementale, en cours de législature, pour que celle-ci soit majoritaire dans les deux chambres.

Cette solution ne nous paraît donc pas souhaitable pour l'atypique fédéralisme belge.

Titre II – Représentation proportionnellement égalitaire

Chapitre premier – Bundesrat

Voyons, à présent, l'autre archétype de la chambre fédérale, le *Bundesrat*³⁸¹ : système singulier³⁸² mais non moins intéressant. Le parlement fédéral allemand est composé de deux chambres : du *Bundestag* (Diète fédérale allemande) et du *Bundesrat* (Conseil fédéral allemand).

Le *Bundestag*, au titre de chambre représentative du peuple, se compose actuellement de 631 députés, élus, par le peuple, pour un mandat de quatre ans, à la suite d'un système électoral hybride, alliant un scrutin proportionnel plurinominal et un scrutin uninominal majoritaire à un tour. Cette chambre basse exerce, conjointement avec le *Bundesrat*, les pouvoirs constituant et législatif au niveau fédéral, par l'adoption de lois fédérales et de révision de la *Grundgesetz* (*id est* la Loi fondamentale de 1949). Le *Bundestag* est aussi compétent pour la ratification des traités et le budget fédéral. Ses membres assurent le contrôle de l'action du *Bundesregierung* (*id est* le Gouvernement fédéral), responsable devant eux. Par ailleurs, le *Bundestag* procède à l'élection du *Bundeskanzler* (*id est* le Chancelier fédéral).

Le *Bundesrat*, haute assemblée de type « conseil » est composée d'une manière atypique. La Loi fondamentale de 1949 ne s'inspira pas des principes d'élection et de représentation paritaire prévalant, entre autres, pour les hautes chambres américaine ou suisse. Celle-ci revint plutôt au modèle de 1871, qui érigeait le *Bundesrat* en une assemblée de ministres des principautés de l'Empire prussien³⁸³. En son article 51, celle-ci dispose que « *Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen* »³⁸⁴.

Les *Länder*, au nombre de seize, se voient chacun attribuer un certain nombre de voix, entre trois, pour les plus petits, et six, pour les plus grands, selon la démographie des *Länder*, pour un total de soixante-neuf voix, et d'autant de membres titulaires³⁸⁵. Ce *Bundesrat* s'apparente plus à un conseil des ministres qu'à une traditionnelle assemblée de parlementaires³⁸⁶. Autre particularité allemande, ceux-ci ne sont que le porte-parole de leur gouvernement fédéré. D'ailleurs, un *Land* ne peut voter qu'en bloc³⁸⁷. Ce qui constitue la preuve du fait qu'ils n'agissent pas à titre personnel, mais bien au nom du gouvernement qu'ils représentent, il ne s'agit donc pas d'une décision prise en leur for intérieur mais bien d'une décision collective du gouvernement du *Land*. Il est, en outre, prévu qu'ils puissent se faire remplacer : « *Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden* »³⁸⁸, ce qui confirme qu'ils ne sont que des mandataires de leur gouvernement.

³⁸¹ Voy. J. SOHIER, *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, o.c., pp. 21-26.

³⁸² Voy. pour une présentation succincte des caractéristiques allemandes et une doctrine abondante : J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, pp. 534-540.

³⁸³ Ph. LAUVAUX, o.c., p. 125.

³⁸⁴ « *Le Bundesrat est composé de membres des gouvernements des Länder qui les nomment et les révoquent* » (traduction de l'auteur).

³⁸⁵ L'article 51, § 2 de la Loi fondamentale allemande dispose que : « *Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen* ».

³⁸⁶ Ph. LAUVAUX, o.c., p. 125.

³⁸⁷ L'article 51, § 3 de la Loi fondamentale allemande dispose que : « *Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden* ».

³⁸⁸ Loi fondamentale allemande, art. 51, § 1^{er} : « *Ils peuvent être représentés par d'autres membres de leur gouvernement* » (traduction de l'auteur).

Leur légitimité, qui ne résulte pas d'une élection, procède du fait qu'ils sont les représentants des diverses majorités parlementaires installées dans les différents *Länder*. La composition du *Bundesrat* est un atout qui le rend efficace, grâce, notamment, à l'expérience personnelle acquise, par ses membres, au sein de leur propre gouvernement fédéré. Néanmoins, elle prive l'opposition parlementaire d'un *Land* de toute représentation au sein de celle-ci³⁸⁹.

Du point de vue de ses attributions, sa fonction principale est de défendre les intérêts des *Länder* auprès de la Fédération, et indirectement auprès de l'Union européenne, et notamment, de veiller au respect, par cette dernière, du principe de proportionnalité. Pour ce faire, un bicamérisme inégalitaire relativement complexe et à nouveau atypique fut instauré.

Concernant la législation ordinaire, tout projet de loi du *Bundesregierung* doit, en premier lieu, être déposé au *Bundesrat*, celui-ci disposant d'un délai de six semaines pour statuer, avant que le projet ne soit transmis au *Bundestag*. Si le *Bundesrat* dispose du droit d'initiative législative, ses propositions ne peuvent être transmises, au *Bundestag*, que par le biais du *Bundesregierung*, qui doit, également, se prononcer sur son contenu³⁹⁰.

L'originalité du système repose en la distinction entre, d'une part, les lois qui possèdent un contenu fédératif, en ce qu'elles devront, notamment, être exécutées par les *Länder* et leur administration, et qui, dès lors, nécessitent l'approbation positive du *Bundesrat*, et d'autre part, les lois auxquelles seul un veto suspensif pourra être opposé, le *Bundestag* disposant, alors, de la possibilité de lever ce veto, par une majorité qualifiée (qui est, elle-même, fonction de la majorité atteinte par le veto suspensif au *Bundesrat*).

Par ailleurs, un autre veto pourra être opposé par le *Bundesrat* après l'adoption par le *Bundestag* d'un projet de loi³⁹¹. Dans ce cas, le *Bundesrat* dispose de trois semaines pour convoquer une commission de médiation composée de membres des deux assemblées. Cette commission peut, également, être requise, par le Gouvernement fédéral ou le *Bundestag*, en cas de projet de loi nécessitant l'approbation du *Bundesrat*. Mais cette commission ne dispose pas de pouvoir de décision car les propositions de modification qu'elle formule doivent, ensuite, être adoptées par les deux chambres³⁹². Son rôle reste, toutefois, décisif pour le fonctionnement de ce bicamérisme, dès lors que les deux chambres ont coutume de suivre son avis, et, surtout, en raison du fait que plus de la moitié des lois fédérales requiert l'approbation positive du *Bundesrat*³⁹³. Ce nombre grandissant de lois « fédératives » s'explique par une conception toujours plus large du veto absolu, à la faveur d'un accroissement des compétences fédérales impliquant des décisions intéressant également les *Länder*.

Bien que le *Bundesrat* constitue l'instrument de dialogue de prédilection entre les *Länder* et le pouvoir central³⁹⁴, celui-ci pourrait, selon la conjoncture politique, s'ériger en lieu d'opposition à la politique

³⁸⁹ Ph. LAUVAUX, o.c., p. 125.

³⁹⁰ Loi fondamentale allemande, art. 76.

³⁹¹ Loi fondamentale allemande, art. 79.

³⁹² Loi fondamentale allemande, art. 77.

³⁹³ Ph. LAUVAUX, o.c., p. 137.

³⁹⁴ « Die Bundesrat verkörpert das föderalistische Element im Bund, ist aber nicht eine bloße Interessenvertretung der Länder, sondern Bundesorgan, das bei der Wahrung der Länderinteressen die Interessen des Bundes gleichermaßen beachten muss » extrait de : H.

gouvernementale du *Bund* (c'est-à-dire la Fédération). Néanmoins, grâce à une étroite collaboration entre départements fédéraux et ceux des *Länder*, l'on évite de sempiternelles navettes parlementaires. Quant à l'opposition du *Bundesrat* à un projet de loi, celle-ci participe plus de la défense des intérêts des *Länder*, que d'une opposition de principe à la politique gouvernementale du *Bund*. Quoiqu'il en soit, il est indispensable pour le Gouvernement fédéral d'entretenir une collaboration productive avec le *Bundesrat*³⁹⁵.

