

**Studiecentrum voor
Federalisme vzw**

Jérôme Sohier

**Centre d'Etudes du
Fédéralisme asbl**

Assistant au Centre de
Droit public de l'U.L.B.

1.

**Bicaméralisme
et**

Etat fédéral

La réforme du Sénat belge

Rapport rédigé sous la direction du

Prof. Rusen Ergec (Centre d'Etudes du Fédéralisme)

Jérôme SOHIER

Assistant au Centre de Droit public de l'U.L.B.

BICAMERALISME ET ETAT FEDERAL

LA REFORME DU SENAT BELGE

juin 1990

INTRODUCTION

Depuis sa création en 1830, l'Etat belge a toujours connu un système bicaméral, le Parlement étant divisé en deux assemblées législatives, la Chambre des Représentants et le Sénat, indépendantes l'une de l'autre et représentatives toutes deux de la Nation. Ce système, miné par le temps et sans nul doute largement dépassé par l'évolution institutionnelle de notre Etat depuis 1980, subsiste encore à l'heure actuelle. Sa réforme figure cependant au programme de la "3^e phase" de la réforme de l'Etat et devrait en principe en constituer le point d'orgue. Lors de son ultime allocution de rentrée en 1987, l'ancien président du Sénat, Monsieur E. Leemans, déclarait en ce sens qu'"il semblerait que nous ne soyons pas capables d'accomplir notre mission en raison des nombreuses imperfections de notre système bicaméral, et c'est ainsi que l'on reparle continuellement dans notre pays, surtout depuis 30 ans, d'une autre répartition des tâches entre la Chambre et le Sénat. (...) J'estime personnellement qu'il ne s'agit plus tellement d'un problème de répartition des tâches entre la Chambre et le Sénat, mais que notre système bicaméral doit être repensé beaucoup plus fondamentalement. En effet, il faudrait revoir notre bicamérisme en profondeur, ce qui implique assurément que les tâches, les pouvoirs et la composition du Sénat devront être revus radicalement, et ce dans le cadre de la réforme globale de l'Etat" (1).

L'objet de cette étude consiste en cette "révision en profondeur" du système bicaméral belge et en la réforme du Sénat qui en sera la conséquence obligée. Rappelons à cet égard que la dernière déclaration de révision de la Constitution du 8 novembre 1987 reprend, parmi les dispositions à reviser, l'ensemble des articles relatifs au Sénat et que la dernière déclaration gouvernementale du 2 mai 1988 annonce sous le titre "réformes institutionnelles et administratives - réforme de l'Etat", la réforme du système bicaméral, et plus particulièrement la réforme du Sénat. Nous nous proposons dans ce contexte d'aborder le sujet en trois parties : en un premier temps, un constat de la situation actuelle et de ses inconvénients; en un deuxième temps, un survol des expériences étrangères concernant le bicaméralisme, en distinguant les Etats unitaires, décentralisés ou régionalisés, et les Etats fédéraux et en en dégagant quelques lignes de force susceptibles d'être retenues en droit interne; et en un troisième temps, une analyse des différents projets et options relatifs à la composition, au fonctionnement, aux attributions et aux pouvoirs de notre future seconde chambre.

(1) C.R.A. Sénat, s.o., 1987-88, séance d'ouverture du 13 octobre 1987, p. 3.

I. LE BICAMERALISME AU TEMPS PRESENT : LA SECONDE CHAMBRE EN DROIT POSITIF.

a) les raisons d'être du bicaméralisme

De manière générale, l'institution d'un système politique dans lequel coexistent deux assemblées parlementaires représentatives répond au souci d'assurer une dualité des niveaux de représentation, celle-ci étant généralement différente selon que l'on se trouve dans un Etat unitaire ou dans un Etat fédéral (2) :

- dans un Etat unitaire, la création d'une seconde chambre, généralement plus conservatrice, tendait à l'origine à assurer une représentation privilégiée des intérêts de la classe dominante et à freiner les impulsions de l'autre assemblée, tout en pouvant éventuellement améliorer son oeuvre. Le bicaméralisme joua ainsi d'abord au profit de l'aristocratie (pour faire contrepoids à la bourgeoisie et à la contestation libérale), puis, au fil du temps et de l'évolution sociale, au profit des notables libéraux (pour atténuer l'essor des forces politiques démocrates), l'idée étant chaque fois qu'une représentation de la nation plus profonde et plus stable doit pondérer la volonté, sujette par essence aux variations de l'opinion, qui se dégage du scrutin populaire (3).

- dans un Etat fédéral, la création d'une seconde chambre est due au caractère composé du régime constitutionnel : c'est à elle qu'il incombe de représenter les entités fédérées en tant que telles (l'autre chambre représentant la collectivité nationale) et de les faire participer à l'élaboration des décisions prises au niveau fédéral, conformément au principe de participation.

En réalité, ces deux types de bicaméralisme s'interpénètrent bien plus que leurs finalités a priori très distinctes ne le laisseraient supposer : dans la plupart des Etats unitaires, la seconde chambre instituée pour faire contrepoids à l'assemblée populaire

(2) Cf. J. Velu, *Le statut des gouvernants, Droit public*, tome I, Bruylant, 1986, p. 371-372; G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. VI, 3^e éd., Paris, 1987, p. 653-655; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, A.P.T. 1985, p. 5-6.

(3) L'on peut à cet égard rattacher le système bicaméral au principe de souveraineté nationale, le monocaméralisme découlant, quant à lui, de la souveraineté populaire (voir Y. Weber, *La crise du bicaméralisme*, R.D.P., 1972, p. 579).

est élue à partir des entités décentralisées et est censée les représenter de manière plus égale, alors que, dans la plupart des Etats fédéraux, la chambre "des Etats" connaît une composition plus conservatrice, due essentiellement à la surreprésentation des collectivités rurales, et est appelée à jouer un rôle de modération et d'équilibre au sein de l'Etat national (4).

En ce qui concerne la Belgique, le choix en faveur de la structure bicamérale du Parlement en 1831 résulte essentiellement de contingences historiques, et plus particulièrement de la prise de conscience de la nécessité d'établir un pouvoir modérateur entre le Roi et l'assemblée populaire. A cet argument venaient s'ajouter d'autres considérations telles que l'aspect relativement inquiétant du monocoméralisme au vu de l'expérience française au lendemain de la Révolution, le risque d'indisposer les grandes puissances de l'époque qui auraient pu y voir un dénigrement de leurs institutions, et le fait que la noblesse, dont l'importance et l'influence étaient encore grandes, pouvait ainsi participer au fonctionnement du nouveau pouvoir sans envahir ou accaparer la Chambre des Représentants (5). Le Sénat belge se présenta ainsi, à son origine, comme une chambre conservatrice, très différenciée par rapport à la Chambre: ses membres étaient certes élus selon les mêmes modalités et par les mêmes électeurs que les députés, mais ils devaient répondre à des conditions d'âge (40 ans) et de fortune (un cens d'éligibilité extrêmement élevé outre que le mandat n'était pas rémunéré), telles qu'ils ne se recrutaient pratiquement que parmi les grands propriétaires terriens (6).

Sur le plan technique, le système bicaméral offre plusieurs avantages, maintes fois répétés, notamment la modération du pouvoir et l'obstacle à l'omnipotence d'une chambre unique, ainsi que l'affinement du travail législatif par un double examen des

(4) Cf. Ch. Goossens, o. c., p. 7-8. Voy. pour des exemples concrets de cette combinaison des fonctions, infra le Chapitre II consacré aux secondes chambres à l'étranger.

(5) Cf. J. Velu, o. c., p. 374-376; J.J. Thonissen, *La Constitution Belge annotée*, 3^e éd., Bruxelles 1879, p. 179 et suiv.; J. Stengers, *Historique du Sénat de Belgique*, in *La réforme du Sénat*, Bruylant, à paraître; M. Uyttendaele, *Le Sénat et la réforme des institutions*, C.H.CRISP 1988, n°1196-97, p. 9-12.

(6) Le cens d'éligibilité était tel que le nombre de candidats éligibles au Sénat n'aurait pas dépassé quelques centaines ! Jusqu'en 1890, $\pm$ 50% de ses membres appartinrent ainsi à la noblesse (cf. J. Stengers, op. cit.; E. Leemans, *Het tweekamerstelsel in een nieuw perspectief*, *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, Story-Scientia, Bruxelles 1988, p. 369).

projets et propositions de loi. Comme l'écrit P. Wigny, "on évite ainsi les majorités de hasard qui se forment par lassitude ou par énervement à la suite de longues séances... On peut aussi connaître les premières réactions de l'opinion publique et en tenir compte au moment où l'affaire sera discutée devant la seconde Chambre" (7). De plus, le bicaméralisme permet, même dans les Etats unitaires, comme on l'a relevé plus haut, une représentation plus adéquate des intérêts régionaux et une certaine association des collectivités décentralisées au pouvoir législatif national.

b) un bicaméralisme "indifférencié"

Les avantages offerts par le bicaméralisme paraissent cependant nettement moins éclatants dans les systèmes où les deux chambres ne se différencient pas l'une de l'autre. De fait, à partir du moment où la dualité de représentation n'est plus établie et où elles se présentent de manière similaire sur le plan de leur composition et de leurs attributions, la seconde chambre ne paraît plus en mesure de jouer son rôle de modération et d'équilibre. Or, cette dualité de représentation s'est peu à peu effacée, de manière générale dans les Etats unitaires, devant les impératifs commandés par l'évolution démocratique de nos sociétés : les chambres hautes purement aristocratiques furent éliminées au fil du temps ou virent, à l'image de la Chambre des Lords britannique, leurs attributions et leurs pouvoirs fortement diminués; à leur place vinrent généralement se substituer des secondes chambres démocratiques élues au suffrage universel, à l'instar de l'autre assemblée, ou via un scrutin indirect, tout en se voyant caractérisées par certains critères de différenciation, tels un nombre de

(7) P. Wigny, *Droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles 1952, p. 468. Encore que l'on puisse douter de la valeur de l'argument technique de la meilleure qualité du travail législatif au moment de la création du Sénat, à une époque où l'intensité de l'activité législative restait suffisamment modérée pour que la qualité des textes n'ait pas à en souffrir (voir également Ch. Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique et son évolution*, Liber Amicorum F. Dumon, t.II, p. 863).

Plus fondamentalement, la supériorité technique, traditionnellement alléguée, du bicaméralisme dans l'élaboration des lois ne paraît pas toujours fondée : la seconde chambre peut soit rejeter le fond même de la loi (mais il s'agit là de la valeur "politique" du bicaméralisme), soit introduire des amendements, mais qui peuvent procéder d'un esprit diamétralement opposé au texte proposé, surtout si la composition - et la majorité politique - des deux chambres est différente, en vue de réaliser un compromis. Or, si le compromis peut se révéler une excellente formule politique, il est le plus souvent une technique législative détestable, loin en tout état de cause d'"améliorer" l'œuvre du législateur (voir en ce sens, G. Burdeau, o. c., p. 656).

mandataires plus restreint ou une condition d'âge plus élevée pour l'éligibilité, voire pour l'électorat.

C'est cette évolution qui affecta le Sénat belge en deux phases successives (8) :

- la révision constitutionnelle de 1893, qui porta essentiellement sur le droit électoral en introduisant le suffrage universel plural, contribua à abaisser le cens d'éligibilité et créa une nouvelle catégorie de sénateurs, les sénateurs provinciaux (élus, au suffrage indirect, par les conseils provinciaux), auxquels les conditions d'éligibilité, à l'exception de la condition d'âge, n'étaient pas applicables. Mais ces réformes n'eurent que des effets limités et ne modifièrent guère la composition sociologique du Sénat.

- la révision constitutionnelle de 1920-21 instaura le suffrage universel pur et simple et supprima le cens, en le remplaçant par un système de 21 catégories d'éligibilité fondées, non plus sur la fortune, mais sur l'expérience et les qualités intellectuelles. Aux sénateurs élus directement et aux sénateurs provinciaux vinrent s'adjoindre, dans le même esprit, des sénateurs cooptés (élus, au suffrage indirect, par les deux premières catégories de sénateurs), et une indemnité leur fut accordée, comme pour les députés, ce qui facilita l'accès de la chambre haute aux citoyens moins fortunés. Les 21 catégories d'éligibilité, qui avaient perdu toute importance pratique (du fait de la subsistance d'une condition financière consistant à payer annuellement à titre d'impôts directs un montant d'au moins 3.000,- frs ... qui ne fut jamais indexé !) furent supprimées quant à elles en 1985.

Cette évolution aboutit ainsi à l'établissement d'un système bicaméral indifférencié et égalitaire, où les deux chambres se présentent, tant du point de vue de leur composition que de leurs attributions, de manière pratiquement identique :

- sur le plan de sa composition, le Sénat est, pour sa plus grande part, élu comme la Chambre au suffrage universel direct. Il présente en outre la caractéristique de compter en son sein des élus indirects (51 sénateurs provinciaux et 26 sénateurs cooptés) et des membres de droit (fils du Roi ou, à défaut, princes belges de la branche de la famille royale appelée à régner; actuellement, seul le prince Albert rentre dans cette catégorie), mais ces élections à plusieurs degrés n'entraînent aucune disparité d'orientation politique entre les deux assemblées, dans la mesure où les sénateurs sont

(8) Cf. J. Stengers, o. c.; Ch. Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique et son évolution*, o. c., p. 796-797; M. Uyttendaele, o. c., p. 13-16.

élus, comme les députés, à la représentation proportionnelle, en même temps (9) et, à la base, par les mêmes électeurs, les différents scrutins reflétant dès lors les mêmes clivages d'un corps électoral qui leur est en définitive commun; au surplus, l'action des partis politiques agit comme facteur de nivellement entre les deux chambres, la sélection des candidats, députés ou sénateurs, élus directs ou élus indirects, obéissant aux mêmes critères et tous les parlementaires étant soumis de la même manière aux consignes de vote partisans. Les autres particularités du Sénat, à savoir la condition d'âge de 40 ans et le nombre légèrement moins important de membres, concourent sans doute à lui donner un caractère moins passionnel, mais sont bien trop limités pour avoir des effets réellement significatifs.

- sur le plan de ses attributions et de ses pouvoirs, le Sénat se trouve aussi sur un pied d'égalité avec la Chambre, tant en ce qui concerne ses fonctions législatives que ses fonctions de contrôle de l'activité gouvernementale. Il existe certes quelques exceptions (10), mais force est de reconnaître qu'elles paraissent négligeables au regard de l'ensemble des compétences du Parlement. Dans un autre ordre d'idées, il semble qu'une certaine spécialisation de fait se soit instaurée dans les rapports entre les deux chambres, la Chambre se chargeant en priorité des tâches les plus "politiques" (discussion sur la déclaration gouvernementale, examen du budget des voies et moyens et de la loi-programme) et le Sénat se concentrant le premier sur les réformes législatives fondamentales (11), mais il s'agit là de simples priorités de fait et aucune des deux assemblées n'a bien évidemment renoncé à ses prérogatives en ces domaines.