Concernant la révision de la Loi fondamentale, toute haute assemblée qui souhaite assumer un rôle de chambre fédérale, doit être compétente en matière de révision constitutionnelle, le *Bundesrat* ne déroge pas à ce principe. Toute loi constitutionnelle doit être approuvée par une majorité de deux tiers dans chacune des deux chambres³⁹⁶.

Mais, à la différence d'autres bicamérismes fédéraux – pensons aux systèmes suisse³⁹⁷ et américain³⁹⁸ –, une ratification par une majorité spécifique d'États membres n'est pas requise. L'intervention du *Bundesrat* devant suffire à sauvegarder les intérêts des *Länder*. Cette procédure se distingue des procédures de révision constitutionnelle des autres États fédéraux par sa flexibilité et sa rapidité, et ce, d'autant plus qu'elle se produit au cours d'une seule législature³⁹⁹.

Chapitre II – Solution applicable ?

Vient alors la question de savoir si le Constituant aurait dû s'inspirer de la piste allemande pour modifier notre Sénat. La première question qu'il faut aborder, est celle des fonctions que l'on veut conférer au Sénat. Il serait, nécessaire, d'en faire une chambre fédérée, qui donnerait voix aux collectivités fédérées, il s'agit là du *minimum minimorum*. L'intérêt de la solution allemande est qu'elle offre, également, un lieu de rencontre efficace pour l'ensemble des collectivités fédérées. Ce serait, donc, la seconde fonction que l'on souhaiterait, dans l'hypothèse suivante, voir échoir au Sénat. Ces deux fonctions doivent, évidemment, pour être couronnées de succès, s'exprimer, tant dans sa composition (Section première), que dans ses attributions (Section II).

Section première – du point de vue de la composition

Concernant sa composition, le Sénat, dans son rôle de chambre fédérale, ne présenterait d'intérêt que, s'il offrait une protection supplémentaire, par rapport à celles qu'offre, d'ores et déjà, la Chambre, c'est-à-dire si le Sénat créait une place suffisamment grande, en son sein, à la Communauté germanophone et à la Région de Bruxelles-Capitale, non protégées au sein de la Chambre (les néerlandophones y étant en position

HOCHSTETTER et P. SEIPP, *Rechts- und Staatskunde*, Berlin, Luchterhand-Verlag, 1966, pp. 322-323, cité par C. DAUBIE, « Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ? », o.c., p. 514.

³⁹⁵ Ph. LAUVAUX, o.c., p. 138.

³⁹⁶ Loi fondamentale allemande, art. 79.

³⁹⁷ Toute révision (totale ou partielle) de la Constitution doit être acceptée par votations populaires par la majorité tant du peuple suisse que des cantons. Voy. les articles 192 à 195 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

³⁹⁸ Tout amendement à la Constitution américaine doit être adopté, à la majorité de deux tiers, par chacune des deux chambres du Congrès américain, et doit, ensuite, être ratifié par trois quarts des États américains. Voy. la Constitution américaine, art. V qui dispose que : « *The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress* (...) ».

³⁹⁹ Ph. LAUVAUX, o.c., p. 139.

dominante, grâce à la loi de la représentation proportionnelle, et les francophones y étant protégés par divers mécanismes, tels que les majorités spéciales, la parité au Conseil des ministres et la sonnette d'alarme, pour ne citer que ceux-là).

À côté de cette fonction de représentation, il serait souhaitable de conférer au Sénat une seconde fonction, celle de constituer un lieu de rencontre, mais surtout un lieu de concertation et de collaboration entre collectivités fédérées. Un système s'inspirant du modèle allemand serait judicieux, dès lors qu'il offrirait un lieu de coopération, entre les représentants des gouvernements des collectivités fédérées, et non plus, entre représentants des parlements des collectivités fédérées. Car le fait d'attribuer plusieurs sièges sénatoriaux aux collectivités fédérées, par le truchement des parlements, aboutit à une répartition entre formations politiques, selon le chiffre électoral de celles-ci, comme dénoncé ci-avant⁴⁰⁰. Or, ces « représentants » des collectivités fédérées agissent, surtout, en tant que représentants de leur formation politique. Même si ceux-ci peuvent, également, défendre les intérêts de leur propre collectivité fédérée, c'est surtout dans une logique partisane que la réflexion se fait. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter les travaux parlementaires, pour constater que la fracture entre partisans et opposants à la dernière révision constitutionnelle épousait le clivage entre opposition et majorité institutionnelles, alors même qu'il y avait, parmi les sénateurs, vingt-et-un sénateurs « représentants » des trois communautés, communautés qui, à l'instar des autres collectivités fédérées, ne furent jamais consultées, en propre, pour l'élaboration de cette dernière réforme institutionnelle, sinon par leur représentants au Sénat, ce qui fut clairement insuffisant.

À l'inverse, n'avoir au Sénat que des représentants des gouvernements fédérés permettrait aux gouvernements de se prononcer sur toute révision constitutionnelle, ce qui légitimerait cette révision, qui ne serait plus simplement imposée, par le pouvoir fédéral, aux collectivités fédérées. Car, les gouvernements fédérés, ou, à tout le moins, une majorité d'entre eux (sans doute une majorité renforcée des 2/3 en cohérence avec l'actuel article 195 de la Constitution) devrait donner approbation à cette révision constitutionnelle. Alors que, jusqu'à présent, même dans le système réformé, tout se passe à l'échelon fédéral, sans que les collectivités fédérées n'aient, d'une manière ou d'une autre, la possibilité de s'exprimer. Et le simple fait, pour elles, de désigner des sénateurs, ou devrait-on dire, le simple fait, pour les formations politiques qui les composent, de s'être vues attribuer un certain nombre de sénateurs, ne suffit pas, pour parler de participation des collectivités fédérées au processus de révision constitutionnelle.

Il faudrait, donc, qu'il s'agisse de mandataires des gouvernements, qui agiraient, au nom de leur mandant, et qui pourraient l'engager. Cela permettrait l'instauration d'une réelle collaboration entre collectivités fédérées et fédérale, via, pour cette dernière, le Gouvernement fédéral ou la navette parlementaire. Une collaboration qui ne peut, à notre estime, être réalisée qu'entre mandataires de pouvoirs qui peuvent être engagés. On ne conçoit pas une collaboration, entre collectivités fédérées, faites, par des représentants de parlement, qui agissent, en propre. Il s'agit, là, de la clef du succès allemand.

Concernant le système du vote « en bloc », instauré en Allemagne, bien que surprenant, il n'en est pas moins cohérent, dès lors qu'il s'agit, là, d'exprimer la position du mandant (c'est-à-dire le gouvernement fédéré). Or, sauf à avoir un gouvernement schizophrénique, celui-ci se doit de n'adopter qu'une seule des

⁴⁰⁰ Voy. Partie IV, Titre premier, Chapitre III, Section première concernant la composition d'une solution transposable en Belgique.

trois positions (approbation, abstention ou rejet). Un gouvernement qui approuverait et rejetterait tout à la fois, se montrerait incohérent, et partant, peu fiable, et ne pourrait contribuer à une collaboration constructive.

L'on aborde, à présent, le point de la répartition des sièges et des voix entre collectivités fédérées. La solution américaine ou suisse de la parfaite égalité entre collectivités fédérées frapperait sans doute, trop de plein fouet, l'égo de certaines d'entre elles, que pour être acceptée par celles-ci. À l'inverse, la logique purement proportionnelle serait inutile, car on aboutirait, une fois de plus, à une absence de représentation et de protection des collectivités germanophone et bruxelloise. La solution, à mi-chemin entre ces deux voies, réside, donc, dans l'égalité proportionnelle, option choisie par le Constituant allemand. Si l'on adopte la solution allemande dans son ensemble, nous aboutirions à trois sénateurs pour les plus petites collectivités fédérées – c'est-à-dire la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale –, et six pour les plus grandes – c'est-à-dire la Communauté et la Région flamandes –, la Communauté française et la Région wallonne en obtenant chacune cinq. Cette solution aboutirait à un Sénat composé de vingt-huit sénateurs.

L'on remarquera, qu'avec une telle composition, les votes s'exprimant en bloc, une majorité simple serait atteinte si au moins quinze sénateurs donnaient leur approbation, ce qui serait rencontré, si l'ensemble des collectivités fédérées, à l'exception de la Communauté et de la Région flamandes donnaient leur accord. L'on rappellera, alors, qu'hormis pour la compétence en conflit d'intérêts, à chaque fois que le Sénat est compétent, la Chambre – où le groupe linguistique flamand est majoritaire – l'est également, ce qui signifie, rien d'autre, qu'aucun texte ne pourrait être adopté contre la volonté flamande à la Chambre.

En matière de révision constitutionnelle, il faudrait, en toute logique, atteindre une majorité de deux tiers, qui ne serait atteinte qu'avec l'approbation de dix-neuf sénateurs, ce qui forcerait encore davantage les collectivités fédérale et fédérées à collaborer, pour aboutir à une entente. Le seuil de dix-neuf sénateurs n'étant atteint qu'avec l'approbation de la plupart des collectivités fédérées.

Vingt-huit sénateurs, c'est moins de la moitié du nombre actuel de sénateurs. Il est vrai que ce serait une forte réduction des effectifs, mais les sénateurs ne seraient plus appelés à réaliser un long travail parlementaire, étant entendu que ces sénateurs, si l'on poursuit dans la logique allemande, seraient également ministres. Il serait, alors, difficilement imaginable qu'ils s'adonnent à une longue réflexion en commission, alors qu'ils sont, par ailleurs, appelés à des fonctions exécutives. Leur mission serait celle de la coopération et non plus celle de la réflexion.

Ce système présenterait, toutefois, un inconvénient majeur, celui de ne pas donner la voix à l'opposition présente dans les collectivités fédérées. C'est évident regrettable, mais toute considération, à ce propos, est fonction de ce que l'on veut faire de ce Sénat. S'il s'agit d'une assemblée ordinaire, comme c'est le cas actuellement, alors il est normal que l'opposition y soit présente (si elle atteint les seuils requis), puisque le travail parlementaire se fait, également, en collaboration avec l'opposition. À l'inverse, s'il s'agit de faire un lieu de rencontre et de collaboration entre les collectivités fédérées, par le truchement de leur pouvoir exécutif, alors, réserver, automatiquement, un certain nombre de sièges et de voix à l'opposition des parlements fédérés, n'a tout simplement pas de sens, puisque cette opposition ne pourrait engager son gouvernement, c'est-à-dire la collectivité fédérée qu'elle représente. Dans cette optique, l'opposition d'une

collectivité fédérée, n'a pas à siéger au Sénat, ce qui ne l'empêchera pas d'exercer un contrôle d'opposition sur les sénateurs qui représentent la collectivité fédérée. En effet, il lui suffira de poser des questions à son propre gouvernement fédéré, au sein de son parlement. Le Parlement devant, par le truchement des sénateurs, se positionner, il devra en répondre, au préalable ou *a posteriori*, devant son propre parlement où siègent également des formations politiques de l'opposition.

C'est pourtant cet inconvénient qui fit écrire à Ph. LAUVAUX que ce système n'était pas adapté pour un pays, au nombre trop réduit de collectivités fédérées, parce qu'il serait de nature à produire des déséquilibres de représentation⁴⁰¹. Il est vrai qu'une formation politique qui se retrouverait dans l'opposition, tant au niveau fédéral que fédéré, serait exclu de tout ce processus de coopération, mais comme expliqué ci-avant, ce n'est que la conséquence logique de la fonction de collaboration que le Sénat se verrait remplir.

Section II – du point de vue des attributions

S'agissant des attributions, pour prétendre au titre de chambre fédérale, le Sénat devrait, au moins, recevoir, parmi ses compétences, celles concernant la législation institutionnelle (c'est-à-dire la Constitution, les lois spéciales ainsi que certaines lois ordinaires comme celle concernant la Communauté germanophone). Mais, dans ses compétences pourrait, également, échoir la législation au contenu fédératif, c'est-à-dire dont le contenu concerne également les collectivités fédérées. Cela semble, *a priori*, en contradiction avec le principe de l'exclusivité des compétences qui définit notre fédéralisme. Néanmoins, certaines compétences ont actuellement des conséquences transversales, ou – à tout le moins – leur l'exécution appelle une coopération obligatoire ou volontaire entre différents niveaux de pouvoirs. En tant que lieu de rencontre, l'on pourrait, également, rendre le Sénat compétent pour la procédure d'assentiment aux traités mixtes, bien qu'il puisse être mal considéré, eu égard à notre tradition, qu'un traité soit ratifié, au nom des collectivités fédérées, alors que seul leur gouvernement se serait prononcé, par la voie de leurs sénateurs. Ce ne serait, d'ailleurs, qu'une simple formalité, étant entendu que ces gouvernements se sont, par hypothèse, déjà prononcés favorablement par la signature du traité. Cette solution présenterait, cependant, l'avantage d'épargner une multitude de normes d'assentiment.

Un dernier point que l'on souhaiterait aborder, dans cette section, concerne la portée de l'intervention du Sénat dans le processus législatif. Il ne nous apparaît pas approprié que le Sénat doive, à l'instar du *Bundesrat*, se prononcer sur la majorité des lois fédérales, en raison d'une interprétation extensive de la notion de « lois au contenu fédératif ». Selon nous, seule une minorité de ces matières nécessiterait un retour au bicamérisme intégral, à savoir celle qui touche aux intérêts *sensu lato* des collectivités. L'on songe à la législation institutionnelle, mais, également, à toute la législation qui nécessiterait, pour être exécutée, une concertation, tout comme celles qui comporteraient des incidences économiques manifestes sur les collectivités fédérées.

Cette solution allemande a, donc, toute notre faveur et l'on aurait souhaité que le Constituant s'en fût inspiré.

⁴⁰¹ Ph. LAUVAUX, o.c., p. 125.

Conclusion

Érigée en 1831, la Chambre aristocratique se distinguait alors nettement de la Chambre basse. Mais la démocratisation inévitable des institutions aboutit, après la Seconde guerre mondiale, à deux Chambres dont la similarité tant au niveau de leur composition que de leurs attributions fit du Sénat un doublon, mettant à mal sa légitimité et son existence. Celui-ci n'échappa à sa suppression que grâce à une multitude de nouvelles fonctions qu'il se vit attribuer, au rang desquelles la fonction de seconde lecture, de réflexion et de chambre des États. Mais ces trop nombreuses fonctions jetèrent la base d'un nouvel appel à modifier cette institution : *« De Senaat is in zijn huidige samenstelling en met zijn huidige bevoegdheden een conglomeraat van uiteenlopende politieke visies. Hij is het resultaat van een compromis waarin een duidelijke visie ontbreekt. De Senaat is deels een gewone parlementaire kamer, deels een reflectiekamer, deels een statenkamer »*⁴⁰².

Toutes les fonctions n'échouèrent toutefois pas, l'on put ainsi analyser quelques remarquables fruits de la réflexion sénatoriale. L'on admit, au demeurant, que pour qu'une institution parlementaire fonctionne de manière efficiente, il faut certainement lui attribuer les outils idoines, mais il faut également une volonté et un sentiment dans le chef des sénateurs d'accomplir une certaine mission. C'est sans doute bien plus grâce à la volonté de ses membres, que le Sénat, issu de la réforme de 1993, put encore se distinguer.

Mais cela ne fut à l'évidence pas suffisant pour masquer l'échec de la fonction de lieu de rencontre des collectivités fédérées. Or, plus la « défédéralisation » des compétences fédérales s'accroît, plus ce besoin de chambre des États se fait pressant.

Un État fédéral ne peut se contenter d'une représentation simplement nationale. Outre sa légitimité issue des élections au suffrage universel, il y a place pour une seconde légitimité, fondée sur les composantes de la fédération, c'est-à-dire, les collectivités fédérées. La réforme du bicamérisme s'inscrit dans cette logique fédérale de constituer une chambre des collectivités fédérées en accord avec le principe de participation⁴⁰³, pour leur permettre de participer au processus décisionnel fédéral⁴⁰⁴.

Les portes sénatoriales sont dorénavant ouvertes à l'ensemble des collectivités politiques à l'exception de la Région flamande. C'est la réelle avancée de cette réforme du Sénat. Le Constituant a amorcé une sortie du paradigme selon lequel toute institution fédérale devrait être érigée selon la conception dualiste et communautaire de la société belge. Le Sénat ne sera plus simplement principalement la chambre des deux grandes communautés. Le Constituant reconnaît et consacre, dans la composition sénatoriale l'existence des régions.