(9) Notons que le renouvellement simultané des deux chambres n'est pas obligatoire: le Roi a en effet le droit, en vertu de l'article 71 de la Constitution, de les dissoudre "soit simultanément, soit séparément". Mais la dissolution simultanée de nos deux assemblées est, semble-t-il, devenue une coutume: l'unique cas de dissolution d'une seule chambre, en l'espèce le Sénat, date en effet de 1851 (à la suite du rejet d'un projet de loi relatif à l'impôt successoral déjà adopté par la Chambre), à une époque où la composition des deux chambres était nettement différenciée.

(10) La Chambre intervient seule dans la procédure d'accusation des ministres et des secrétaires d'Etat, dans la procédure de nomination et de révocation des membres de la Cour des Comptes et dans la procédure de règlement des conflits d'intérêts entre deux Conseils communautaires ou régionaux; le Sénat dispose en revanche de la compétence exclusive de présenter au Roi une liste double de candidats pour les nominations des conseillers à la Cour de cassation et des membres de la Cour d'arbitrage (voir à ce sujet J. Velu, o. c, p. 552-553).

(11) Cf. à ce sujet C. Daubie, *Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ?*, Res Publica, 1978, p. 499-500.

Les inconvénients que ce bicaméralisme indifférencié entraîne et les nombreuses critiques auxquelles il s'expose sont connus : double emploi (12), paralysie législative (13),

(12) La répétition des mêmes initiatives, des mêmes discussions, des mêmes amendements et des mêmes interventions, le plus souvent indifféremment d'une chambre à l'autre, paraît de fait pour le moins inutile. Le bicaméralisme semble retrouver un certain intérêt en pratique en période d'intense activité parlementaire, lorsque, par souci d'économie d'efforts, les deux chambres, à l'initiative du gouvernement ou avec son accord, se "partagent" le travail législatif, chacune d'elles se concentrant sur les projets dont elle est saisie en premier lieu et n'exerçant plus qu'un contrôle purement formel sur les projets qui ont déjà été discutés et votés dans l'autre assemblée. Mais cette pratique ne correspond certes plus aux arguments invoqués traditionnellement en faveur du bicaméralisme et constitue, sous la forme d'un double monocaméralisme, une véritable déviation de l'institution (voir Ch. Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique et son évolution*, o. c., p. 835-838; id., *La réforme du Sénat*, o. c., p. 35). Dans certains cas, son utilisation abusive nie carrément le sens même du bicaméralisme : ainsi en a-t-il été lorsque, en fin de session, la Chambre s'est mise en "congé" sans attendre que le Sénat ait examiné les projets qu'elle lui a transmis et qu'il se trouve dès lors obligé de les adopter tels quels, compte tenu de ce que la loi doit, pour des raisons d'ordre pratique, être adoptée sans délai (par exemple en 1983 et 1984, pour des projets très importants, tels les pouvoirs spéciaux, les budgets, les baux, la loi de redressement ...; cf. Ch. Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique et son évolution*, o. c., p. 837); ainsi en a-t-il été également lorsque la Chambre a décidé d'entamer l'examen en commission de projets avant même que le Sénat ne les ait adoptés en séance publique, les députés commençant ainsi à discuter d'un texte que les sénateurs pourraient encore théoriquement amender (p. ex. en 1986, pour le projet de loi fiscale; cf. Ch. Bricman, *Parlement le grand silence*, *Le Vif-l'Express*, 18/7/1989, p. 14).

(13) L'on a relevé que la durée et la complexité de la procédure bicamérale aggravent la "politisation" de la vie parlementaire, en prolongeant l'élaboration des lois au-delà de la durée de prévision d'action des gouvernements, voire de leur durée de vie; là où des projets auraient pu être adoptés devant une chambre unique, l'obligation de procéder à deux instances parlementaires successives (pouvant se multiplier par le jeu d'une navette qu'aucun mécanisme ne peut venir limiter), parfois séparées par un long laps de temps au cours duquel les circonstances politiques ont pu changer, s'avère le plus souvent fatale aux initiatives de longue haleine. Il en résulte - constat négatif beaucoup plus grave qu'un simple double emploi - que le Parlement n'est plus apte à assumer de façon convenable sa mission essentielle qui constitue à élaborer la législation et à l'adapter aux changements de la vie sociale. Témoin, à titre d'exemple, le temps qu'il a fallu pour mettre notre législation sur la filiation en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ... Cette paralysie législative se double par ailleurs d'une paralysie budgétaire, les budgets n'étant plus votés depuis longtemps, comme ils devraient l'être, avant l'ouverture de l'exercice. Et si cette carence n'est pas comme telle imputable au bicaméralisme, il reste qu'ici aussi son fonctionnement indifférencié ne contribue qu'à allonger encore plus une procédure qui fait obstacle à tout contrôle financier sérieux. Des orateurs ont pu déclarer à ce propos que "c'était une plaisanterie de discuter un budget après coup, que c'était une discussion autour d'un cadavre" et que "lorsqu'il n'est pas question de quelques douzièmes provisoires, mais de douze douzièmes, le cadavre n'est plus en très bon état de conservation" (cf. R. Henrion, *Une chambre d'enregistrement*, *Journ. Procès*, 14/11/1986, p. 7; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 35-36).

incohérences dans le cadre d'un Etat engagé de plus en plus dans la voie de la fédéralisation (14). Dans les années '50 déjà, plusieurs esprits estimaient qu'un système bicaméral ne peut se concevoir s'il se borne à organiser deux chambres identiques dans leur recrutement, leurs méthodes et leurs attributions et faisant l'une après l'autre exactement la même besogne (15). Ce type de bicaméralisme ne serait d'ailleurs rien d'autre qu'un monacaméralisme de fait, la seconde chambre, soeur jumelle de la première, perdant toute personnalité ... et toute raison d'être.

c) un bicaméralisme remis en question

L'on constate de manière générale que le bicaméralisme classique est en déclin dans presque tous les Etats unitaires, où la seconde chambre, élue pratiquement de la même manière que la première, offre de moins en moins de spécificité et ne présente plus qu'une utilité fort réduite. La réforme du Parlement est ainsi devenue une préoccupation constante en Belgique depuis une vingtaine d'années, et les déclarations successives

(14) Alors que l'évolution institutionnelle de la Belgique vers un Etat de type fédéral devrait logiquement, suivant les principes de droit public régissant les Etats composés (cf. infra chapitre IIb) conduire à la transformation de la chambre haute en un organe de participation des entités composantes aux décisions de l'Etat national, l'organisation de notre bicaméralisme présente trois "originalités" déplorables : la participation est non spécialisée (en ce sens que, à l'exception des sénateurs non élus directement, ce sont les mêmes parlementaires qui siègent, de plein droit, au Parlement national et dans les Conseils flamand, de la Communauté française et de la Région wallonne), la participation affecte les deux chambres à la fois (et non une seule qui deviendrait de ce fait la chambre fédérale) et, paradoxalement, la chambre basse est davantage concernée, puisque tous ses membres font d'office partie des Conseils communautaires et régionaux, le système se présentant ainsi comme un "fédéralisme monacaméral", où la chambre unique joue à la fois le rôle de chambre unitaire et de chambre fédérale ; la participation est "descendante" (en ce sens que ce sont les représentants nationaux qui interviennent dans le processus de décision au niveau communautaire et régional, à l'inverse de ce qui passe dans tous les Etats fédéraux). Ces originalités entraînent une confusion regrettable entre les attributions - et les responsabilités - assumées au niveau national et au niveau infra-national, tant sur le plan des principes que dans la pratique, la difficulté de combiner les horaires des différentes assemblées et de concilier leurs exigences de travail et le passage continu des activités d'un type à l'autre se révélant fort préjudiciables au bon exercice des différentes fonctions, et ce principalement au détriment des conseils communautaires et régionaux (cf. Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c. p. 38-39; J. Ceuleers, *De staatshervorming van 1980 als niet oplossing*, Res publica, 1984, p. 294-295).

(15) Cf. déclaration du député G. Bohy au cours des débats de la préconstituante le 27/10/1953, cité par A. Mast, *Les nouvelles voies du bicaméralisme*, J.T. 1958, p. 454; dans le même sens, F. Reyntjens, *Het valse dilemma van het bikameralisme*, T.B.W. 1976, p. 204; Y. Weber, o. c., p. 372; J. Mastias, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, Paris, 1987, p. 72-73.

de révision de la Constitution ont toujours visé les dispositions relatives au statut du Sénat. Deux voies sont possibles à cet égard :

- soit la suppression de la seconde chambre, à l'image de plusieurs Etats au cours du 20^e siècle, et notamment des pays scandinaves (16). La Belgique elle-même a, dans cette perspective, accordé sa préférence à un système monocaméral au niveau des Communautés et des Régions, en n'y instituant qu'une seule assemblée législative. L'instauration du monocaméralisme peut, par ailleurs, assurer par des voies différentes et jugées plus efficaces, la pérennité des valeurs bicamérales axées sur la modération du pouvoir : l'obligation d'une double lecture, espacée dans le temps, des projets et propositions de loi préalablement à leur vote, l'institution au sein de la chambre unique de formations internes titulaires d'un pouvoir de veto ou d'amendement, à l'image, chez nous, de la "sonnette d'alarme" ou des majorités spéciales, la reconnaissance à la minorité d'une fonction retardatrice dans le cours de la procédure législative ou du pouvoir de déclencher l'arbitrage populaire par référendum (17). Bien que certains avis se soient fait entendre en ce sens dans le courant des années '70 (18), il semble cependant peu probable que le Constituant opte pour cette solution à l'heure où notre pays se transforme en un Etat fédéral, alors qu'il n'a jamais réellement remis en cause le bicaméralisme en régime unitaire.

- soit la transformation de la seconde chambre en une "Chambre des Etats", sur le modèle des Etats fédéraux, ce qui devrait permettre d'assurer la représentation des

(16) La seconde chambre a disparu tour à tour en Finlande en 1906, au Danemark en 1953 et en Suède en 1969. Quant à la Norvège, elle a préféré conserver un système bicaméral qui n'en a plus que le nom, puisque l'indépendance des chambres n'est pas assurée, le Lagting étant constitué par les députés eux-mêmes qui désignent un quart d'entre eux pour examiner séparément les projets et propositions de loi et jouer le rôle d'une seconde chambre (cf. J. Grange, *Un tour d'horizon européen, pays nordiques*, in J. Mastias et J. Grange, o. c., p. 427 et suiv.).

(17) Cf. Y. Weber, o. c., p. 603-606. Notons que la procédure de double lecture a été instaurée au Conseil flamand. Ce système de double lecture au sein d'une même assemblée permettrait sans doute plus aisément d'améliorer les textes si l'on sait qu'ils ne devront pas subir les lenteurs et les risques d'une navette incontrôlable entre les deux chambres (cf. intervention de D. Reynders lors de la *Table ronde sur la réforme du Sénat*, in *La réforme du Sénat*, o. c.).

(18) Cf. en ce sens F. Reyntjens, o. c., p. 202; K. Rimanque, *Advies over de hervorming van de Staat*, T.B.W. 1975, p. 404; propositions du PSB-BSP et du PVV préconisant la suppression du Sénat, citées par A. Beirlaen, *Les projets de réforme du Sénat depuis la seconde guerre mondiale*, in *La réforme du Sénat*, o. c.

entités composantes en tant que telles, la jonction de leurs aspirations et leur participation aux décisions prises au niveau national, aux côtés de la première chambre appelée à représenter, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, la population dans son ensemble. La restructuration institutionnelle de la Belgique au cours de ces dernières années va indéniablement dans cette direction.

II. LES EXPERIENCES ETRANGERES : LA SECONDE CHAMBRE EN DROIT COMPARE

a) Dans les Etats unitaires : représentation d'intérêts régionaux

Dans plusieurs Etats unitaires décentralisés, tels la France, l'Italie ou l'Espagne, les textes constitutionnels énoncent expressément que la seconde chambre assure la représentation des collectivités territoriales (ce qui n'équivaut cependant pas au principe de participation, lequel constitue le critère distinctif des Etats fédéraux).

1) Le Sénat français : le chantre des collectivités locales (19)

Le Sénat français est composé de 321 membres élus au scrutin indirect pour un terme de neuf ans (avec renouvellement par tiers tous les trois ans), dans chaque département, par les députés, les conseillers généraux, les conseillers régionaux et, surtout, les conseillers municipaux, ces derniers représentant plus de 95% du total (20).

Sa composition est donc nettement différenciée par rapport à l'Assemblée nationale qui est élue au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. La répartition des sièges sénatoriaux avantage nettement les petites communes de moins 1500 habitants (20') et aboutit à une surreprésentation des collectivités rurales. Ceci entraîne la

(19) Cf. J. Mastias, *France - le Sénat de la V^e république*, in J. Mastias et J. Grange, o. c., p. 215 e.s.; P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ Paris 1989, p. 551; B. Foucher, *Le dernier mot à l'Assemblée Nationale*, R.D.P. 1981; C. Daubie, o. c., p. 506.

(20) Douze membres sont élus par le Conseil supérieur des Français de l'étranger et représentent les citoyens établis hors de France.

(20') Relevons que les communes de moins de 1500 habitants désignent plus ou moins 40% des délégués, alors qu'elles ne représentent que 23% de la population, et que celles qui comptent plus de 10.000 habitants obtiennent plus ou moins 30% des délégués, alors qu'elles constituent plus de 50% de la population (cf. J. Mastias, o. c., p. 242).

désignation de notables locaux ayant une certaine expérience de la gestion publique et une composition politique plus conservatrice.

Le bicaméralisme est inégalitaire, en ce sens que, à l'exception du domaine constitutionnel et des lois organiques relatives au Sénat, le Sénat dispose de prérogatives inférieures à celles de l'Assemblée nationale et joue essentiellement le rôle d'une chambre de réflexion, non dépourvue de tout pouvoir pour autant :

- en ce qui concerne la fonction législative, les projets et propositions de loi doivent être adoptés par les deux chambres dont les éventuelles oppositions devront se concilier par le jeu de la navette. Après deux lectures dans chaque assemblée (ou une seule en cas d'urgence), le gouvernement peut cependant réunir une commission mixte paritaire en vue de trouver un texte de compromis et, si le désaccord subsiste, laisser l'Assemblée nationale décider seule en dernier ressort. En cas de conflit, celle-ci a donc, aux termes de l'article 45 de la Constitution, le pouvoir du dernier mot (21).

- en ce qui concerne la fonction de contrôle de l'activité gouvernementale, le Sénat ne peut pas mettre en cause la responsabilité du gouvernement et l'obliger à démissionner; tout au plus dispose-t-il d'un droit d'information, de question et de remontrance, sans vote ni sanction juridique qui s'ensuivent. Le Premier Ministre a, suivant l'article 49 de la Constitution, la faculté de lui soumettre pour approbation une déclaration de politique générale (ce qui permettra à un gouvernement en difficulté de rechercher auprès de cette assemblée un appui qui pourrait lui être précieux), mais l'initiative de cette procédure est laissée à la discrétion de l'Exécutif et un éventuel vote négatif n'entraîne juridiquement aucune obligation de démissionner.