L'on se doit cependant de modérer notre enthousiasme. La vision communautaire imprègne – à notre regret – encore trop sa composition. L'on rappellera la manière avec laquelle les sièges sénatoriaux bruxellois sont attribués : celle-ci n'est envisagée que sous l'angle communautaire. Plutôt que d'attribuer, en propre, six

⁴⁰² P. PEETERS, o.c., p. 214 : « Le Sénat est, dans sa composition et ses attributions actuelles, un conglomérat de différentes visions politiques. Il est le fruit d'un compromis dans lequel une vision claire fait défaut. Le Sénat est en partie, une chambre parlementaire classique, en partie, une chambre de réflexion, et en partie, une chambre des collectivités fédérées » (traduction de l'auteur).

⁴⁰³ Ibid., p. 227. Voy. aussi pour ce principe de participation : A. ALEN et F. MEERSCHAUT, o.c., pp. 132-159 ; A. ALEN, o.c., p. 19 ; R. DEHOUSSE, « Le paradoxe de Madison... », o.c., pp. 643-676 ; Y. LEJEUNE, o.c., pp. 53-54 ; P. POPELIER, o.c., n^{os} 456-459.

⁴⁰⁴ A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, o.c., p. 40.

sénateurs au Parlement bruxellois, on dilue leur représentation dans celle, trop présente, des communautés. C'est le Parlement flamand qui choisira, parmi les vingt-neuf sénateurs à lui attribués, au moins un sénateur domicilié en Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Mais celui-ci n'aura même pas d'obligation d'être député bruxellois, et pourra s'être présenté à l'élection régionale flamande, et faire valoir son lieu de domicile bruxellois comme lien de représentation du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale au Sénat⁴⁰⁵. L'on peine à concevoir qu'il parviendra à défendre les intérêts de celle-ci, lors même qu'il ne sera pas député de son parlement.

Concernant les sénateurs francophones, le système relativement complexe mis en place dénote des tensions, au sein même des francophones, entre régionalistes et communautaristes. La poire fut coupée en deux, et des sièges furent attribués aux trois collectivités wallonne, francophone, et bruxelloise (*id est* le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale). L'on s'interrogera sur la force de l'identité des sénateurs du Parlement de la Communauté française. Ceux-ci seront élus directement par la population, en tant que députés régionaux, et conserveront ce mandat, en sus de celui de député du Parlement de la Communauté française. Quel parlement représenteront-ils ? Sans doute un peu les deux, ce qui renforce la confusion et prouve que, tant dans le chef du Constituant que dans celui des parlementaires, un député régional est d'abord un député communautaire, et reste étiqueté comme tel ; la plus belle illustration étant la division du Parlement bruxellois et du Sénat en groupes linguistiques.

L'on aurait pourtant pu se passer de la représentation des deux grandes communautés, d'ores et déjà représentées à la Chambre, pour n'avoir qu'une représentation régionale (en sus de la représentation germanophone). Car, nous ne cesserons de l'écrire : un bicamérisme dans un État fédéral n'est intéressant que s'il offre une représentation protectrice en propre à ce qui n'est pas représenté dans la chambre basse, soit, à la Région bruxelloise et à la Communauté germanophone (et pas aux deux grandes communautés du pays). Autrement dit, il fallait délaisser la loi de la représentation proportionnelle pour une représentation égalitaire (à l'instar du Conseil des États suisse et du Sénat américain) ou, à tout le moins, proportionnellement égalitaire (à l'instar du *Bundesrat*), car la représentation proportionnelle ne leur suffit pas pour « peser » dans le débat.

Ces deux collectivités ne seront toujours pas protégées au sein de la Fédération belge : la représentation – toujours trop faible – de la Communauté germanophone ne lui permettra que de se faire le porte-voix de ses intérêts, sans pouvoir influencer, de manière appréciable, la définition de l'architecture du fédéralisme belge, à l'instar de la Région bruxelloise, dont la représentation, transpirant la vision dualiste et communautaire, n'en est en réalité pas une.

Par ailleurs, si la forme de participation varie d'un État fédéral à un autre, son principe ne peut, par contre, se voir altéré dans son essence. Il doit exister un lien réel entre les sénateurs d'une part, et les collectivités

⁴⁰⁵ L'on se permettra de souligner que, par le passé, même cette simple exigence (inscrite à l'article 67, § 2, ancien) de résidence dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale pour au moins un des sénateurs représentant la Communauté flamande ne fut pas toujours respectée. La représentation bruxelloise, parmi les sénateurs de la Communauté flamande, n'exista, pour ainsi dire, plus pendant un certain temps après les élections du 13 juin 1999. Voy. K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, « Kroniek Parlementair Recht. Senaat (opnieuw) niet rechtsgeldig samengesteld », *T.B.P.*, 2000, p. 295, cité par K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », *o.c.*, p. 475.

fédérées d'autre part. Les sénateurs doivent être les véritables plaideurs des intérêts des collectivités fédérées qu'ils représentent⁴⁰⁶.

De ce point de vue, l'on reste également déçu du résultat. Le lien ne convainc pas. La simple double (parfois triple) casquette pourra-t-elle suffire pour représenter véritablement les collectivités fédérées ? Il est vrai que le Sénat n'étant plus une institution permanente, le mandat de sénateur ne pourra plus dominer le sentiment de l'élu d'être d'abord député d'un parlement fédéré. Mais les sénateurs ne sont pas les mandataires de leur parlement fédéré, ils ne pourront donc l'engager dans ce qui s'apparenterait à une négociation qui déboucherait sur des concessions de la part de l'ensemble des collectivités fédérées. C'est là notre deuxième grand regret : celui de l'absence de mandat impératif similaire à celui des membres du *Bundesrat*.

L'appréciation de la composition d'un Sénat fédéral ne peut être dissociée de ses pouvoirs. Leur étendue est une question de choix politique directement lié au degré de légitimité du Sénat et à l'importance attachée au principe de participation⁴⁰⁷. À cet égard, deux considérations jouent un rôle. Tout d'abord, il est inconcevable que les normes qui déterminent le statut, le fonctionnement et les compétences des collectivités fédérées soient adoptées sans leur consentement. D'autre part, l'État fédéral ne peut survivre si les collectivités fédérées ne sont pas consultées à propos des compétences partagées et, plus généralement, si elles n'ont rien à dire dans toutes les questions touchant à leurs pouvoirs, c'est-à-dire les « questions transversales »⁴⁰⁸.

La première considération est pleinement satisfaite – abstraction faite de la qualité de la représentation des collectivités fédérées. Quant à la seconde, elle fait, à notre estime défaut, le Constituant s'étant satisfait de l'élaboration d'une simple procédure para-législative concernant ces matières transversales, c'est-à-dire, d'une compétence de conseil mais qui ne débouche que sur un rapport non contraignant pour la Chambre ou le Gouvernement fédéral et qui ne comporte finalement aucune conséquence juridique.

Une fois de plus, le vice git dans la composition sénatoriale, alors que ses attributions, ne témoignant que des fonctions que l'on souhaite attribuer au Sénat, dénotent simplement la faiblesse de l'ambition du Constituant pour ce Sénat.

L'on rapportera les propos personnels de l'ancien Président du Sénat Armand DE DECKER : « *La réforme proposée du Sénat est une occasion manquée de doter la Belgique d'une seconde chambre réellement fédérale, c'est-à-dire d'une assemblée réellement représentative des entités fédérales et pouvant exprimer au nom de celles-ci, c'est-à-dire de bas en haut et non plus de haut en bas, l'affectio societatis belge et ainsi associer directement à la gestion de l'État fédéral, les trois, voire les quatre régions si l'on dote la Communauté germanophone d'un statut de Région* »⁴⁰⁹.

⁴⁰⁶ A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, o.c., p. 40.

⁴⁰⁷ R. DEHOUSSE, « Le paradoxe de Madison... », o.c., p. 665. Voy. également à ce propos : Ph. LAUVAUX, o.c., pp. 121-142.

⁴⁰⁸ L'on rapportera les doutes de K. DESCHOUWER quant au besoin d'un Sénat dans lequel un dialogue entre collectivités fédérées serait instauré : « *De deelstaten zelf hebben precies bevoegdheden opgeëist omdat ze daarover onderling niet meer wensten te overleggen* ». Voy. K. DESCHOUWER, « De nieuwe Belgische Senaat », *Samenleving en politiek*, 1996, n° d'avril, p. 45, cité par A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST, o.c., p. 41.

⁴⁰⁹ Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 48.

Pour Koen MUYLLE, « *cette réforme est une bonne étape vers la voie d'une chambre des collectivités fédérées* »⁴¹⁰ mais « *il serait présomptueux de croire dans ce pays que cette réforme (serait) la dernière* »⁴¹¹.

L'on conclura donc sur notre certitude qu'un jour une autre étude portera sur le même sujet que celle qui s'achève sur ces mots.

⁴¹⁰ Traduction de l'auteur : « *De hervorming in de Senaat is een goede stap in de richting van een deelstatenkamer* », voy. : K. MUYLLE, *De hervormde Senaat en de samenvallende verkiezingen*, o.c., p. 24.

⁴¹¹ Réforme du Sénat (I), Rapport précité, p. 48.

Annexe unique relative à l'avis du Conseil d'État sur les « décrets conjoints »

L'on reprend, ici, les considérations émises par le Conseil d'État auxquelles malheureusement, il ne fut guère donné satisfaction par les parlementaires :

Primo, le Conseil d'État a proposé deux interprétations de ce nouveau mécanisme :

Dans le premier cas, « *si le décret conjoint ou le décret et ordonnance conjoints doivent être considérés comme un seul acte normatif adopté par deux ou plusieurs assemblées parlementaires qui agissent en quelque sorte comme un "pouvoir législatif conjoint", il est évident que l'on se trouve en présence d'un nouveau type de norme qui n'est pas prévu dans le cadre constitutionnel actuel* »⁴¹².

« (II) estime dès lors que le législateur spécial interviendrait en dehors du cadre constitutionnel existant en instaurant, au titre de nouvelle norme législative, un tel décret conjoint ou décret et ordonnance conjoints »⁴¹³. Attirant l'attention sur l'article 33 de la Constitution, la Section de Législation considère que : « *l'introduction de la possibilité d'adopter un décret conjoint ou un décret et ordonnance conjoints en tant que nouveau type de norme est une modification à ce point importante du cadre institutionnel dans lequel les communautés et régions interviennent qu'elle doit être prévue expressément par la Constitution même ou à tout le moins en vertu de celle-ci* »⁴¹⁴.

Dans l'autre hypothèse, s'il fallait « *considérer le décret conjoint ou le décret et ordonnance conjoints non pas comme un seul acte normatif mais comme deux ou plusieurs actes normatifs*⁴¹⁵ *au contenu identique*⁴¹⁶, qui sont adoptés par différentes assemblées législatives, ils pourraient effectivement être considérés, sous certaines conditions, comme une nouvelle "forme de coopération" pouvant s'inscrire dans le cadre institutionnel existant »⁴¹⁷.

Secundo, « le Conseil d'État s'interroge (également) sur le pouvoir d'interprétation authentique du "décret et ordonnance conjoints". S'il paraît logique que l'interprétation authentique d'une œuvre législative conjointe appartient, au même titre que sa modification, conjointement à l'ensemble des législateurs dont elle émane, une difficulté se pose en raison du fait que le législateur régional bruxellois ne dispose pas du pouvoir d'interpréter authentiquement ses ordonnances »⁴¹⁸.

Tertio, « Il ressort (en outre) de ces dispositions que les décrets conjoints, sans occuper nécessairement une place supérieure aux décrets ordinaires dans la hiérarchie des normes, ont en tout cas une plus grande force juridique que ces derniers. En effet, à l'inverse des décrets conjoints, les décrets ordinaires ne peuvent pas abroger, compléter ou remplacer les décrets portant approbation d'accords de coopération. Alors que des

⁴¹² Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Avis précité, p. 3.

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁴¹⁵ Il s'agit des *instrumenta*.

⁴¹⁶ Il s'agit du *negotium*.

⁴¹⁷ Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Avis précité, p. 4.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

décrets conjoints peuvent effectivement modifier des décrets ordinaires, à l'inverse, des décrets ordinaires ne peuvent modifier des décrets conjoints »⁴¹⁹.

Quarto, « ces dispositions soulèvent aussi la question de la relation précise entre les décrets portant assentiment à un accord de coopération et les décrets conjoints. La question se pose notamment de savoir quel décret doit s'appliquer en cas de contrariété entre un décret conjoint et un décret portant assentiment à un accord de coopération. Si les mêmes parties sont concernées par les deux décrets, c'est le principe "lex posterior derogat priori" qui s'applique, comme il ressort de l'article 92bis/1, § 4, alinéa 2 de la loi spéciale du 8 août 1980. En revanche, si les mêmes parties ne sont pas concernées par les deux décrets, la question se pose de savoir quel décret prime : le « décret conjoint » ou le décret portant assentiment à l'accord de coopération, qui a éventuellement été approuvé par plus de Parlements que le décret conjoint. Une réponse claire à cette question est nécessaire pour la coexistence éventuelle des deux formes de coopération »⁴²⁰.

Quinto, l'on regrettera également, à l'instar du Conseil d'État, que la collectivité fédérale se trouve exclue du bénéfice de cet instrument. C'est une incohérence que la justification des auteurs de cet instrument ne put expliquer de manière convaincante⁴²¹.

In fine, le Conseil d'État souligne qu'il aurait sans doute été plus judicieux de modifier le système actuel d'accords de coopération afin de remédier aux vices du système plutôt que d'en ériger un autre, et que si certains reproches faits au mécanisme de l'accord de coopération ne sont pas fondés, d'autres s'appliquent également à celui des décrets conjoints⁴²².

⁴¹⁹ Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Avis précité, p. 9.

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² *Ibid.*, p. 11.

Bibliographie *lato sensu*

❖ Législation *lato sensu*

➤ Législation internationale

- T.U.E., art. 5.

➤ Législation nationale

▪ **Constitution**

- Const., art. 4, 5, 11*bis*, 39, 39*bis*, 41, 42, 43, 44, 46, 48, 49, 50, 54, 56, 63, 67, 68, 71, 75, 77, 78, 82, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 100, 115, 118, 119, 123, 125, 127, 128, 129, 135, 135*bis*, 136, 137, 142, 143, 151, 157*bis*, 160, 162, 163, 167, 168*bis*, 169, 175, 177, 178, 180 et 195.

▪ **Lois**

- Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, *M.B.*, 5 mai 1880, p. 1681 ;
- Loi du 12 avril 1894 portant code électoral, *M.B.*, 15 avril 1894, p. 1121 ;
- Loi du 12 janvier 1973 coordonnées sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461 ;
- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434 ;
- Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451 ;
- L. spéc. sur la Cour constitutionnelle du 6 janvier 1989, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315 ;
- Loi du 3 avril 1990 relative à l'interruption de grossesse, modifiant les articles 348, 350, 351 et 352 du Code pénal et abrogeant l'article 353 du même Code, *M.B.*, 5 avril 1990, p. 6379 ;
- Loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des communautés et des régions, *M.B.*, 8 mai 1993, p. 10559 ;
- Loi du 5 mai 1999 relative aux effets de la dissolution de la Chambre des représentants à l'égard des projets et propositions de loi dont les Chambres législatives sont saisies, *M.B.*, 7 mai 1999, éd. 2, p. 15881 ;
- Loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie, *M.B.*, 22 juin 2002, p. 28515 ;
- Loi du 4 juin 2002 relative aux soins palliatifs, *M.B.*, 26 octobre 2002, p. 49160 ;
- Loi du 13 février 2003 ouvrant le mariage à des personnes de même sexe et modifiant certaines dispositions du Code civil, *M.B.*, 28 février 2003, éd. 3, p. 9880 ;
- Loi du 11 mai 2003 relative à la recherche sur les embryons *in vitro*, *M.B.*, 28 mai 2003, p. 29287 ;
- Loi du 18 mai 2006 modifiant certaines dispositions du Code civil en vue de permettre l'adoption par des personnes de même sexe, *M.B.*, 20 juin 2006, éd. 2, p. 31128 ;
- Loi du 30 juillet 2013 portant création d'un tribunal de la famille et de la jeunesse, *M.B.*, 27 septembre 2013, éd. 2, p. 68429 ;
- Loi du 28 février 2014 modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie, en vue d'étendre l'euthanasie aux mineurs, *M.B.*, 12 mars 2014, p. 21053 ;
- Loi du 5 mai 2014 portant établissement de la filiation de la coparente, *M.B.*, 7 juillet 2014, p. 51703 ;

- Loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes, *M.B.*, 9 juillet 2014, p. 52159 ;
- Loi du 8 mai 2014 modifiant le Code civil en vue d'instaurer l'égalité de l'homme et de la femme dans le mode de transmission du nom à l'enfant et à l'adopté, *M.B.*, 26 mai 2014, éd. 1^{re}, p. 41053.