Le projet de réforme du Sénat arrêté par le Général de Gaulle en 1969 qui réduisait la Haute assemblée à un rôle purement consultatif fut rejeté, étant à la base de l'échec du référendum de 27 avril 1969. Cet événement tend à confirmer l'appréhension de l'opinion publique devant une assemblée unique, ce qui peut sans doute s'expliquer

(21) En pratique, le Sénat ne tend à s'obstiner que dans les rares cas où des principes auxquels il attache un prix tout particulier se trouvent en cause. Depuis 1981, il semble toutefois que, les divergences de majorités politiques entre les deux chambres aidant, le recours à la Commission mixte paritaire ne présente plus la même efficacité, les députés se bornant de plus en plus souvent à camper sur leurs positions et à constater leur désaccord, sans montrer une réelle volonté de conciliation. Ainsi le pouvoir du dernier mot, qui était naguère exceptionnel, est devenu de plus en plus fréquent, au point d'atteindre près de 40% des lois votées, si l'on fait abstraction des traités (cf. J. Mastias, *op. cit.*, p. 232).

par des souvenirs historiques affligeants. Dans un régime présidentiel, où le Président de la République bénéficie d'une forte légitimité du fait de son élection au suffrage universel direct et où il peut s'appuyer le plus souvent sur une majorité politique à l'Assemblée nationale, le Sénat garantit aussi une certaine séparation des pouvoirs et peut jouer un rôle non négligeable de chambre de contestation, veillant à contrôler les éventuels abus de pouvoir des titulaires de l'impulsion politique (22) (23).

2) Le Sénat italien : un autre exemple de bicaméralisme indifférencié (24)

Le système institutionnel italien se caractérise par un bicaméralisme indifférencié qui présente plusieurs similitudes avec le nôtre. Le Sénat est composé de 315 membres élus "sur la base régionale" aux termes de l'article 57 de la Constitution, mais il ne s'agit pas là d'une représentation des régions comme telles, à l'image des Etats fédéraux : à l'instar des députés, les sénateurs représentent la nation tout entière et sont élus au suffrage universel direct, suivant la représentation proportionnelle (25) et pour la même durée de quatre ans, la répartition des sièges entre les différentes régions

(22) Le Sénat semble en avoir fait sa spécialité dans le domaine de la défense des libertés publiques, où il s'est toujours montré particulièrement vigilant, en obligeant par exemple le gouvernement à remanier des projets essentiels (tels que ceux relatifs au droit de fouille des véhicules privés ou au "régime de sûreté" dans les années '70) ou bien en saisissant de manière plus ou moins systématique le Conseil constitutionnel (celui-ci pouvant être saisi, depuis 1974, par un recours formé par soixante députés ou soixante sénateurs).

(23) Les résultats des dernières élections sénatoriales et la réélection assez extravagante de son Président en 1989 ont amené plusieurs commentateurs à constater que le décalage entre la représentation au Sénat et le vote au suffrage universel défie le principe de l'égalité et porte atteinte à l'image même de l'assemblée et à s'interroger à nouveau sur son rôle, eu égard à l'absentéisme qui le ronge de plus en plus et à l'indifférence que ses travaux suscitent dans l'opinion publique. Après un "Sénat dans l'adversité" lorsqu'il constituait le bastion de l'opposition et jouait le rôle d'opposant systématique, ce serait le temps du "Sénat dans l'indifférence", associé modestement au pouvoir et se bornant à conforter l'Assemblée nationale (cf. R. Chiroux, *Chronique politique, vers un déclin du bicaméralisme français ?*, Rev.adm., 1989, p. 480).

(24) Cf. J. Grange, *Italie - le Sénat de la République*, in J. Mastias et J. Grange, o. c., p.317 e.s.; Ph. Lauvaux, *La deuxième chambre dans les Etats fédéraux*, in *La réforme du Sénat*, o. c., I,B,3° et II,C,1°; C. Daubie, o. c., p. 512; M. Uyttendaele, o. c., p. 22 et 28.

(25) En droit, c'est le système majoritaire qui devrait régir l'élection, mais la majorité requise pour emporter un siège est telle (65%) qu'il est pratiquement impossible de l'atteindre (un seul cas sur trois cent quinze lors des dernières élections !) et que le système de représentation proportionnelle, qui joue à titre subsidiaire, s'impose comme règle générale.

s'opérant proportionnellement à leur population et le critère démographique jouant dès lors un rôle déterminant (26). Outre ces 315 membres, le Sénat comprend en outre des membres de droit (les anciens Présidents de la République) et six personnalités présentant de grands mérites dans le domaine social, scientifique, artistique ou littéraire que le Président de la République peut nommer à vie.

L'élection des sénateurs présente une particularité sur le plan des conditions d'âge, tant pour l'éligibilité que pour l'électorat : ils doivent avoir atteint l'âge de quarante ans (alors que l'âge minimum à la Chambre est fixé à vingt-cinq ans) et ne sont élus que par les citoyens âgés de vingt-cinq ans au moins (alors que la Chambre est élue par les citoyens âgés de dix-huit ans au moins). Cette différenciation assez originale ne semble cependant pas avoir d'effet appréciable sur la composition politique du Sénat qui se présente de manière parfaitement similaire à celle de la Chambre (27).

Le bicaméralisme est d'autre part strictement égalitaire. La Chambre et le Sénat ont des attributions et des pouvoirs tout à fait identiques dans tous les domaines de leur compétence :

- en ce qui concerne la révision de la Constitution et l'exercice du pouvoir législatif, tous les textes doivent être votés, comme chez nous, dans les mêmes termes par les deux chambres, la navette pouvant être illimitée dans la mesure où il n'existe aucune procédure de conciliation (qui serait peu utile au demeurant, vu la similitude de composition des assemblées et l'improbabilité de conflits graves).

- en ce qui concerne le contrôle de l'activité gouvernementale, le Sénat dispose également des mêmes prérogatives que la Chambre : le gouvernement doit avoir la

(26) Chaque Région a droit toutefois à un nombre minimum de 7 sénateurs (à l'exception de deux petites entités, le Molise et le Val d'Aoste, qui n'en comptent respectivement que deux et un), mais cette règle ne modifie pas de manière sensible l'application d'une répartition intégralement proportionnelle à la population. L'on notera la ressemblance avec les règles de répartition de nos sénateurs provinciaux (3 sénateurs élus par chaque Conseil provincial au minimum, sans aucune incidence en pratique).

(27) Ajoutons que les élections à la Chambre et au Sénat ont toujours lieu simultanément, ce qui est évidemment, comme en Belgique, de nature à éviter toute discordance politique entre les deux assemblées et à exclure en conséquence tout risque de conflit au sein du Parlement. Il convient de noter toutefois que le profil sociologique des sénateurs se distingue dans une certaine mesure de celui des députés : le cadre uninominal du scrutin, à l'intérieur d'une circonscription plus restreinte, tend en effet à favoriser, à l'image du Sénat français, le succès de notables locaux bénéficiant déjà d'une certaine carrière au niveau infra-national (cf. J. Grange, o. c., p. 339).

confiance des deux chambres (28) et les débats d'investiture se déroulent en premier lieu alternativement devant chacune d'entre elles.

Les inconvénients de ce bicaméralisme indifférencié sont aussi manifestes que chez nous : dans le système italien menacé d'étouffement et de paralysie par le volume de la tâche que les chambres législatives doivent affronter et par la difficulté de parvenir à une décision politique cohérente, le Sénat ne représente plus que le "doppione", le doublon de la Chambre et ne correspond qu'à une entrave supplémentaire contribuant à doubler la durée d'une procédure déjà très longue ou, au mieux, à un organe inopérant et superflu. Différents projets de réforme du Sénat sont à l'étude, tendant dans la plupart des cas à le transformer en un "Sénat des Régions" et à le doter d'une plus grande efficacité (29).

3) Le Sénat espagnol : une certaine représentation des provinces et des communautés autonomes (30)

Le Sénat espagnol est, suivant l'article 69 de la Constitution, "la Chambre de représentation territoriale". Il est composé d'une part de 208 membres, élus au suffrage universel direct, à raison de quatre par province quel que soit le nombre de sa population (31), et d'autre part de représentants des Communautés autonomes, en beaucoup moins grand nombre (actuellement 48), désignés par l'assemblée législative ou, à défaut, par l'organe collégial supérieur des Communautés suivant leur statut, à concurrence d'un sénateur par tranche d'un million d'habitants se trouvant sur leur territoire, chaque Communauté désignant au moins un sénateur. Le Sénat ne constitue cependant pas réellement une chambre fédérale, dans la mesure où les sénateurs

(28) Chacune des assemblées peut ainsi créer unilatéralement ses propres commissions d'enquête. En pratique cependant, pour toutes les affaires importantes, les deux chambres décident de constituer des commissions parlementaires mixtes, composées paritairement de députés et de sénateurs.

(29) Cf. J. Grange, o. c., p. 358 et références citées.

(30) Cf. P. Subra De Bieusses, *Espagne - le Sénat*, in J. Mastias et J. Grange, o. c., p. 187 e.s.; F. Moderne et P. Bon, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Economica 1981; Ph. Lauvaux, *La deuxième chambre dans les Etats fédéraux*, in *La réforme du Sénat*, o. c., I,B,3° et II,C,2°; M. Uyttendaele, o. c., p. 20 et 36.

(31) A l'exception des territoires de Ceuta et Melilla qui n'en élisent que deux et des petites îles dans le cadre des circonscriptions insulaires des Baléares et des Canaries qui n'en élisent qu'un seul.

“provinciaux”, qui sont de loin les plus nombreux, sont certes élus sur une base territoriale, mais représentent la Nation tout entière (32); de plus, la circonscription, le corps électoral et les modalités du scrutin sont les mêmes que pour l’élection des députés. Il n’empêche que la répartition forfaitaire des sièges par province entraîne une surreprésentation manifeste des entités rurales les moins peuplées, traditionnellement plus conservatrices, et provoque une composition politique différenciée entre les deux assemblées (33).

Le bicaméralisme est d’autre part inégalitaire, le Sénat se trouvant comme en France, à l’exception du domaine constitutionnel et des lois organiques à son sujet, dans une position subordonnée par rapport au Congrès :

- en ce qui concerne la fonction législative, l’opposition du Sénat à un texte adopté par le Congrès peut être aisément surmontée, soit immédiatement par un vote de celui-ci à la majorité absolue de ses membres, soit par un vote à la majorité simple après un délai de deux mois (qui peut être réduit à 20 jours en cas d’urgence) (34). Son droit d’initiative est également très limité, puisqu’il ne peut se prononcer sur ses propres propositions de loi qu’après que celles-ci aient été adoptées par la première chambre. Il n’en fait au demeurant que très peu usage dans la pratique et se borne à jouer le rôle d’une “chambre d’écho” (35).

- en ce qui concerne le contrôle de l’activité gouvernementale, le Sénat dispose de plusieurs instruments classiques, tels la faculté de créer des commissions d’enquête,

(32) L’article 69, 2° de la Constitution dispose en effet, non pas que “chaque province élira”, mais que “l’on élira dans chaque province”. Il n’y a pas de place en conséquence pour l’expression d’une volonté provinciale : le principe est, comme en Belgique et en Italie, celui de la représentation nationale.

(33) Ainsi, comme le relève P. Subra De Bieusses (o. c., p. 203-204), les 4 sénateurs de la province de Soria représentent plus ou moins 100.000 habitants, alors que ceux de Barcelone en représentent plus ou moins quatre millions cinq cent mille, c’.-à-d. 45 fois plus!

(34) Dans les domaines des relations internationales et des autonomies, les pouvoirs du Sénat sont plus étendus; mais en cas de désaccord non surmonté devant une commission mixte paritaire, le Congrès peut trancher en dernière instance, à la majorité absolue.

(35) Cette situation s’explique dans une certaine mesure par le pouvoir d’initiative législative qui est réservé par la Constitution aux communautés autonomes; puisque celles-ci disposent d’un pouvoir d’initiative propre, l’on peut comprendre que le Sénat, qui a notamment pour mission de défendre leurs intérêts, ne fasse pas preuve d’un grand dynamisme en la matière.

de poser des questions écrites ou orales ou de formuler des interpellations, mais sans pouvoir sanctionner le gouvernement par un vote de méfiance et le forcer à démissionner, ce pouvoir étant exclusivement réservé au Congrès.

A l'image des Sénats français et italien, le statut et le fonctionnement du Sénat espagnol font l'objet de certaines critiques, essentiellement axées sur la trop forte surreprésentation des campagnes et le fait qu'il n'assume sa mission de chambre de contrôle et de réflexion qu'avec un succès très mitigé (36).

b) Dans les Etats fédéraux : représentation d'intérêts fédérés

Dans les Etats fédéraux, la seconde chambre se voit assigner la mission de représenter les entités fédérées en tant que telles, à côté de la première chambre censée représenter quant à elle l'ensemble de la population. Cette participation des entités fédérées se fera soit de manière strictement paritaire entre les différentes collectivités représentées quel que soit le chiffre de leur population, soit en tenant compte dans une certaine mesure des écarts de population et en pondérant quelque peu la règle de parité.

1) Le Sénat américain : une chambre des Etats puissante et prestigieuse (37)

Les Etats-Unis d'Amérique sont composés de 50 Etats fédérés. Le Congrès comprend deux assemblées, la Chambre des Représentants d'une part et le Sénat d'autre part. Depuis 1787, fruit d'un compromis historique intervenu à la Convention de Philadelphie entre les grands Etats et les plus petits, le Sénat est composé de deux membres par Etat quel que soit le chiffre de sa population, soit actuellement 100 sénateurs, élus au suffrage universel pour six ans, avec renouvellement partiel par tiers tous les deux ans. La répartition des sièges est donc strictement égalitaire et la composition du Sénat se différencie fortement de celle de la Chambre des Représentants qui compte pour sa part 435 membres élus directement pour deux ans par les citoyens (37'), chaque Etat étant représenté ici proportionnellement à sa population.

(36) Cf. P. Subra De Bieusses, o. c., p. 204 et références citées.

(37) Voir M.F. Toinet, *Le système politique des Etats-Unis*, P.U.F., 1987, p. 140 et suiv.; G. Burdeau, o. c., t.VI, p. 661; P. Ardant, o. c., p. 335; Ph. Lauvaux, *La deuxième chambre dans les Etats fédéraux*, o. c., I,B,2° et II,A,1°.

(37') S'y ajoutent 4 délégués élus pour les quatre districts et un "commissaire" élu pour Puerto Rico.

Les deux chambres ont des pouvoirs égaux et quelques attributions spécifiques l'une par rapport à l'autre. En matière de révision constitutionnelle et en matière législative, elles interviennent sur un pied de stricte égalité. En cas de désaccord, une commission mixte paritaire de conciliation tentera d'élaborer un texte susceptible de recueillir l'assentiment des deux assemblées; à défaut, le projet est abandonné. Elles disposent toutes deux du même droit d'initiative, sauf en matière budgétaire où la Chambre se voit conférer une priorité.

Le Sénat possède des compétences exclusives dans des domaines importants : l'approbation des traités internationaux, la ratification des nominations des juges et des hauts fonctionnaires de l'Administration fédérale, la procédure d'*impeachment* (destitution du Président ou des membres de la Cour suprême). Le succès du Sénat (38) tient pour une bonne part à ces éléments qui font de lui l'interlocuteur privilégié du pouvoir exécutif; d'autre part, le petit nombre de sénateurs de chaque Etat fait d'eux les véritables leaders de l'organisation du parti dans leur circonscription (39), ce qui a pour effet de drainer à lui les talents les plus en vue de la nation et de former une assemblée peu nombreuse et très influente. La durée plus longue de leur mandat leur confère au surplus une situation plus indépendante et une plus grande autorité que les députés.