▪ **Règlements d'assemblée**

- Règlement de la Chambre, art. 72, 82, 83, 94.
- Règlement du Sénat, art. 15, 30, 80, 90.
- *Reglement van het Vlaams Parlement*, art. 75.

▪ **Documents parlementaires**

✓ Chambre

- Déclaration relative à la revision des articles 1, 34, 48, 52, 54, 58, 60, 61 et 67 de la Constitution, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1891-1892, n° 86 ;
- Révision de l'article 26 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de la Révision de la Constitution, des Réformes institutionnelles et du Règlement des conflits par M. TANT, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 894/3 ;
- Proposition de loi modifiant le code civil afin d'autoriser l'adoption par des couples homosexuels, Proposition de loi modifiant le code civil en ce qui concerne la reconnaissance de filiation, Proposition de loi modifiant le code civil en vue d'autoriser l'adoption par des couples du même sexe, Proposition de loi modifiant le code civil en vue d'autoriser l'adoption par des couples de même sexe, Proposition de loi modifiant certaines dispositions du code civil en vue de permettre l'adoption par des personnes de même sexe, Proposition de loi modifiant certaines dispositions du code civil en vue de permettre l'adoption par des personnes de même sexe, Rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. André PERPÈTE, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 51-0664/008 ;
- 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 M^{me} Karine LALIEUX, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3157/003 ;
- Projet de loi modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie en vue de l'étendre aux mineurs, proposition de loi, complétant, en ce qui concerne les mineurs, la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie, Proposition de loi modifiant, en ce qui concerne les mineurs, la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie, Rapport fait au nom de la Commission de la justice par M^{me} Sarah SMEYERS, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3245/004.

✓ Sénat

- Annexe I à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977, *Ann. parl.*, Sén., sess. extr. 1977, n° 3, pp. 31-38 ;

- Annexe à la déclaration gouvernementale du 28 février 1978 – Complément au Pacte communautaire du 24 mai 1977, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 1977-1978, n° 36, pp. 991-1002 ;
- Révision de l'article 41 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 100-19/1 ;
- Révision du titre III, chapitre IIIbis, de la Constitution, en vue d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1992-1993, n° 100-27/2° ;
- Allocution de M. SWAELEN, Président du Sénat, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 1998-1999, n° 1-212, p. 6183-6184 ;
- Rapport périodique sur les travaux de la Commission parlementaire de concertation au cours de la session ordinaire 1997-1998, Rapport fait au nom de la Commission parlementaire de concertation par les Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1998-1999, n° 1-83/3 ;
- Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 2000-2001, n° 2-118 ;
- Conflit d'intérêts entre le Parlement de la Communauté française et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Proposition d'avis motivé, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2007-2008, n° 4-547/2 ;
- Conflit d'intérêts entre l'Assemblée de la Commission communautaire française et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Proposition d'avis motivé, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2008-2009, n° 4-856/2 ;
- Proposition de loi modifiant l'article 335 du Code civil en ce qui concerne le nom de famille de l'enfant, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2010-2011, n° 5-551/1 ;
- Proposition de loi modifiant l'article 335 du Code civil en ce qui concerne l'attribution du nom de l'enfant, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2010-2011, n° 5-628/1 ;
- Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1720/1 ;
- Réforme du Sénat (I), Révision de la Constitution (Déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010 [*Moniteur belge* du 7 mai 2010, éd. 2] et disposition transitoire ajoutée à l'article 195 de la Constitution lors de la révision de cet article du 29 mars 2012 [*Moniteur belge* du 6 avril 2012, éd. 2]), Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles par M. DEPREZ et M^{me} Taelman, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1720/3 ;
- Proposition de révision de l'article 44 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1721/1 ;
- Proposition de révision de l'article 46 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1722/1 ;
- Proposition de révision de l'article 64 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1723/1 ;
- Proposition de révision de l'article 67 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1724/1 ;

- Proposition de révision de l'article 68 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1725/1 ;
- Proposition de révision de l'article 69 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1726/1 ;
- Proposition de révision de l'article 70 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1727/1 ;
- Proposition de révision de l'article 71 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1728/1 ;
- Proposition de révision de l'article 72 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1729/1 ;
- Proposition de révision de l'article 119 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1730/1 ;
- Proposition de révision de l'article 56 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1731/1 ;
- Proposition de révision de l'article 57 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1732/1 ;
- Proposition de révision de l'article 100 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1733/1 ;
- Proposition de révision de l'article 74 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1734/1 ;
- Révision de la Constitution, Proposition de révision de l'article 77 de la Constitution (déposée par MM. Bert ANCIAUX, Bart TOMMELEIN, Dirk CLAES, Marcel CHERON, Francis DELPÉRÉE, M^{mes} Christine DEFRAIGNE, Freya PIRYNS et M. Philippe MAHOUX), Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1735/1 ;
- Proposition de révision de l'article 78 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1736/1 ;
- Proposition de révision de l'article 75 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1737/1 ;
- Proposition de révision de l'article 76 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1738/1 ;
- Proposition de révision de l'article 79 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1739/1 ;
- Proposition de révision de l'article 80 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1740/1 ;
- Proposition de révision de l'article 81 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1741/1 ;
- Proposition de révision de l'article 82 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1742/1 ;
- Proposition de révision de l'article 167 de la Constitution, Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1743/1 ;
- 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 spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Avis du Conseil d'État n° 52.303/AG du 20 novembre 2012, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-1815/2 ;
- Décrets conjoints, Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles par MM. BEKE et MOUREAUX, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-1815/5 ;
- Proposition de loi modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie en vue de l'étendre aux mineurs, Rapport fait au nom des commissions réunies de la justice et des affaires sociales par M^{mes} KHATTABI et VAN HOOF, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2170/4 ;
- Proposition de règlement du Sénat de Belgique, Rapport fait au nom du bureau par MM. ANCIAUX et DELPÉRÉE, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2353/1 ;
- Projet de loi modifiant le Code civil en vue d'instaurer l'égalité de l'homme et de la femme dans le mode de transmission du nom à l'enfant et à l'adopté, Rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. ANCIAUX, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2785/3.

✓ Sur internet

- VANDE LANOTTE J., « De zesde staatshervorming : onderhandelingsnota », s.d., http://www.lesoir.be/mediastore/_2011/fevrier/du_1_au_10/note_vande_lanotte.pdf (31 juillet 2014);
- DI RUPO E., « Un état fédéral plus efficace et des entités plus autonomes - Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État », 11 octobre 2011, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf (le 18 Avril 2013) ;

➤ **Normes étrangères**

- Constitution suisse, art. 72, 80.
- Loi fondamentale allemande, art. 51, 76, 77, 79.

❖ Jurisprudence

- C.A., 26 mars 2003, n° 73/2003, *M.B.*, 6 juin 2003, p. 30897 ; *A.P.M.*, 2003, liv. 6, p. 96 ; *Arr.C.A.*, 2003, liv. 3, p. 915 ; *Juristenkrant*, 2003, liv. 71, p. 5 ; *Juristenkrant*, 2007, liv. 142, p. 5 ; *Juristenkrant*, 2007, liv. 153, p. 2 ; *J.L.M.B.*, 2003, liv. 27, p. 1164 ; *N.j.W.*, 2003, liv. 53, p. 1363 ; *T.B.P.*, 2004, liv. 6, p. 374.
- C.A., 27 avril 2005, n° 78/2005, *M.B.*, 18 mai 2005, 1^{re} éd., p. 23349 ; *Arr.C.A.*, 2005, liv. 2, p. 949 ; *A.P.M.*, 2005, liv. 5, p. 99.
- Renvoi relatif à la réforme du Sénat, 2014 CSC 32.