2) Le Conseil des Etats suisse : sur le modèle du Sénat américain (40)

La Suisse est divisée en 23 cantons (dont trois subdivisés en demi-cantons). L'Assemblée fédérale comprend deux chambres : le Conseil national, formé par les "députés du peuple suisse" (article 72 de la Constitution), et le Conseil des Etats, formé par les "députés des Cantons" (article 80 de la Constitution).

A l'image du Sénat américain dont il est fortement inspiré, le Conseil des Etats compte deux membres par canton (ou un par demi-canton), quel que soit le chiffre de sa

(38) J. Bryce, cité par G. Burdeau, o. c., p. 663.

(39) La puissance du Sénat tient en fait moins à l'autorité dont il jouit en tant que corps constitué, qu'au poids politique de chaque sénateur pris individuellement. Grâce à leur influence dans leur Etat, les sénateurs jouent notamment un rôle très important dans l'élection présidentielle.

(40) Cf. J. Grange, *Suisse (Confédération helvétique) - Le Conseil des Etats*, in J. Mastias, o. c., p. 383 e. s.; J.F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, t.II, Neuchâtel 1967, p. 469 e. s.; G. Burdeau, o. c., t.II, p. 594; C. Daubie, o. c., p. 520; Ph. Lauvaux, o.c., I,B,2° et II,A,2°; M. Uyttendaele, o. c., p. 23 et 38.

population, soit 46 conseillers au total, le mode d'élection et la durée du mandat étant déterminés par la législation de chaque canton (41). En règle générale, les membres du Conseil des Etats sont élus au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire, pour une durée de quatre ans (42). La composition de la chambre haute se différencie en conséquence nettement de celle du Conseil national qui compte quant à lui 200 députés élus directement, à la proportionnelle, dans les différents cantons suivant l'importance de leur population.

Les distorsions politiques qui en résultent entre les deux assemblées n'ont en réalité que peu d'incidence sur leurs relations politiques, dans la mesure où la vie politique suisse est caractérisée par l'existence d'une très vaste majorité de gouvernement rassemblant tous les principaux partis, la répartition des postes ministériels de manière proportionnelle entre ces différentes formations et, de manière plus générale, la prise des décisions par consensus (43).

Sur le plan de leurs attributions, les deux chambres ont les mêmes fonctions et disposent des mêmes pouvoirs, tant pour ce qui concerne la fonction législative et budgétaire que le contrôle de l'activité gouvernementale. Ainsi, pour devenir une loi fédérale, tout texte doit être voté dans des termes identiques par les deux assemblées. En cas de désaccord, rarissime en pratique, la navette est illimitée; une "conférence de conciliation" paritaire peut éventuellement être réunie afin d'éliminer les divergences, mais si cette tentative échoue ou si l'un des deux conseils rejette la proposition

(41) La Constitution fédérale ne leur impose qu'une obligation à cet égard, à savoir d'assurer "l'exercice des droits politiques d'après les formes républicaines, représentatives ou démocratiques". Il s'ensuit que les conseillers ne peuvent pas être nommés par les gouvernements cantonaux, mais doivent être désignés par élection, directe ou indirecte.

(42) Seuls trois petits demi-cantons élisent encore, comme au siècle précédent, leurs représentants en "Landsgemeinde", c'est-à-dire en Assemblée générale des citoyens, et non par le moyen des urnes. D'autre part, il existe un canton, le Jura, qui a opté, au contraire des autres, pour le système de la représentation proportionnelle.

(43) La coalition des quatre partis principaux recueille les suffrages de 80% des électeurs environ et se trouve en place depuis plus de 25 ans ! C'est ce consensus qui constitue la "formule magique" de la politique suisse et qui est le gage d'une stabilité confinant à la léthargie ... En fait, la persistance d'un aussi vaste rassemblement de forces politiques ne se comprend que dans le contexte particulier de la Confédération suisse, où le rôle politique de l'Assemblée fédérale est somme toute fort réduit, eu égard aux vastes compétences des autorités cantonales et à l'importance des procédés de démocratie directe, toutes les grandes questions de politique, d'économie ou de société se voyant finalement tranchées par un référendum (cf. J. Grange, o. c., p. 406-407).

formulée, le projet est abandonné (44). Ce bicaméralisme égalitaire est toutefois rompu, lorsque les deux chambres se réunissent en commun pour élire les sept membres du gouvernement fédéral, le président et le vice-président de la Confédération et les juges du Tribunal fédéral, pour exercer le droit de grâce et pour régler certains conflits de compétence. Comme les votes sont alors acquis à la majorité des votants, le poids des 200 membres du Conseil National l'emporte largement sur celui des 46 membres du Conseil des Etats, ces derniers représentant moins d'un cinquième de l'Assemblée fédérale (45).

L'on constate aujourd'hui que le Conseil des Etats, créé à l'origine sur le modèle du Sénat américain dans une optique fédérale pour représenter les cantons sur un pied d'égalité et garantir leurs droits, est composé essentiellement de notables locaux, relativement plus âgés et de tendance politique plus conservatrice, et présente ainsi tous les traits caractéristiques des chambres hautes "classiques", tout en jouant à plusieurs égards le rôle d'une chambre de réflexion ou même de modération.

3) Le Bundesrat allemand : une chambre des gouvernements des Etats originale et efficace (46)

La République fédérale d'Allemagne est divisée en 11 Länder. Ceux-ci sont appelés à participer à la législation et à l'administration de la Fédération par le biais de la

(44) Les conférences de conciliation n'ont jamais eu un grand succès dans la procédure législative suisse (14 en tout et pour tout en plus de 80 ans !), le législateur préférant, semble-t-il, un dialogue prolongé à un accord hâtif. Les chambres répugnent d'autre part à en arriver à cette solution extrême qui serait, pour elles, avouer l'échec du dialogue normal et manifester expressément leur division.

(45) Il est frappant de constater que le Conseil des Etats, s'il jouit d'une égalité parfaite avec la première chambre dans tout le domaine législatif, se trouve en état d'infériorité au sein du Parlement pour certaines fonctions d'élection ou d'arbitrage qui concernent directement l'ordre fédéral. Comme le relève J. Grange (o. c., p. 398), l'importance de ces fonctions électives doit cependant être relativisée, dans la mesure où le choix des membres du gouvernement fédéral - qui sont d'ailleurs plus des autorités d'exécution que de véritables dirigeants - doit obéir à une telle pondération de règles coutumières de répartition des postes et d'alternance que l'éventail des options est en pratique assez restreint.

(46) Cf. Ph. Waguët, *Allemagne (République fédérale) - le Bundesrat*, in J. Mastias, o. c., p. 105 e. s.; M. Fromont, *Introduction au droit allemand*, t.II, Cujas 1984, p. 51; G. Ziller, *Der Bundesrat*, 6^e éd., Droste, Düsseldorf 1982; H. Klein, *Bundesrat der BRD : die zweite Kammer*, AöR 1983, p. 329; Ph. Lauvaux, o. c., I, A, 1^o et II, B; C. Daubie, o. c., p. 514; M. Uyttendaele, o. c., p. 18 et 34.

seconde chambre, le Bundesrat. Celui-ci n'est pas composé selon les principes d'élection et de représentation paritaire prévalant notamment dans les systèmes fédéraux américain et suisse : il est en effet constitué, suivant l'article 51 de la Loi fondamentale, par des représentants des gouvernements des Länder qui les nomment et les révoquent librement, la légitimité démocratique de la haute assemblée résultant du fait que ses membres représentent les différentes majorités parlementaires élues au niveau des entités fédérées (47).

La répartition des sièges entre les divers Länder est modérément égalitaire et se fait selon une certaine pondération en fonction de leur population : chaque Land dispose d'au moins trois voix, les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre et ceux qui comptent plus de six millions en ont cinq (48), l'assemblée comptant 45 membres au total. La composition du Bundesrat se différencie, ici aussi, nettement de la première chambre, le Bundestag, dont les 496 membres sont tous élus au suffrage universel direct (48'), combinant le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, chaque Land se voyant représenter au prorata de sa population.

Le caractère différencié du bicaméralisme allemand se marque également par certaines caractéristiques pour le moins originales qui affectent le Bundesrat : ses membres n'ont pas le statut de parlementaire, mais remplissent plutôt les fonctions de "porteur de mandat" (49), avec pour conséquence qu'ils ne bénéficient d'aucune immunité ni indemnités parlementaires et que le même siège peut être occupé par plusieurs personnes différentes, soit le membre du gouvernement du Land qui en est le titulaire, soit un autre membre de ce gouvernement, soit encore un fonctionnaire spécialiste appartenant à l'Administration de ce Land et spécialement désigné en fonction des

(47) Le droit allemand a toujours perpétué ce mode de représentation des Etats par des délégués désignés par le gouvernement fédéré (article 62 de la Constitution impériale de 1871; article 60 de la Constitution de la République de Weimar).

(48) Il s'agit là d'une solution de compromis qui tient compte dans une grande mesure du caractère fédéral de l'Etat : entre les Länder les plus peuplés et ceux qui le sont moins, il n'y a qu'une différence de deux sièges, ce qui tend à favoriser les petits Etats. C'est ainsi par exemple que les Länder de Sarre et de Brême, qui comptent une population globale de plus ou moins deux millions d'habitants, jouissent d'une représentation supérieure à celle de la Rhénanie du Nord - Westphalie qui compte plus de dix-sept millions d'habitants.

(48') S'y ajoutent 22 membres élus, au scrutin indirect, par le Landtag de Berlin.

(49) Cf. Ph. Waguët, *o. c.*, p. 109.

matières traitées. D'autre part, les votes d'un Land ne peuvent être émis qu'en bloc, ce qui constitue une conséquence logique de l'appartenance de ses membres à un gouvernement qui se doit de respecter une certaine solidarité et une certaine cohérence, avec pour conséquence que le mandat est impératif et que la présence en séance d'un seul délégué par Land est suffisante pour donner tout son poids au vote de celui-ci.

Si le Bundesrat dispose des mêmes pouvoirs que le Bundestag en matière constitutionnelle (toute révision de la Loi fondamentale devant être approuvée à la majorité des deux tiers dans les deux chambres), il se trouve en principe en état d'infériorité dans le cadre de ses autres attributions :

- en ce qui concerne la fonction législative, l'article 76 de la Loi fondamentale prévoit que les projets et propositions de loi sont présentés au Bundestag par le gouvernement fédéral, par des membres du Bundestag ou par le Bundesrat. Si ce dernier dispose ainsi d'un certain droit d'initiative (50), c'est le Bundestag qui apparaît comme le législateur principal, dans la mesure où, dans tous les cas, il est amené à émettre le premier vote au sens strict du terme, le Bundesrat n'intervenant qu'en second lieu pour approuver ou non le texte voté par l'autre assemblée (51). S'il entend marquer son désaccord à ce propos, il convient de faire une distinction entre deux types de lois : d'une part, les lois "fédératives" d'approbation (Zustimmungsgesetze) (52) qui, vu leur importance, nécessitent l'accord formel du Bundesrat, lequel dispose donc d'un droit de veto absolu, et d'autre part les autres lois d'opposition (Einspruchsgesetze) auxquelles le Bundesrat ne peut opposer qu'un veto suspensif, dans un délai de cinq semaines au maximum, qui pourra être levé par un nouveau vote du Bundestag, éventuellement à

(50) Le pouvoir d'initiative n'appartient qu'à l'Assemblée en tant que telle, et non, à l'inverse de la première chambre, à ses membres considérés individuellement. Cela signifie en réalité que le droit d'initiative originaire appartient aux Länder; ce sont ceux-ci qui élaborent les propositions de loi qui seront débattues au sein du Bundesrat et puis, si le texte recueille son assentiment, transmises, par le biais du gouvernement fédéral (qui y joint son avis), à la première chambre.

(51) L'article 76, alinéa 2 de la loi fondamentale dispose que les projets de loi déposés par le gouvernement fédéral font l'objet d'un premier examen au Bundesrat, appelé à rendre un premier avis dans un délai de six semaines, avant qu'ils ne soient transmis au Bundestag. Mais il ne s'agit là que d'un pouvoir consultatif.

(52) La Loi fondamentale détermine expressément les domaines d'application de telles lois, qui recouvrent généralement la sphère d'autonomie des Länder. Citons notamment les lois modifiant les frontières des Länder, les lois portant sur les droits des Länder en matière financière et fiscale, les lois affectant les droits et les intérêts des Länder en matière administrative, c'est à dire dans l'exécution des lois fédérales, etc.

la majorité des deux tiers de ses membres si le veto avait été adopté par les deux tiers des suffrages au Bundesrat (53). Une commission de conciliation paritaire peut être réunie pour tenter d'aplanir les divergences (54).

- en ce qui concerne le contrôle de l'activité gouvernementale, seul le Bundestag a le pouvoir de mettre en cause la responsabilité politique du Chancelier fédéral, suivant des règles et des formes relevant par ailleurs du parlementarisme rationalisé (55). Le Bundesrat dispose cependant, outre les moyens classiques de contrôle politique (questions, interpellations et résolutions), ainsi qu'un pouvoir de proposition et de veto pour la nomination de nombreux hauts fonctionnaires fédéraux, d'un droit d'information en vertu duquel il peut imposer à tout membre du gouvernement fédéral de s'expliquer, en séance plénière ou en commission, sur sa politique. L'usage de ce droit de citation reste toutefois très limité en pratique.

Si le bicaméralisme allemand se présente ainsi de manière inégalitaire, le poids du Bundesrat est en pratique bien plus important : pour avoir tout d'abord réussi à forcer, avec l'aide du Tribunal constitutionnel fédéral, une conception extensive des lois fédératives, c'-à-d. du domaine où il traite d'égal à égal avec la première chambre (56); pour s'être ensuite imposé comme une assemblée redoutablement efficace en raison de sa composition particulière qui marie tout à la fois le petit nombre, la puissance

(53) En cas de contestation sur le point de savoir si un projet constitue ou non une loi fédérative, le Bundesrat peut déclarer que tel est bien le cas, mais le Bundestag peut en décider autrement et voter définitivement le projet en levant le veto de la seconde chambre. Dans un tel cas cependant, le Président de la République pourrait refuser de promulguer la loi, ou bien un ou plusieurs Länder pourraient saisir le Tribunal constitutionnel fédéral d'un recours en annulation.

(54) Il importe de noter que les membres du Bundesrat ne sont, en cette occasion, plus liés par les directives des gouvernements des Länder et retrouvent toute leur liberté d'action, ce qui, ajouté au fait que les parlementaires composant la commission siègent à huis-clos, contribue souvent à dégager des solutions acceptables pour tous. Il s'agit là d'une formule originale qui réduit les risques de blocage du système bicaméral et qui se révèle assez efficace, les avis de la Commission étant le plus souvent suivis par les deux chambres.

(55) Cf. à ce sujet, notamment Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruylant, Bruxelles 1988, p. 55 et suiv.

(56) Ceci peut s'expliquer notamment par le fait que la multiplication des compétences fédérales dans le domaine de la législation concurrente a entraîné une augmentation considérable des lois qui, bien qu'étant prises au niveau de la Fédération, concernent également les Länder, chargés d'en assurer l'application et d'organiser les procédures d'exécution, notamment dans le domaine délicat de la répartition des ressources financières (cf. Ph. Lauvaux, o. c. II, B, 2°).

administrative, l'expérience gouvernementale et les connaissances techniques de ses membres (57). La reconnaissance du Bundesrat par la Loi fondamentale comme organe garant de l'ordre démocratique dans certaines situations d'exception est, dans un autre ordre d'idées, révélateur du prestige que le Constituant a voulu lui décerner:

- en cas d'empêchement ou de vacance du poste de président de la République fédérale, ses fonctions sont exercées par le président du Bundesrat (article 57 L.F.);

- en cas d'état de nécessité législative, décrété par le Président fédéral à la demande du gouvernement lorsque la question de confiance posée par le Chancelier fédéral n'a pas été adoptée par la majorité des membres du Bundestag et que celui-ci n'a pas été dissous, le gouvernement fédéral peut faire voter des lois avec le seul accord du Bundesrat (article 81 L.F.) (58).

Organe privilégié du dialogue entre Fédération et Länder, le Bundesrat peut enfin, selon la conjoncture politique, devenir un singulier bastion pour l'opposition, même si celle-ci est normalement davantage axée sur la défense des intérêts des Länder que sur une mise en cause générale de la politique menée par le gouvernement fédéral (59).

(57) C'est là la force du Bundesrat de pouvoir compter sur la compétence des administrations des Länder qui sont aptes à discuter d'égal à égal avec les bureaucrates fédéraux, alors que les députés du Bundestag se trouvent souvent désarmés dans les discussions techniques avec les ministres fédéraux qui disposent des dossiers préparés par leurs bureaux (cf. A. Grosser, *L'Allemagne de notre temps 1945-1970*, cité par C. Daubie, o. c., p. 519).

(58) La Loi fondamentale entend ainsi faire face aux enseignements de l'histoire et remédier à la situation éventuelle où l'émiettement des partis, leur neutralisation réciproque et la coalition des forces extrémistes empêcheraient la formation de toute majorité gouvernementale. Que le Bundesrat soit la seule assemblée dont l'accord demeure légalement requis lors d'une telle crise donne une idée de l'importance du rôle et des responsabilités qui lui sont assignées en un moment aussi délicat (cf. G. Burdeau, o. c., t.II, p. 633-34).

(59) Les caractères impératif du mandat et global du vote tendent à cet égard à libérer en partie le Bundesrat de l'emprise des partis et à substituer une solidarité horizontale au niveau des entités fédérées à la solidarité verticale classique de type partisan que le vote par tête n'eut pas manqué de favoriser. Il reste que, pour le gouvernement fédéral, le compromis, sinon l'entente, avec le Bundesrat s'avère nécessaire (alors que, paradoxalement, il s'agit de la chambre qui n'a en théorie que peu de pouvoirs en matière de contrôle de l'activité gouvernementale); durant la décennie de coalition socialiste-libérale (1972-82), les Länder gouvernés par le parti chrétien-démocrate étaient ainsi majoritaires au Bundesrat, ce qui offrit à l'opposition un puissant moyen de blocage des initiatives du gouvernement et entraîna un appel répété à la commission de conciliation (cf. Ph. Lauvaux, o. c., II,B,2°; Ph. Waguët, o. c., p. 125-126).

Chargée d'examiner s'il était opportun de transformer la deuxième chambre en un sénat plus "classique", élu directement par la population ou par les assemblées des Länder, une commission d'enquête parlementaire a estimé en 1976 que la population d'un Land ne serait pas mieux représentée, que cette représentation serait simplement "en double exemplaire" et qu'en dernier ressort l'influence des Länder ne serait pas accrue, mais diminuée.

4) Le Bundesrat autrichien : représentation inégalitaire et peu de pouvoirs (60)

L'Autriche est divisée en neuf Länder. Le Parlement se répartit en deux assemblées: le Conseil national (Nationalrat) qui se compose de 183 membres élus au suffrage universel direct, suivant la représentation proportionnelle, et le Conseil fédéral (Bundesrat) dont les 63 membres sont des élus indirects, désignés par les assemblées des Länder, également à la représentation proportionnelle. La représentation des Länder se fait en fonction de leur population, tout en étant corrigée par une certaine pondération pour tenir compte du caractère fédéral de l'Etat : le Land le plus important (Vienne) dispose ainsi de douze représentants et les autres Länder se voient attribuer un nombre de sièges correspondant à la différence du nombre de leur citoyens par rapport à la population de celui-ci, chaque Land ayant droit en tout état de cause à trois représentants minimum et un mandat au moins devant être attribué au parti politique qui est le second en nombre de sièges dans l'assemblée fédérée (61). Contrairement au Bundesrat allemand, le mandat n'est pas impératif, mais les représentants peuvent être révoqués par l'assemblée qui les a élus. La durée du mandat dépend de la durée de la législature dans chaque Land qui varie de cinq à six ans, ce qui a pour effet que la seconde chambre n'est jamais soumise à un renouvellement intégral.

En ce qui concerne ses attributions et ses pouvoirs, le Bundesrat se trouve dans une position subordonnée vis-à-vis de la première chambre. Ses compétences législatives

(60) Cf. Ph. Waguët, *Autriche - le Bundesrat*, in J. Mastias, o. c., p. 131 e.s.; C. Douin, *Le fédéralisme autrichien*, LGDJ 1972; H. Schambeck, *Der Bundesrat der Republik Österreich*, JÖR 1977, p. 215; Ph. Lauvaux, o. c., I, B, 1° et II, B, 2°; M. Uyttendaele, o. c., p. 19 et 35.

(61) La Constitution n'impose pas que les membres du Bundesrat appartiennent à l'assemblée qui les a élus, mais ils doivent y être éligibles. Le lien organique entre le Bundesrat et les Landtage est symbolisé par le fait que les membres du Bundesrat y ont une place réservée; parallèlement, les présidents des exécutifs fédérés peuvent demander à être entendus à la seconde chambre, tant en séance plénière qu'en commission (voir Ph. Waguët, o. c., p. 138-39).

sont notamment très limitées : certains domaines importants, notamment en matière financière, sont totalement soustraits à son contrôle, et, dans les autres matières, il ne dispose, pour marquer son opposition aux textes votés par la première chambre, que d'un veto suspensif que celle-ci peut lever par une nouvelle délibération prise à la majorité absolue de ses membres. En d'autres termes, le seul pouvoir dont dispose le Bundesrat est de contraindre le Nationalrat à procéder à une seconde lecture (62).

Les pouvoirs du Bundesrat sont en revanche plus réels en matière institutionnelle : il dispose notamment d'un droit de veto absolu sur la décision du Président fédéral de dissoudre une assemblée fédérée et sur les réformes constitutionnelles qui porteraient atteinte à son statut; il peut, de manière plus générale, exiger le recours à un référendum pour toute révision de la Constitution, si un tiers de ses membres le demande. D'autre part, les deux chambres peuvent être réunies en Assemblée fédérale (mais, à l'image de ce qui se passe en Suisse, les membres du Bundesrat, moins nombreux, n'en constituent qu'un peu plus du quart) dans certains cas graves, notamment pour déclencher la mise en jeu de la responsabilité personnelle du Président fédéral ou pour autoriser celui-ci à déclarer la guerre.

Les moyens d'actions du Bundesrat ne sont guère plus étendus en ce qui concerne le contrôle de l'activité gouvernementale puisque, s'il dispose des moyens de contrôle classiques, tels les questions, les interpellations et les résolutions, il ne peut pas mettre en cause la responsabilité du gouvernement.

En Autriche, comme ailleurs, la réforme de la seconde chambre est un thème très souvent abordé, le Bundesrat étant loin de constituer une seconde chambre efficace. La Constitution ne lui a accordé que des moyens d'action dérisoires, dont il n'use au surplus qu'avec une grande réserve dans la pratique (63). L'existence d'une seconde chambre sans pouvoirs réels illustre en fait tout le paradoxe du fédéralisme autrichien qui se présente en réalité davantage comme un régime centralisé, conforté

(62) Cf. Ph. Lauvaux, o. c., II, B, 2°. Relevons que le Bundesrat dispose d'un droit d'initiative législative, mais ses propositions doivent, comme en R.F.A., émaner de l'assemblée en tant que telle, et non de ses membres pris individuellement, et sont transmises à la première chambre qui n'est nullement obligée de les examiner en priorité.

(63) De 1945 à 1975, le Bundesrat a fait 35 usage de son droit de veto suspensif, soit un peu plus d'une fois par an. De 1975 à 1982 il l'a utilisé 17 fois, mais le Nationalrat n'en a pratiquement jamais tenu compte ! Comme le souligne Ph. Waguët (o. c., p. 142), ces vetos, mêmes levés, peuvent cependant avoir certaines résonnances dans l'opinion publique et entraîner des conséquences sur les débats ultérieurs.

par un bipartisme assez rigide et par la recherche générale du consensus entre les différentes forces politiques (64).

5) Le Sénat australien : une chambre d'opposition décidée (65)

L'Australie est divisée en six Etats et deux territoires. La représentation de ceux-ci au sein du Sénat se fait, conformément au modèle américain, de manière strictement paritaire, à raison de douze membres pour chaque Etat (et deux pour chaque territoire), élus au suffrage universel direct, à la représentation proportionnelle, soit 76 sénateurs au total. La durée du mandat est de six ans, avec renouvellement par moitié tous les trois ans. La composition de la seconde chambre est nettement différenciée par rapport à celle de la chambre basse, élue au scrutin majoritaire pour un terme de trois ans et où chaque entité fédérée est représentée proportionnellement à sa population.

Comme aux Etats-Unis, le bicaméralisme se présente de manière égalitaire, les deux chambres jouissant, en vertu de l'article 53 de la Constitution, de prérogatives similaires en matière constitutionnelle et en matière législative. Si un désaccord subsiste de manière prolongée entre elles à ce propos après diverses tentatives de conciliation officielles, la Constitution prévoit une dissolution des deux assemblées, suivie d'une réunion conjointe des chambres nouvellement élues pour trancher, à la majorité des membres, les questions litigieuses. C'est là un règlement qui tend à favoriser la première chambre, puisque celle-ci compte beaucoup plus de membres (66).

Le Sénat a cependant des pouvoirs plus limités en matière budgétaire et financière, où il se voit privé de tout pouvoir d'initiative, et en ce qui concerne le contrôle de l'Exécutif, dans la mesure où il ne peut en principe pas mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement; mais la Constitution ne lui interdit pas expressément de

(64) Cf. Ph. Waguët, o. c., p. 135-136.

(65) Cf. P.H. Lane, *Introduction to the Australian Constitution*, 3^e éd., Law Book, 1983, p.39 e.s.; R. Bowie et C. Friedrich, *Etudes sur le fédéralisme*, t.I, LGDJ, 1962, p. 54; Ph. Lauvaux, o. c., I,B,2^o et II,B,2^o; Ph. Lauvaux, *La crise constitutionnelle australienne*, Res Publica, 1978, p. 474.

(66) Cette supériorité "du plus grand nombre" favorisant la première chambre se retrouve pareillement, comme nous l'avons vu plus haut, en Suisse et en Autriche. Ce système n'a fonctionné en Australie qu'une seule fois en 1974 et n'a guère été une réussite, puisque, dès l'année suivante, le Sénat, dominé politiquement par l'opposition, refusait d'avaliser un nouveau projet gouvernemental et n'hésitait pas à provoquer une crise constitutionnelle.

refuser le vote d'une loi financière et de mettre ainsi indirectement en jeu la responsabilité ministérielle. C'est une telle manoeuvre de la part du Sénat qui fut à l'origine de la crise constitutionnelle la plus importante que connut l'Etat australien en 1975.

c) Synthèse des expériences étrangères

L'aperçu du système bicaméral, et plus particulièrement de la place de la seconde chambre, dans plusieurs Etats fédéraux ou régionalisés démontre la pluriformité des expériences étrangères qui s'inscrivent chacune dans un contexte institutionnel spécifique. Mais au-delà des variantes nationales, des constantes se dégagent, dominées par le souci d'assurer une complémentarité entre les deux chambres, de manière à rendre l'institution parlementaire plus efficace, tant en ce qui concerne sa représentativité que ses fonctions. La seconde chambre se présente ainsi quasiment partout, à des degrés divers, comme la chambre représentant de manière privilégiée les collectivités fédérées ou décentralisées en tant que telles (67).

Les membres de la seconde chambre sont généralement désignés par une élection, soit directement par les citoyens des entités fédérées ou décentralisées (Etats-Unis, Australie, la majorité des cantons suisses, ainsi que - mais il s'agit d'une élection nationale - Italie et Espagne), ces élections se différenciant le plus souvent de celles organisées pour la première chambre par les circonscriptions électorales, le type de scrutin ou le nombre d'élus par entité, soit par les assemblées de ces entités (Autriche, France). L'Allemagne fédérale se distingue à cet égard, en ayant opté pour la désignation des membres du Bundesrat par les gouvernements des Länder (68).

Des distinctions secondaires renforcent habituellement la différenciation entre les deux assemblées : la durée sensiblement plus longue du mandat à la seconde chambre, le renouvellement par fraction, un nombre de membres plus restreint ...

(67) Cf. Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 10 et suiv.; C. Daubie, o. c., p. 524; G. Burdeau, o. c., t.II, p. 538; Y. Weber, o. c., p. 580 et 599.

(68) Sous réserve de l'exemple allemand, les secondes chambres nommées apparaissent à plusieurs égards comme un héritage d'un passé révolu. Elles existent encore en Grande-Bretagne, où la Chambre des Lords comprend, à côté des membres de droit, des membres nommés par le Roi, et au Canada, où les membres du Sénat sont nommés, jusqu'à l'âge de 75 ans par le Premier Ministre. Dans de tels systèmes, la seconde chambre se présente comme une institution anachronique, dénuée de tout pouvoir réel et dont le rôle est plus honorifique que politique (cf. M. Uyttendaele, o. c., p. 4-5; Ph. Lauvaux, o. c., I, A, 2°).

La répartition des sièges entre les différentes entités fédérées ou décentralisées constitue évidemment un élément essentiel pour celles-ci. Si l'on souhaite que leur participation à la prise des décisions fédérales soit effective, il convient que chaque entité soit représentée comme telle, de manière égale, sans tenir compte de son importance réelle. C'est ainsi que, dans la grande majorité des Etats fédéraux, chaque Etat membre recueille un nombre égal de sièges à la seconde chambre, quel que soit le chiffre de sa population ou l'étendue de son territoire; tel est le cas notamment pour les Etats-Unis, la Suisse et l'Australie (69). L'Allemagne fédérale a préféré opter pour un système quasi-égalitaire qui tient compte, dans une mesure très relative, des différences de population entre les Länder. Quant à l'Autriche, elle présente un cas atypique de représentation fortement inégalitaire, calculée en grande partie au prorata du chiffre de population des Länder.