❖ Doctrine

➤ Monographies

- ALÉN A. et MUYLLE K., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011 ;
- ARDANT P., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1989 ;
- BELTJENS G., *La Constitution belge révisée annotée au point de vue théorique et pratique de 1830 à 1894*, vol. XII, Liège, Godenne, 1894, ;
- BRIDEL M., *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, Deuxième partie, Les organes de l'État, Lausanne, Payot, 1959 ;
- BURDEAU G., *Traité de science politique*, t. VI, 3^e éd., Paris, L.G.D.J., 1987 ;
- DE PRINS D., *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, die Keure, 2011 ;
- DEHOUSSE R., *Représentation territoriale et représentation institutionnelle: réflexions sur la réforme du Sénat belge à la lumière des expériences étrangères*, San Domenico, European University Institute, 1990 ;
- DELPÉRÉE Fr. et DEPRÉ S., *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998 ;
- HOCHSTETTER H. et SEIPP P., *Rechts- und Staatskunde*, Berlin, Luchterhand-Verlag, 1966 ;
- HUYTENS E., *Discussions du Congrès national de Belgique. 1830-1831*, t. 1^{er}, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, ;
- LAGASSE C.-E., *Les institutions politiques de la Belgique*, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1988.
- LEEMANS E., *Het tweekamerstelsel in een nieuw perspectief (Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming)*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988 ;
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier Frères, 1922 ;
- POPELIER P., *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004 ;
- SOHIER J., *Bicaméralisme et État fédéral : la réforme du sénat belge*, Centre d'études du fédéralisme, Bruxelles, ULB, 1990 ;
- SPEYER H., *La réforme du Sénat*, Bruxelles, Bruylant, 1914 ;
- TOINET M.-F., *Le système politique des États-Unis*, Paris, P.U.F., 1987 ;
- UYTENDAELE M., *Le fédéralisme inachevé : réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991 ;
- UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005 ;

- VAN DEN WIJNGAERT M., *Van een unitair naar een federaal België : 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten (1971-2011)*, Bruxelles, ASP, 2011 ;
- VAN MENSEL A., *De Belgische federatie : het labyrint van Daedalus*, Gent, Mys en Breesch, 1996 ;
- VAN DER HULST M., *Het federale Parlement. Organisatie en werking*, Kortrijk, UGA, 2010 ;
- VANPRAET J., *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011 ;
- VELU J., *Droit public*, t. 1^{er}, Le statut des gouvernants (I), Bruxelles, Bruylant, 1986 ;
- WIGNY P., *Droit constitutionnel*, t. 2, Principes et droit positif, Bruxelles, Bruylant, 1952.

➤ Articles de périodique

- ALÉN A. et MEERSCHAUT F., « Le bicaméralisme belge de la voie unitaire à la voie fédérale », *A.P.T.*, 1990, pp. 132-160.
- AMEZ F., « Trente ans de concertation interparlementaire pour conflit d'intérêts », *C.D.P.K.*, 2011, liv. 3, pp. 328-353.
- BARTIER J., « Partis politiques et classes sociales en Belgique », *Res publ.*, 1968, vol. X, pp. 33-106 ;
- DAUBIE C., « Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ? », *Res publ.*, 1978, vol. XX, n° 4, pp. 495-534 ;
- DAUBIE C., « Le Sénat de Belgique : perspectives et esquisses d'une réforme de l'État », *A.P.T.*, 1981, pp. 101-118 ;
- DEGROOTE L. et CLAES P., « Senaat vergaat... ? Nut en toekomst van een bicameraal systeem in het België van morgen », *Jura Falc.*, 1986-87, n° 1^{er}, pp. 426-450 ;
- DEHOUSSE R., « Le paradoxe de Madison : réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux », *R.D.P.*, 1990, pp. 643-676 ;
- DELTOUR J., VAN NIEUWENHOVE J. et WOUTERS M., « Vijf jaar nieuwe wetgevingsprocedure (deel 1) », *T.V.W.*, 2000, t. 5, pp. 96-124 ;
- DELTOUR J., VAN NIEUWENHOVE J. et WOUTERS M., « Vijf jaar nieuwe wetgevingsprocedure (deel 2) », *T.V.W.*, 2000, t. 6, pp. 260-281 ;
- DESCHOUWER K., « De nieuwe Belgische Senaat », *Samenleving en politiek*, 1996, n° d'avril, pp. 42-46 ;
- ELST M., « Reflecteren over theorie en praktijk van de tweede lezing in een eenkamerstelsel », *T.V.W.*, 2005, t. 10, pp. 351-377.
- ERDMAN F., « Le mythe du bicaméralisme », *J.T.*, 2007, pp. 296-298 ;
- GOOSSENS Ch., « La réforme du Sénat », *A.P.T.*, 1985, t. 1^{er}, pp. 2-81 ;
- MATTHYS H., « De hervorming van de Senaat », *C.D.P.K.*, 2013, liv. 1^{er}, pp. 52-67 ;
- 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, n° 6, pp. 473-491 ;
- PEIFFER Q., « Le contrôle par la Cour constitutionnelle des motions en conflits d'intérêts » obs. sous C. const., 24 juillet 2009, n° 38/2009, *J.L.M.B.*, 2009, pp. 1799-1805 ;
- REZSOHAZY A. et VAN DER HULST M., « De verdeling van de wetgevende bevoegdheid tussen Kamer en Senaat na de zesde staatshervorming », *T.V.W.*, 2014, t. 1^{er}, pp. 40-57.
- STEVENS F., « Een belangrijke fase in de wordingsgeschiedenis van de Belgische Grondwet : de optie voor een tweekamerstelsel », *Belgisch Tijdschrift voor Hedendaagse Geschiedenis*, XII, 1981, 3, pp. 641-661 ;
- SWAELEN F., « Naar een alternatieve Senaat function », *Res publ.*, 1989, pp. 167-173 ;

- VAN DER BIESEN G., « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 1) », *T.V.W.*, 2013, t. 4, pp. 332-337 ;
- VAN DER BIESEN G., « De zesde staatshervorming en de kwaliteit van de wet (deel 2) », *T.V.W.*, 2014, t. 2, pp. 126-135 ;
- VUYE H., DESMECHT C. et STANGHERLIN K., « La cinquième réforme de l'État devant ses juges », note sous C.A., 25 mars 2003, n° 35/2003, *J.L.M.B.*, 2003, pp. 718-749 ;
- WEBER Y., « La crise du bicaméralisme », *R.D.P.*, 1972, t. LXXXVIII, n° 3, pp. 573-606.

➤ **Ouvrages collectifs**

- ALÉN 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*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 19-27 ;
- BEIRLAEN A., « De voorstellen tot hervorming van de Senaat seder de tweede wereldoorlog », in *La réforme du Sénat. Actes du colloque organisé à la Maison des Parlementaires le 6 octobre 1989 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 45-70 ;
- DE DECKER A., « Avant-propos », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 9-12 ;
- 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., « Le Sénat, chambre diplomatique », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 81-83 ;
- DEPRÉ S., « Article 83 », in *La Constitution belge – Lignes et entrelignes* (sous la dir. de VERDUSSEN M.), Nivelles, Le Cri, 2004, pp. 211-214 ;
- DEPRÉ S., « Article 143 », in *La Constitution belge – Lignes et entrelignes* (sous la dir. de VERDUSSEN M.), Nivelles, Le Cri, 2004, pp. 318-320 ;
- 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 SAUTOIS J. et UYTENDAELE M.), Actes du colloque organisé par le Centre de droit public de l'U.L.B. au Parlement fédéral les 25 et 26 avril 2013, Limal, Anthemis, 2013, pp. 81-101 ;
- GOOSSENS Ch., « Le bicaméralisme en Belgique et son évolution », in *Liber Amicorum Frédéric Dumon* (sous la dir. de COUSY H., VAN GERVEN W., BAETEMAN G., CASMAN H. e.a.), Antwerpen, Kluwer, 1983, t. II, pp. 793-872 ;
- JONGEN F., « Tentative de contribution à un bicamérisme différencié », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 47-50 ;
- LAUVAUX Ph., « La deuxième chambre dans les États fédéraux », in *La réforme du Sénat. Actes du colloque organisé à la Maison des Parlementaires le 6 octobre 1989 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 121-142 ;
- LEJEUNE M., « Les conflits d'intérêts », in *Les compétences régionales et communautaires*, Namur, 1983, pp. 221-292 ;
- LEJEUNE Y., « L'octroi de compétences nouvelles au Sénat dépend de la composition de cette assemblée fédérale », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 53-56 ;
- LIBON M. et NANDRIN J.-P., « Le Sénat de 1893 à 1918 », in *L'histoire du Sénat de Belgique – de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, pp. 88-119 ;
- MUYLLE K., « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité », in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens* (sous la dir. de