Il est intéressant de remarquer que les modes de désignation des membres et de répartition des sièges de la seconde chambre semble influencer dans une certaine mesure, sur ses attributions et ses pouvoirs. Dans les Etats fédéraux qui ont opté pour l'élection directe par les citoyens et pour la représentation strictement égalitaire des entités fédérées (Etats-Unis, Suisse, Australie), les pouvoirs des deux chambres sont sensiblement égaux et, en tout cas, une loi ne peut être adoptée qu'à condition d'avoir été approuvée en des termes identiques par les deux assemblées, avec ce que cette équivalence présente comme avantages et comme inconvénients. En Allemagne

(69) Cette égalité entre les entités fédérées est apparue tellement capitale aux yeux des constituants américain et australien qu'ils l'ont garantie contre toute éventuelle modification, en interdisant purement et simplement sa révision (article V in fine de la Constitution américaine; article 128 in fine de la Constitution australienne)... sauf à soumettre ces articles eux-mêmes à révision. Il reste que cette égalité est plus un produit de l'histoire, destiné à vaincre les particularismes locaux et la crainte éprouvée par les Etats les moins peuplés de se fondre dans la Fédération, qu'une règle que tout fédéralisme se devrait de respecter. La genèse du bicaméralisme américain est édifiante à cet égard, puisque l'existence de deux assemblées et la représentation paritaire des Etats au Sénat résultent d'un compromis entre les grands Etats (qui préconisaient une représentation des différentes parties du pays proportionnellement à leur population) et les petits Etats (qui désiraient obtenir une chambre où la représentation serait égale pour chaque entité). Il s'agit donc plus d'un compromis politique que d'un principe juridique. Il reste aussi que cette égalité entraîne parfois des surreprésentations impressionnantes et des inégalités fonctionnelles vu la disparité démographique des Etats : ainsi, aux Etats-Unis, l'Etat de New-York est cent fois plus peuplé que celui du Nevada; en Suisse, le canton de Berne est trente fois plus peuplé que celui d'Uri; et en Australie, la Nouvelle-Galles du Sud, qui comprend près de la moitié de la population totale du pays, n'est représentée que par un sixième des sénateurs (cf. G. Burdeau, *op. cit.*, t.II, p. 539).

fédérale, le Bundesrat a un pouvoir législatif inférieur à celui de la première chambre, en ce sens que son opposition, exception faite des lois dites "fédératives", ne fait pas nécessairement obstacle au vote d'une loi, même si cela s'avèrera sûrement plus ardu, eu égard au prestige que la seconde chambre s'est forgé. Quant au Bundesrat autrichien, qui est déjà l'assemblée fédérale la moins affirmée dans sa composition, il se trouve dans une position très subordonnée, ne disposant en tout et pour tout que d'un veto suspensif à caractère purement consultatif. Les Etats unitaires présentent également une grande diversité à cet égard, allant du bicaméralisme égalitaire (Italie) au bicaméralisme inégalitaire (Espagne) ou modérément inégalitaire (France). En cas de désaccord entre les chambres, le recours à une commission de conciliation ou la réunion conjointe des deux assemblées est souvent prévue (70).

En matière de révision constitutionnelle, les deux chambres se voient reconnaître des prérogatives égales (71), l'Autriche constituant ici aussi une exception isolée, symptomatique d'un certain "inachèvement" de la structure fédérale (72). En revanche, la seconde chambre se trouve généralement dans une position d'infériorité dans le domaine budgétaire où, sauf en Suisse et en Italie, elle est privée de tout droit d'initiative, et dans celui du contrôle de l'activité gouvernementale, où, sauf en Italie, elle ne peut mettre en jeu la responsabilité ministérielle. Enfin, il existe certaines situations exceptionnelles où la seconde chambre est appelée à jouer seule le rôle de législateur (73).

(70) La réunion des 2 chambres en congrès peut se faire, soit pour prévenir toute divergence entre elles, en stipulant que, dans certaines matières déterminées, elles ne peuvent statuer qu'en commun (en Suisse, pour l'élection du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral), soit a posteriori pour résoudre des divergences survenues entre elles (p.ex., en Australie, après dissolution). Mais le recours à cette procédure est de nature à désavantager la seconde chambre qui est, en règle générale, beaucoup moins nombreuse, et constitue un "correctif" au principe du bicaméralisme en ce qu'il consiste dans l'adoption d'une technique monocamérale (cf. Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 26-27).

(71) Sans préjudice, par ailleurs, des attributions qui peuvent être reconnues en cette matière aux Etats membres dans les Etats fédéraux : la révision de la Constitution est ainsi soumise à la ratification d'une certaine majorité des entités fédérées en Suisse, aux Etats-Unis et en Australie. En R.F.A., il faut une majorité qualifiée des deux tiers dans les deux assemblées (ce qui est de nature à protéger les Länder de manière équivalente, tout en rendant la procédure moins lourde), et en Autriche, le Bundesrat peut éventuellement renvoyer les points soumis à révision à l'arbitrage du référendum national.

(72) Cf. Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 22.

(73) Ainsi, aux Etats-Unis, pour l'approbation des traités internationaux, ou en R.F.A., au cas où le Président de la République décréterait l'"état de nécessité législative" (ce qui ne s'est jamais produit jusqu'à présent) (cf. Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 23).

III. LE BICAMERALISME AU FUTUR : LA SECONDE CHAMBRE DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS

Il est acquis aujourd'hui que la mutation de l'Etat belge et l'éclosion des communautés et des régions doit entraîner une profonde transformation de notre Sénat, sur le modèle des différents Etats composés qui tous, dans une plus ou moins grande mesure, tiennent compte de leur division en plusieurs entités autonomes pour déterminer la composition et les compétences de la seconde chambre. Cette réforme devrait permettre également de restaurer l'efficacité de notre système bicaméral et de lui redonner une certaine signification. Depuis plusieurs années, les dispositions constitutionnelles relatives au Sénat sont ainsi soumises à révision (74) plusieurs projets plus ou moins officiels ont vu le jour (75) et une abondante littérature a été publiée à ce sujet (76); toutefois, s'il existe un consensus pour faire du Sénat la "chambre des

(74) La déclaration de révision du 8 novembre 1987 (M.B. 9/11/87, p. 16450) énonce qu'il y a lieu à révision "du titre III, chap. 1er, de la Constitution, par l'insertion d'une section relative aux compétences respectives de la Chambre des Représentants et du Sénat ainsi qu'au fonctionnement de ces institutions" et des art. 53 à 59 de la Constitution qui concernent plus spécifiquement le Sénat.

(75) Cf. notamment : les travaux de la "Table Ronde" en 1965 (qui consistait en une commission spéciale instituée pour préparer la déclaration de révision de 1965 et regroupait les 3 grands partis traditionnels); le "pacte communautaire" issu des accords d'Egmont-Stuyvenberg en 1978; la note du Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat en 1985 (in A. Alen et J. Dujardin, *Casebook Belgisch grondwettelijk recht*, Story Scientia, 1986, p. 196); l'accord de gouvernement du 2 mai 1988 (chap. II "Réformes institutionnelles et administratives", A, 3°, "Suppression du double mandat et réforme du système bicaméral").

(76) Cf. notamment :

- actes du colloque du 6 octobre 1989 sur la réforme du Sénat (et, plus particulièrement, l'étude de M. Leroy, *le Sénat dans le nouvel Etat belge - questions et perspectives*, et les interventions lors de la Table ronde de A. Alen, F. Delperée, D. Reynders, K. Rimanque, J.C. Scholsem et M. Uyttendaele), Bruylant 1990, à paraître;
- dossier du Groupe Coudenberg, *Des assemblées nationales adaptées aux nouvelles réalités institutionnelles: propositions*, Dossiers Coudenberg n°4, octobre 1989, 95p.;
- L. Degroote et P. Claes, *Senaat vergaat...? Nut en toekomst van een bicameraal systeem in het België van morgen*, Jura Falconis 1986-87, p. 426-450; et réaction de J. Gijssels, *Commentaren over het tweekamerstelsel in een federaal België*, p. 483-487;
- Ch. Goossens, *La réforme du Sénat* (APT 1985, p. 2-81); Ch. Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique et son évolution* (Liber Amicorum F. Dumon, t.II, p. 793-871); M. Uyttendaele, *Le Sénat et la réforme des institutions* (CH.CRISP 1988, n°1196-1197, 52 p.); C. Daubie, *Le Sénat de Belgique : future chambre de réflexion* (Res.Publ. 1978, p. 495-534); E. Leemans, *Het tweekamerstelsel in een nieuw perspectief (Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming)*, p. 363-383), déjà cités.

Communautés et des Régions'', des options très variées se présentent pour déterminer sa composition, la répartition de ses sièges et ses compétences.

a) La composition du Sénat

1) Quant au mode de désignation des sénateurs : élection directe ou indirecte ?

La loi spéciale du 8 août 1980 prévoit, en ses articles 24 et 25, comme régime "définitif", une fois la révision des articles de la Constitution relatifs au Sénat achevée, que les Conseils flamand, de la Communauté française et de la Région wallonne seront composés des sénateurs élus directs, et instaure ainsi un mécanisme qui identifie les membres du Sénat et les parlementaires des entités fédérées. L'expérience a démontré que ce système du "double mandat" est un échec; il est aujourd'hui unanimement rejeté, en raison notamment de la confusion qu'il engendre entre les fonctions - et les responsabilités - de parlementaire national et de conseiller communautaire ou régional (77). Quel que soit le mode de désignation retenu, une telle identification totale entre les membres de la chambre représentative des collectivités territoriales et ceux des assemblées de ces collectivités n'existe en tout cas dans aucun Etat fédéral ou régionalisé. Si notre seconde chambre doit devenir un "Sénat des Communautés et des Régions'', il faut qu'elle trouve son origine dans le cadre de ces entités, et non l'inverse.

Quant aux Conseils communautaires et régionaux, dont la composition du Sénat sera donc tributaire, un consensus semble exister - et l'accord de gouvernement de 1988 va en ce sens - pour qu'ils soient désormais élus directement par la population, à l'instar de ce qui se produit pour la Communauté germanophone et pour la Région de Bruxelles-Capitale. Différentes alternatives peuvent par contre se concevoir dans le choix du procédé de désignation des sénateurs, à partir de ces communautés et régions:

- l'élection directe par la population, de la même manière que les Conseils, à l'image

(77) Cf. notamment : Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 46-47; E. Leemans, o. c., p. 375-376; A. Alen, *Table ronde...*, o. c.; A. Alen, *Bedenkingen omtrent een nieuwe staats-hervorming*, Jur. Falc. 1987-1988, p. 469; K. Rimanque, *Table Ronde...*, o. c. La suppression, ou du moins la limitation, du double mandat est l'une des priorités énoncées par l'accord de gouvernement de 1988.

des secondes chambres américaine, australienne et suisse (78). Elle a l'avantage d'investir les élus d'une légitimité démocratique supérieure et d'assurer en principe une plus grande indépendance de leur part. Par contre, elle est de nature à diluer le lien qui doit les unir aux entités fédérées et à entraîner - sous réserve d'une répartition des sièges qui ne soit pas calculée intégralement au prorata du chiffre de leur population

- une composition du Sénat indifférenciée par rapport à celle de la Chambre, qui en ferait pratiquement, comme aujourd'hui, sa doublure et lui ferait perdre en conséquence une grande partie de sa raison d'être (79).

- l'élection indirecte par les Conseils communautaires et régionaux, au scrutin proportionnel, à l'image du Bundesrat autrichien (80). Elle présente l'avantage de garantir une représentation plus adéquate des entités fédérées, dont le lien avec le Sénat est mieux mis en valeur, et une plus grande différenciation entre nos deux chambres, tout en permettant d'affranchir les mandataires d'un certain nombre de sujétions, notamment électorales, étrangères à l'exercice même de leur fonction, ce qui renforce leur "autorité fonctionnelle" et compense dans une certaine mesure leur moindre représentativité. Différentes formules sont envisageables à ce propos :

(78) Les rapports du Centre pour la réforme de l'Etat (o.c., p. 199) et du Groupe Coudenberg (o.c., p. 19) vont en ce sens. Ils estiment, par ailleurs, tous deux que les circonscriptions électorales pour cette élection devraient avoir au minimum la taille des provinces. Cf. également en ce sens J. Gijssels, o.c., p. 485; K. Rimanque, *Table Ronde...*, o.c., qui fait remarquer, à juste titre, que si le Sénat devait être chargé du règlement des conflits d'intérêts, comme il le préconise avec beaucoup d'autres (cf. *Infra* III,b,3° et les objections que l'on peut faire valoir à l'encontre de cette idée), on le voit mal désigné par les Conseils, dans la mesure où les conflits d'intérêts seraient alors tranchés par les délégués des parties au conflit ...

(79) Sauf à supposer que la date des élections sénatoriales ne coïncide pas avec celle de la Chambre, ce qui engendrerait alors une autre difficulté, au cas où, comme il est généralement envisagé, le pouvoir de mettre en cause la responsabilité du gouvernement incomberait exclusivement à la Chambre (cf. *Infra*, III,b,2°): la position d'un gouvernement désavoué lors d'une élection sénatoriale dont le collège électoral et les modalités seraient les mêmes que pour l'élection de la Chambre, serait pour le moins inconfortable ... (voir M. Leroy, o.c. chap. I, 2, §1).

(80) Cf. en ce sens, Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o.c., p. 47-48 (qui relève que l'élection indirecte a un effet plus déformant de la volonté populaire, mais que, dans notre système de représentation proportionnelle avec scrutin de liste où les partis politiques jouent un rôle déterminant, la différence entre les deux types d'élection est moins radicale dans la pratique); E. Leemans, o.c., p. 376; M. Uyttendaele, *Le Sénat et la réforme des institutions*, o.c., p. 27-28; J.C. Scholsem, *Table Ronde...*, o.c.

* soit, les sénateurs sont élus par les Conseils en leur sein et siègent simultanément au Sénat et dans leur assemblée communautaire ou régionale, ce qui a pour avantage de maintenir un lien organique entre le représentant et le Conseil qui l'a élu, mais perpétue, dans une certaine mesure, le système du double mandat (81).

* soit, les sénateurs sont élus par les Conseils en leur sein, mais cessent automatiquement d'y siéger, ce qui a pour avantage de mettre totalement fin au système du double mandat et de rendre les élus plus disponibles, mais atténue l'intensité du lien existant avec leur communauté ou leur région d'origine et risque fort d'augmenter le nombre total de mandats dans les assemblées législatives.

* soit, les sénateurs sont élus par les Conseils en dehors d'eux, ce qui met également fin au système du double mandat, tout en n'affectant pas la composition des assemblées communautaires et régionales, mais présente l'inconvénient majeur que les représentants n'ont pas été élus directement par la population (82).

- la désignation par les Exécutifs communautaires et régionaux, à l'image du Bundesrat allemand. Elle est dans l'ensemble rejetée, car s'écartant notablement de nos conceptions traditionnelles de représentativité des assemblées législatives. Une telle désignation correspondrait à une élection au troisième degré, la dernière se faisant au scrutin majoritaire et privant ainsi les formations de l'opposition dans les divers

(81) Le pacte d'Egmont, qui annonçait les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980, prévoyait que le Sénat serait formé des membres des Conseils des communautés flamande et française. Nous avons vu plus haut les graves problèmes de principe et de pratique que cette identification des fonctions a entraînés. Si le maintien partiel de cette identification, sous la forme d'une élection de certains mandataires paraît plus acceptable (la possibilité de cumuler les qualités de membres de la chambre fédérale et d'une assemblée fédérée existe dans plusieurs Etats fédéraux, tels la Suisse ou l'Autriche; elle est même pratiquement obligatoire en R.F.A., puisque les membres du Bundesrat sont recrutés au sein des gouvernements des Länder), elle n'en soulève pas moins les mêmes objections quant à la confusion des fonctions et des responsabilités et la disponibilité des élus. Comme le note M. Leroy (o. c., chap. I, sect. 1, §4), le cumul des mandats favorise l'éclosion d'une classe d'hommes politiques à temps plein, alors que l'incompatibilité des fonctions ouvre la porte des assemblées législatives à des personnalités dont l'occupation principale est ailleurs.

(82) Il conviendrait, à tout le moins, de prévoir alors, comme condition d'éligibilité, qu'ils n'aient pas été candidats à une élection nationale, communautaire ou régionale dans les mois ou l'année qui précèdent, de manière à ce que l'élection au Sénat ne devienne pas une opération de repêchage douteuse qui porterait irrémédiablement atteinte au prestige de l'institution (cf. M. Leroy, o. c., chap. I, sect. 2, §2; E. Leemans, o. c., p. 376).

Conseils de toute représentation au Sénat, ce qui paraît tout à fait inconcevable dans un Etat où le nombre d'entités fédérées est, comme chez nous, très peu élevé (83).

- un système mixte, combinant l'élection de certains sénateurs directement par la population et de certains autres par les Conseils communautaires et régionaux, voire de certains autres encore par les Exécutifs. Cette option présente le défaut de n'être en fait qu'un compromis entre les différentes formules de désignation et d'aboutir à une composition peu homogène (84). Une formule plus heureuse consisterait dans l'adjonction aux sénateurs élus suivant l'une ou l'autre des modalités évoquées ci-dessus, d'un certain nombre de sénateurs cooptés, hautes personnalités plus indépendantes par rapport aux intérêts des différentes entités (85), à condition toutefois que le Sénat se voie reconnaître un rôle national et continue, en particulier, à concourir, d'une manière ou d'une autre, à l'élaboration de la législation nationale (86).

Le maintien des autres catégories de sénateurs existantes paraît plus problématique : les sénateurs provinciaux semblent avoir perdu tout intérêt depuis que le Constituant a opté pour un fédéralisme sur la base des entités communautaires et régionales, repoussant ainsi de manière irréversible - sans doute fut-ce là une erreur - les formes de fédéralisme provincial. Les pouvoirs des provinces s'en sont trouvés progressive-

(83) Cf. en ce sens notamment, M. Leroy, o. c., chap. I, 2; §3; Ph. Lauvaux, o. c., I, A, 1°; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 47.

(84) Cf. M. Leroy, o. c., chap. I, 4; J.C. Scholsem, *Table Ronde ...*, o. c. Une note sur le nouveau Sénat, signée par J. Dupré, l'actuel Secrétaire d'Etat aux réformes institutionnelles, constitue un bel exemple d'un tel système mixte : la seconde chambre serait composée d'un "groupe national" (50 sénateurs élus directement, à la proportionnelle, dans le cadre des élections nationales, auxquels viendraient s'adjoindre dix cooptés) et d'un "groupe fédéral" (50 sénateurs élus par les Conseils de communauté en leur sein - qui resteraient membres de leur Conseil et cumuleraient donc les deux mandats - , auxquels viendraient s'adjoindre ici aussi dix cooptés) (Le Soir, 22 décembre 1989, p. 3).

(85) C'était d'ailleurs l'objectif du Constituant de 1921 lorsqu'il a créé la catégorie des sénateurs cooptés. cf. Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o.c., p. 48 (étant entendu, ajoute celui-ci - mais ce n'est pas aussi évident selon nous - que ces nouveaux sénateurs cooptés ne seraient pas choisis par l'ensemble des membres de l'assemblée, mais séparément par les sénateurs des différentes régions constituées en collèges électoraux distincts); E. Leemans, o. c., p. 376; M. Uyttendaele, o. c., p. 29.

(86) Leur présence n'aurait en effet aucun sens dans une seconde chambre dont le rôle se limiterait à défendre les intérêts des entités fédérées (cf. M. Leroy, o.c., chap. I, 3, §2).

ment amoindris, au point que leur avenir apparaisse pour le moins incertain (87). Quant aux princes héritiers, sénateurs de droit, leur présence dans une seconde chambre des Communautés et des Régions serait de prime abord difficilement compréhensible (88).

L'accord de gouvernement de 1988 ne prend pas réellement position à ce sujet, se bornant à envisager deux options : suivant une première conception, le Sénat serait l'émanation des Conseils et serait composé des membres de ceux-ci (soit, des sénateurs élus indirectement et cumulant selon toute vraisemblance les deux mandats); suivant une seconde conception, le Sénat assurerait, "comme les Chambres d'Etat dans les Etats fédéraux", la jonction entre la chambre nationale et les Conseils (formule pour le moins nébuleuse, mais qui devrait façonner des élus directs et exclure, ou à tout le moins limiter, tout système de double mandat).

L'établissement de conditions d'éligibilité spécifiques pour le Sénat peut se concevoir, que ce soit par persistance de la condition d'âge de quarante ans ou par l'instauration de conditions de diplômes ou d'expérience, en vue d'assurer la présence en son sein de personnalités jouissant de grandes compétences dans les divers domaines politique, administratif, économique, social, juridique ou culturel ou pouvant se prévaloir d'une certaine pratique de l'exercice de fonctions publiques et des responsabilités qu'elles entraînent (89). Même si l'établissement de telles nouvelles catégories de sénateurs, sur le modèle de ce que l'ancien article 56bis de la Constitution avait visé en son temps,

(87) M. Leroy (o. c., chap. I, 3, §1) estime à cet égard qu'"une vue claire et cohérente de la mission du futur Sénat commanderait de les supprimer. Les garder, par habitude ou par nostalgie, orienterait le Sénat vers une vocation de forum des pouvoirs publics inutilement diversifié, dont le finalité deviendrait nébuleuse". Cf. en ce sens, Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 48; A. Alen, *Bedenkingen omtrent een nieuwe staatshervorming*, o. c., p. 480; L. Degroote et P. Claes, o. c., p. 439.

(88) Le Pacte d'Egmont prévoyait en ce sens leur transfert à la Chambre des Représentants, comme députés de droit. La question n'en reste pas moins controversée (cf. en ce sens, E. Leemans, o. c., p. 376; contra : Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, op. cit., p. 49). Au-delà du symbole qu'ils représentent, c'est en fait la position institutionnelle du Roi qui se profile derrière cette question : si l'on considère qu'il se trouve à la tête de l'ensemble des institutions du pays - et la ratification par le Roi de l'élection des présidents des Exécutifs tend à le démontrer - et si le Sénat comprend également des élus nationaux, le maintien des sénateurs de droit peut se justifier; il reste que leur place naturelle serait plutôt à la Chambre représentant la Nation (cf. M. Leroy, o. c., chap. I, 3, §4).

(89) Cf. en ce sens, notamment Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 43 et 49 (qui estime qu'en tout cas, "le Sénat doit être composé de membres dotés de qualifications particulières qui le mettent en état de fournir des apports différents de ceux que l'on attend de l'autre assemblée").

pourrait être un bon moyen de garantir la qualité intellectuelle de la seconde chambre, elle va à l'encontre du principe démocratique (et risque de poser certains problèmes si l'on devait retenir la désignation des sénateurs par les assemblées communautaires et régionales en leur sein) et n'a, comme telle, aucun équivalent à l'étranger (90).

2) Quant au nombre de sièges : assemblée pléthorique ou cénacle réduit ?

Dans tous les Etats fédéraux ou régionalisés, le nombre de membres de la seconde chambre est inférieur - et souvent de manière très nette dans les Etats fédéraux - à celui de la chambre nationale (91). Le Sénat belge ne devrait pas faire exception à la règle. Tous les projets vont en ce sens (92) et l'accord gouvernemental de 1988 prend soin de préciser que la nouvelle réglementation ne pourra pas entraîner une inflation de mandataires.

Il reste que, si, comme il est probable, le Sénat devait être élu au scrutin indirect - tout en gardant à l'esprit que l'ajout de cooptés ne va pas dans le sens d'une diminution de ses effectifs -, il faudrait conserver un nombre de sièges suffisant pour que la représentation proportionnelle soit correctement appliquée et que les partis qui se trouvent dans l'opposition dans les divers Conseils puissent y trouver une place suffisante. De plus, au cas où, comme il est également probable, le Sénat ne serait pas confiné dans la défense des intérêts communautaires et régionaux, mais se verrait accorder des compétences législatives assez larges, notamment pour la législation de base, il

(90) Cf. en ce sens, E. Leemans, o. c., p. 377-78; M. Leroy, op. cit., chap. I, 3, §5. Notons que le Pacte d'Egmont n'avait retenu aucune condition d'éligibilité spécifique et avait même implicitement abaissé l'âge minimum requis au même niveau que les députés (25 ans), puisque les sénateurs devaient s'identifier aux membres des Conseils de Communauté.

(91) Pour rappel, et dans l'ordre décroissant de différence, la R.F.A. (45 membres de la seconde chambre / 518 membres de la première chambre), la Suisse (46/200), les Etats-Unis (100/440), l'Autriche (63/183), l'Australie (76/148), l'Italie (323/630), la France (317/577), l'Espagne (256/350). Seule la Chambre des Lords britannique est plus nombreuse que la première chambre, mais cette exception est due au système de désignation par hérédité nobiliaire propre à la Grande-Bretagne et est purement apparente, car une faible partie seulement de ses membres y siègent effectivement (cf. Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, op. cit., p. 12).

(92) Cf. Note du Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat, o. c., p. 202 (qui propose un nombre tournant autour de la centaine); dossier du Groupe Coudenberg, o. c., p. 18 (qui propose une formule à 68 ou 72 sénateurs); Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 52 (nombre oscillant entre 70 et 80); E. Leemans, o. c., p. 377 (nombre égal à plus ou moins 90 membres); L. Degroote et P. Claes, o. c., p. 440 (nombre égal à 70 membres).

conviendrait qu'il compte un nombre de membres suffisant pour permettre la constitution, toujours à la proportionnelle, de commissions spécialisées afin de préparer de manière efficiente le travail législatif (93).

3) Quant à la répartition des sièges : Sénat paritaire ou non ?

La détermination du nombre de sièges attribués à chaque Communauté et Région constitue l'un des problèmes les plus délicats qui se pose à propos de la composition du futur Sénat. Nous avons pu constater à cet égard que, dans les Etats fédéraux, les entités fédérées sont représentées dans la seconde chambre sur un pied d'égalité absolue (Etats-Unis, Suisse, Australie) ou relative, de par le recours à des techniques de pondération prenant en compte, dans une certaine mesure, le chiffre de population de ces entités (R.F.A., Autriche). Il est patent que le nombre de représentants par entité n'est jamais purement et simplement proportionnel à sa population; une telle représentation, qui serait exactement similaire à celle de la première chambre, serait tout à fait incompatible avec le concept d'une "Chambre des Etats" censée représenter les entités fédérées en tant que telles.

La répartition des sièges entre nos différentes communautés et régions ne pourra donc pas s'opérer suivant le seul critère de l'importance de leur population sans autre aménagement. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'une représentation strictement égalitaire et la création d'un Sénat paritaire soient obligatoires. Plusieurs voies sont concevables pour assurer une certaine égalité entre les différentes composantes de l'Etat et protéger les intérêts de celles qui sont le moins peuplées :

- la formule du Sénat paritaire, suivant laquelle les sièges devraient être répartis pour moitié entre la communauté française et la communauté flamande, afin que la seconde chambre constitue pour celles-ci un point de rencontre et de dialogue sur un pied d'égalité (94). Cette idée véhicule une charge symbolique indéniable, mais est de nature à susciter, dans un pays marqué par l'opposition de deux grandes communautés, des difficultés politiques qui paraissent insurmontables. Au-delà de cette difficulté, le Sénat paritaire dévoile une conception essentiellement dualiste de l'Etat belge qui

(93) Cf. M. Leroy, op. cit., chap. I, sect.5, §1; L. Degroote et P. Claes; o. c., p. 440. Assez paradoxalement, l'accord de gouvernement de 1988 prévoit, suivant sa seconde conception, que si le Sénat devait avoir en tant que "Chambre des Etats", des compétences plus étendues, sa composition devrait être plus limitée !

(94) Cf. en ce sens, F. Delperée, *Droit Constitutionnel*, t.II, Bruxelles 1986, n°259; id., *Où va la Belgique ?*, J.T.1982, p. 216; id., *Le nouvel Etat belge*, Labor, Bruxelles 1986, p.101; id., *Table Ronde ...*, o. c.; D. Reynders, *Table Ronde ...*, o. c.

date d'une époque où seul le phénomène communautaire était pris en compte et qui est périmée depuis l'avènement des régions. En outre, la représentation de la Communauté germanophone, qui doit pouvoir compter sur une délégation spécifique, sans en arriver à une situation où ses mandataires pourraient arbitrer à leur guise les désaccords entre Flamands et Francophones, pose des problèmes insolubles (95). Plus fondamentalement, si l'on veut faire du Sénat la "Chambre des Communautés et des Régions", la parité doit s'opérer dans le chef de six entités fédérées qui présentent de telles différences de taille qu'une égalité absolue dans leur représentation paraît difficilement concevable (96).

(95) Pour une composition du Sénat qui pose très clairement ce genre de problèmes, cf. Ch.E. Lagasse *Réformer le Sénat*, Le Vif - L'Express n°314 du 2 mars 1989, p. 18, qui prône une "quasi-parité" constituée par un ensemble de cinquante sénateurs pour la communauté française, cinquante pour la communauté flamande et ... un pour la communauté germanophone. Ce qui signifie qu'en cas de conflit entre les deux grandes communautés, le pouvoir de décision reviendrait à ce dernier ! Pour F. Delperée (*Table Ronde ...*, o. c.), le problème posé par la communauté germanophone ne serait qu'une fiction, ses élus faisant partie du groupe linguistique français et de la région wallonne, et ne remettrait pas en cause les principes d'une organisation dualiste de notre Etat. Il n'en reste pas moins que, juridiquement parlant, la Constitution reconnaît, en son article 3ter, l'existence de trois communautés, sans faire de distinction à cet égard selon leur taille ou leur plus ou moins grand poids politique : priver la communauté germanophone de toute représentation spécifique, comme si elle n'existait pas en tant que telle, équivaudrait à une discrimination injustifiable. M. Uyttendaele (*Table Ronde ...*, o. c.) estime en ce sens que "quelle que soit l'option choisie, les sénateurs germanophones seront le grain de sable qui met en échec un principe de parité parfaite".