- STANGHERLIN K.), Bruxelles, La Charte, 2005, pp. 245-286 ;
- NANDRIN J.-P., « Het Belgische tweekamerstelsel in 1830-1831. Theoretische grondslagen », in *De geschiedenis van de Belgische Senaat*, Tielt, Lannoo, 1999, pp. 16-29 ;
 - NANDRIN J.-P., « Le bicaméralisme belge en 1830-1831 - Fondements doctrinaux », in *L'histoire du Sénat de Belgique – de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, pp. 16-28 ;
 - PEETERS P., « De Senaat opnieuw ter discussie. Zin en onzin van een Statenkamer in (con)federaal België », in *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque* (sous la dir. de PEETERS B. et VELAERS J.), Antwerpen, Intersentia, 2007, pp. 213-238 ;
 - 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*, 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 ?*, Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 26-27 mars 1993 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 383-411 ;
 - STENGERS J., « La Constitution de 1831 et son application », in *L'histoire du Sénat de Belgique – de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, pp. 31-44 ;
 - STENGERS J., « Les caractères généraux de l'évolution du Sénat depuis 1831 », in *La réforme du Sénat. Actes du colloque organisé à la Maison des Parlementaires le 6 octobre 1989 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 11-43 ;
 - SUETENS L.-P., « De hervorming van het tweekamerstelsel », in *Het federale België na de vierde staatshervorming* (sous la dir. d'ALEN A. et SUETENS L.-P.), Brugge, die Keure, 1993, pp. 143-163 ;
 - SUETENS L.-P. (sous la dir. de), « Purpose and functioning of the Senate in Belgium », in *Op de grens van het ideaal denkbare en het praktisch haalbare*, Brugge, die Keure, 1997, pp. 19-36 ;
 - SWAELEN F., « Avant-propos », in *L'histoire du Sénat de Belgique – de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, pp. 8-10 ;
 - VAN NIEUWENHOVE J., « Gelijktijdige verkiezingen en federale kieskring », in *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten – Deel 1* (sous la dir. d'ALEN A. et VAN NIEUWENHOVE J.), Brugge, die Keure, 2008, pp. 206-221 ;
 - VANDERNACHT P. et VAN NIEUWENHOVE J., « De nieuwe federale wetgevende procedure », in *Het federale België in de praktijk – De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995* (sous la dir. de LEUS K. et VENY L.), Brugge, die Keure, 1996, pp. 91-135 ;
 - VUYE H., « Une optimisation des ressources et de l'expertise du Sénat, à la lumière de la déclaration de politique fédérale du 9 octobre 2001 », in *Quelles réformes pour le Sénat ? – propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 85-96.

➤ **Divers**

- MUYLLE K., *De hervormde Senaat en de samenvallende verkiezingen*, http://www.law.kuleuven.be/icr/doc_6e_shv (22 juillet 2014).
- X, « Résultat du Parlement bruxellois », *Le Soir*, <http://elections2014.lesoir.be/result/brussels> (11 juin 2014)
- X, « Résultat du Parlement wallon », *Le Soir*, <http://elections2014.lesoir.be/result/wallonia> (11 juin 2014)
- X, « Voici le nom des élus bruxellois qui siégeront au parlement de la Fédération », *La Libre*, <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/voici-le-nom-des-elus-bruxellois-qui-siegeront-au-parlement-de-la-federation-53989fef3570d60b4dc5b106> (11 juin 2014) ;
- VERRIJDT W., *Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming*, http://www.law.kuleuven.be/icr/doc_6e_shv (22 juillet 2014).

Table des matières

Sommaire	6
Introduction	1
Partie première – de l’origine à la démocratisation	3
<i>Titre premier – Bicamérisme : un choix de raison</i>	<i>3</i>
<i>Titre II – Démocratisation des institutions</i>	<i>6</i>
Partie II – de la réforme de 1993	8
<i>Titre premier – Un Sénat en quête de sens</i>	<i>8</i>
<i>Titre II – La tentation du monocramérisme</i>	<i>9</i>
<i>Titre III – Bicamérisme différencié</i>	<i>10</i>
Chapitre premier – Du point de vue de sa composition	11
Chapitre II – Du point de vue de ses attributions	11
<i>Titre IV – Spécialisation du Sénat</i>	<i>14</i>
Chapitre premier – Chambre de réflexion <i>lato sensu</i>	14
Section première – Chambre de réflexion de législation ordinaire	14
§ 1 ^{er} – Sénat saisi en première phase	15
§ 2 – Sénat saisi en deuxième phase	16
§ 3 – Résultats et évaluation	18
Section II – Chambre de seconde lecture	19
Section III – Chambre de réflexion institutionnelle	21
Section IV – Chambre internationale	22
Chapitre II – Chambre des collectivités fédérées	23
Section première – En prélude	23
Section II – Évaluation de la fonction	23
<i>Titre V – Lacunes et inconvénients du bicamérisme de 1993</i>	<i>24</i>
Partie III – de la VI^e réforme de l’État	26
<i>Titre premier – La composition du Sénat réformé</i>	<i>26</i>
Chapitre premier – Règles de composition du Sénat	27
Chapitre II – Règles de répartition des sièges de sénateurs des collectivités fédérées	28
Chapitre III – Règles de répartition des sièges de sénateurs cooptés	31
Chapitre IV – Digressions	32
Section première – Renouvellement du Sénat	32
Section II – Respect de la mixité	33
Chapitre V – Commentaires critiques	34
Section première – une logique bicommunautaire prédominante	34
Section II – une logique proportionnelle prédominante	38
<i>Titre II – La nouvelle répartition des compétences entre les Chambres</i>	<i>40</i>
Chapitre premier – La compétence normative	41
Section première – Monocramérisme	41
Section II – Bicamérisme obligatoire	42
Section III – Bicamérisme optionnel	43
Chapitre II – La compétence de conseil	45
Chapitre III – La compétence de conciliateur	46
Section première – Conflit d’intérêts	46
Section II – Accords de coopération	48
Chapitre IV – Une compétence internationale quasi-inexistante	49
Chapitre V – Une compétence limitée dans les matières qui touchent à l’ordre juridictionnel	51
Chapitre VI – Addenda	52
Section première – La seconde lecture	52
Section II – Non permanence du Sénat	54
Chapitre VII – En guise de conclusion sur les compétences	55
Partie IV – Épilogue prospectif	57
<i>Titre premier – Représentation égalitaire</i>	<i>57</i>
Chapitre premier – <i>The United States Senate</i>	57

Chapitre II – Conseil des États suisse	58
Chapitre III – Solution transposable ?	59
Section première – du point de vue de la composition	59
Section II – du point de vue des attributions	61
<u>Titre II – Représentation proportionnellement égalitaire</u>	63
Chapitre premier – <i>Bundesrat</i>	63
Chapitre II – Solution applicable ?	65
Section première – du point de vue de la composition	65
Section II – du point de vue des attributions	68
Conclusion	69
Annexe unique relative à l’avis du Conseil d’État sur les « décrets conjoints »	73
Bibliographie <i>lato sensu</i>	75
❖ <i>Législation lato sensu</i>	75
➤ Législation internationale	75
➤ Législation nationale	75
▪ Constitution	75
▪ Lois	75
▪ Règlements d’assemblée	76
▪ Documents parlementaires	76
✓ Chambre	76
✓ Sénat	76
✓ Sur internet	79
➤ Normes étrangères	79
❖ <i>Jurisprudence</i>	80
❖ <i>Doctrine</i>	80
➤ Monographies	80
➤ Articles de périodique	81
➤ Ouvrages collectifs	83
➤ Divers	85
Table des matières	87

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