(96) La Table Ronde de 1965 avait déjà marqué son opposition à l'idée du Sénat paritaire, lui préférant d'autres mécanismes susceptibles d'assurer l'harmonisation des relations entre Flamands et Francophones, tels la procédure de sonnette d'alarme ou l'adoption des lois à une majorité spéciale. Le Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat (o. c., p. 200) relève que "la parité aurait l'avantage d'assurer, au sein d'une des deux assemblées nationales, une représentation égale des deux grandes composantes du pays", mais plusieurs de ses membres estiment que "le principe d'une parité absolue doit en tout cas être rejeté", essentiellement pour la raison qu'elle aboutit à attribuer un poids différent aux électeurs selon qu'ils appartiennent à l'une ou l'autre de ces deux composantes (mais c'est là la particularité de toutes les chambres fédérales, lesquelles sont censées représenter les entités fédérées, et non la population globale !). Le rapport du Groupe Coudenberg (o. c., p. 15) conclut dans le même sens qu'"il est fort à craindre qu'une représentation strictement communautaire engendre à court terme blocages et immobilisme ... On risquerait fort d'assister au renforcement d'une opposition fondée sur un dualisme linguistique, aboutissant ainsi à l'effet diamétralement opposé à l'objectif poursuivi". Cf. également Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 52-53; M. Leroy, o. c., chap. I, sect 5, §2; M. Uyttendaele, o. c., p. 30-31; id., *Table Ronde ...*, o. c., (qui note, à très juste titre, que le concept de Sénat paritaire protège assurément le personnel politique francophone, mais n'offre pas de réelles garanties aux citoyens, dans la mesure où un seul transfuge peut faire basculer la majorité).

La parité peut être obtenue d'une autre manière, par la voie d'une répartition des sièges, non pas au niveau communautaire ou régional, mais au niveau provincial où les différences de tailles sont moins criantes. Une répartition des sièges égalitaire entre les neuf provinces entraînerait une composition linguistiquement paritaire du Sénat (les provinces se divisant en quatre circonscriptions flamandes, quatre circonscriptions wallonnes et une circonscription bilingue, le Brabant, où un nombre égal de sénateurs flamands et francophones seraient élus, à l'image de la composition de son Conseil provincial) et ne manquerait pas d'atténuer fortement les oppositions fondées sur le seul critère communautaire (97).

Une autre alternative, plus limitée, consiste à intégrer une certaine parité dans le cadre d'un système mixte de désignation des sénateurs combinant élection directe et élection indirecte : les élus directs pourraient ainsi être désignés, comme actuellement, sur une base proportionnelle, alors que les Conseils éliraient chacun un nombre égal de membres (98), mais avec les aléas d'une composition hétéroclite déjà dénoncée.

- la formule des majorités spéciales, suivant laquelle l'égalité entre les entités fédérées peut être assurée par des mécanismes de pondération des votes tendant à attribuer à des

(97) Dossier Coudenberg, o. c., p. 16-18. Le Groupe propose de limiter le nombre de sénateurs à six par province, auxquels viendraient s'ajouter quatre sénateurs élus indirects par Conseil régional en dehors de leur sein (étant entendu que le Conseil régional bruxellois élirait deux francophones et deux néerlandophones), et, pour assurer la représentation de la communauté germanophone, soit deux sénateurs élus par le Conseil de la communauté germanophone, soit deux sénateurs par Conseil de communauté en dehors de leur sein. Soit un nombre total idéal de 68 ou 72. Dans le même sens, une partie des membres du Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat avait émis l'idée d'une répartition des sièges paritaires par province, sous réserve d'un statut particulier pour le Brabant. Dans cette optique, un nombre de dix sièges serait réservé à chaque province, le Brabant s'en voyant reconnaître vingt, dont dix dans la région bruxelloise et dix en dehors de celle-ci, répartis paritairement entre Flamands et Francophones (o. c., p. 200). Cette solution s'inspire des mêmes principes et offre les mêmes avantages, mais le nombre de sénateurs (110) est relativement plus élevé, l'on ne fait pas appel à des élus indirects pouvant enrichir l'assemblée par leurs qualités intellectuelles ou leur disponibilité, et il y a une surreprésentation manifeste de la province du Brabant.

(98) En ce sens, le projet déjà cité (cf. supra, note 84) du Secrétaire d'Etat aux réformes institutionnelles, J. Dupré, selon lequel le groupe des "sénateurs nationaux" serait composé de manière proportionnelle (à raison de 36 néerlandophones, dont 30 élus directs et 6 cooptés et 24 francophones, dont 20 élus direct et 4 cooptés), alors que le groupe des "sénateurs fédéraux" serait quasi-paritaire (à raison de 24 néerlandophones, 24 francophones et 2 germanophones, élus via les élections des Conseils, plus 10 cooptés, dont 6 néerlandophones et 4 francophones).

groupes internes à l'assemblée un véritable pouvoir de veto et à substituer ainsi à la parité arithmétique entre les représentants des différentes entités fédérées une parité dans l'influence politique qu'ils peuvent exercer (99). Depuis 1970, le droit constitutionnel belge s'est clairement engagé dans cette voie, en instituant deux groupes linguistiques au sein des deux assemblées nationales et, pour certaines matières, des votes à la majorité spéciale, cumulant le décompte des voix par groupe linguistique et pour l'ensemble de l'assemblée.

Les sénateurs pourraient ainsi être regroupés suivant l'institution communautaire ou régionale qu'ils représentent, et la majorité des voix requise en certaines occasions, devrait être réunie dans chacun de ces groupes (100).

Poussée au bout de sa logique, une telle réforme - qui modifie radicalement les règles du quorum ordinaire et de la majorité simple établie par l'article 38 de la Constitution, lequel n'est pas soumis à révision - comporte cependant l'inconvénient d'octroyer à toute majorité existante au sein de l'une ou l'autre des composantes de l'Etat, y compris la Communauté germanophone, un véritable droit de veto sur toute loi qui requerrait une double (ou plutôt sextuple) majorité ... Afin d'éviter toute paralysie de l'institution, il conviendrait de prévoir une formule médiane : par exemple, la possibilité de surmonter l'opposition d'une Communauté ou d'une Région si une majorité globale des deux tiers est réunie au sein de l'assemblée (101).

(99) Cf. en ce sens, Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 68-69; M. Uyttendaele, o. c., p. 31; M. Leroy, o. c., chap. III, §3; J.C. Scholsem, *Table Ronde ...*, o. c.; J. Gijssels, o. c., p. 484; K. Rimanque, *Table Ronde ...*, o. c.

(100) Le Pacte d'Egmont avait adopté un système analogue, en stipulant que le Sénat devrait délibérer à la double majorité ordinaire dans chaque groupe linguistique, mais sans faire mention de la communauté germanophone et des régions qui ne s'étaient pas encore vu octroyer le statut qu'elles ont à l'heure actuelle. Ch. Goossens (*La réforme du Sénat*, o. c., p. 68-69) est d'avis qu'il ne faut recourir à cette procédure que dans les matières où les intérêts des Communautés et Régions sont impliqués de manière essentielle, tout en préservant l'exigence de majorité des deux tiers pour l'ensemble du Sénat et le système de double majorité à la Chambre (ce qui n'est pas conforme à la pratique générale des Etats fédéraux, mais, selon l'éminent auteur, "dans le contexte de la vie politique belge, adopter un système de votation différent pour la Chambre et le Sénat risquerait, en opposant les majorités des deux assemblées, de susciter des problèmes psychologiques graves" ...).

(101) Cf. M. Leroy, o. c., chap. III, §3, qui estime que plusieurs formules sont imaginables à cet égard, mais que, "quelles qu'elles soient, il serait incompatible avec l'égale respectabilité de chaque Région ou Communauté de faire abstraction du décompte des voix par entité sous-nationale".

b) Les attributions et pouvoirs du Sénat : chambre “législative” ou chambre de “réflexion” ?

La principale fonction de la seconde chambre dans les Etats fédéraux est d'intervenir dans l'élaboration des décisions au niveau national, conformément à la loi de participation. L'importance de ses prérogatives varie cependant, comme on a pu le voir précédemment, d'Etat à Etat : soit elle dispose d'attributions et de pouvoirs similaires à ceux de la première chambre (Etats-Unis, Suisse, Australie, Italie), soit elle se trouve dans une situation d'infériorité, tout en jouant un rôle fort important (R.F.A., France), soit elle se limite à assurer la protection des intérêts des entités composantes, sans grande efficacité, car dépourvue de pouvoirs réels (Autriche, Espagne). En ce qui concerne le Sénat belge, le double enjeu de sa réforme sera d'en faire une chambre des Etats, tout en rendant au travail parlementaire son efficacité, en supprimant les doubles emplois et en instaurant une certaine spécialisation des deux assemblées.

Plusieurs options existent à cet égard qui vont d'une “chambre de réflexion” dénuée de pouvoirs réels à une chambre spécialisée, mais investie de prérogatives similaires à celles de la première chambre.

1) en ce qui concerne l'exercice de la fonction législative.

Le Pacte d'Egmont avait retenu en son temps le principe selon lequel le Sénat ne conserverait la plénitude de ses prérogatives actuelles que pour la révision de la Constitution et l'adoption des lois à majorité spéciale. Pour le surplus, il n'intervenait plus que comme chambre de réflexion pour la législation de base dans les domaines du droit public, civil, commercial, pénal et fiscal. A cet effet, la Chambre des Représentants devait lui communiquer les textes qu'elle avait adoptés et, si ceux-ci concernaient la législation de base, il pouvait, dans un délai de trente jours, proposer certains amendements sur lesquels la Chambre se prononçait alors en dernier ressort. Le Sénat se voyait ainsi octroyer des attributions et des pouvoirs très réduits, puisque, “en dehors des deux domaines de participation égalitaire - domaines importants certes, mais assez limités dans leur application - il n'intervenait que sur le plan législatif et seulement à titre d'organe de réflexion, de caractère facultatif, ayant pour unique pouvoir celui d'imposer un vote en seconde lecture à la Chambre, laquelle

gardait en tout état de cause le dernier mot dans la décision'' (102).

A partir du moment où notre seconde chambre devient l'organe de représentation privilégiée des entités fédérées, la réduction de son pouvoir législatif à un rôle essentiellement consultatif peut se comprendre sur le plan des principes : à défaut, et malgré le principe constitutionnel de l'exclusivité des compétences de l'Etat, des communautés et des régions, la législation nationale cesserait d'émaner d'un pouvoir national autonome et deviendrait le fruit d'une négociation permanente entre ce pouvoir et les représentants de ses composantes (103). Il n'en demeure pas moins que le système imaginé par le Pacte d'Egmont a soulevé dans l'ensemble de nombreuses critiques, dans la mesure où il tend non seulement à priver le Sénat de son rôle d'organe de décision, mais aussi à lui ravir tout droit d'initiative et à le cantonner dans un domaine, celui de la législation de base, limité et défini de manière pour le moins incertaine (104).

(102) Ch. Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique et son évolution*, o. c., p. 848. Le Sénat se voyait en outre confier des attributions particulières dans deux domaines: la protection des minorités idéologiques et philosophiques et les établissements socio-culturels bicommunautaires à Bruxelles. La note du Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat envisage une hypothèse analogue, selon laquelle le Sénat disposerait, dans un certain délai, d'un droit d'évocation et d'amendement à l'égard de tous les textes adoptés par la Chambre, celle-ci ne pouvant alors rejeter ces amendements qu'à la majorité des membres de l'assemblée (et non des membres présents). Les pouvoirs de la seconde chambre sont moins réduits dans cette hypothèse que dans celle préconisée par le Pacte d'Egmont (son intervention n'étant pas limitée à la législation de base et un vote à la majorité simple des membres présents à la Chambre étant insuffisant), ce qui n'empêche pas les membres du Centre d'Etudes de s'interroger sur l'utilité même d'un Sénat dont les compétences auraient été affaiblies à ce point (o. c., p. 203; cf. aussi M. Uyttendaele, o. c., p. 43).

(103) Comme l'énonce M. Leroy (op. cit., chap. II, sect.2, §6), la situation de la Belgique est à cet égard différente de celle des autres Etats fédéraux, où le droit fédéral prime généralement le droit des entités fédérées ("Bundesrecht bricht Landesrecht"); cette primauté justifie que celles-ci interviennent plus activement dans l'élaboration de la législation fédérale, à laquelle elles doivent obligatoirement se plier.

(104) Cf. Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, op. cit. p. 45 et 55; M. Uyttendaele, op. cit., p. 40-41; id, *Table Ronde ...*, o. c. (pour qui "le Sénat, chambre de réflexion, n'est qu'une coquille vide qui de l'assemblée parlementaire n'a que l'apparence ... Ce serait le 'Canada dry' de l'assemblée parlementaire. Elle en aurait l'apparence, la composition, le mode de fonctionnement, mais aucune des prérogatives essentielles"); Ch. Daubie, op. cit., p. 530-32 (lequel note que "le bicaméralisme qui subsistera ne sera plus que formel. A moins que, dans la pratique, les amendements proposés par le Sénat soient effectivement retenus dans une large mesure par la Chambre. Ce qui est possible à travers le jeu des partis politiques, également représentés dans les deux assemblées"); L. Degroote et P. Claes, o. c., p. 435; A. Alen, *Table Ronde ...*, o. c.; D. Reynders, *Table Ronde ...*, o. c.

D'autres thèses ont été exposées tendant à différencier les attributions des deux chambres, mais sans entraîner une suprématie de l'une sur l'autre, et accordant davantage de crédit à la seconde chambre (105) :

- le principe selon lequel, les deux assemblées conservant des attributions identiques, le Sénat se spécialiserait dans la fonction législative et la Chambre dans les matières financières et le contrôle gouvernemental (106). La procédure parlementaire serait alors organisée afin que cette spécialisation technique évite les redites et les doubles emplois. Dans le domaine législatif, le Sénat serait ainsi saisi le premier des projets de loi (sauf les projets budgétaires, fiscaux, et, de manière générale, les projets plus politiques), qui seraient ensuite soumis à une procédure abrégée à la Chambre. Une telle spécialisation "souple" aurait incontestablement l'avantage d'accélérer dans une certaine mesure l'adoption des lois, sans altérer les pouvoirs d'aucune des deux chambres. Mais l'inconvénient de la double discussion systématique de tous les projets subsiste (et l'on voit mal comment les redites et superfluités pourront être éliminées), et rien n'est organisé pour limiter les effets de la navette en cas de désaccord entre les assemblées.

- le principe selon lequel tous les textes seraient toujours débattus et adoptés par la Chambre, sous réserve d'un droit d'évocation, facultatif, du Sénat (107). Et si celui-ci entend faire usage de ce droit d'évocation et se saisir d'un projet ou d'une proposition adoptée par la première chambre, il recouvrerait la plénitude de ses pouvoirs. Une telle réforme aurait l'avantage d'accélérer encore davantage la procédure législative, du moins pour les textes qui ne suscitent aucune controverse, tout en éliminant le caractère systématique du double débat stérile (sans que le droit du Sénat de se saisir de n'importe quel projet ne se trouve hypothéqué) et en limitant

(105) Cf. M. Uyttendaele, o. c., p. 43-45; E. Leemans, o. c., p. 380-381; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 45 et 55-61; Interventions lors de la Table Ronde sur la réforme du Sénat, o. c.

(106) C'est la thèse défendue par les participants de la Table Ronde (cf. Ch. Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique ...*, o. c., p. 841), reprise par une partie des membres du Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat (o. c., p. 203) et par les membres du Groupe Coudenberg (o. c., p. 34). En ce sens aussi, C. Daubie, *Le Sénat en Belgique, perspectives et esquisses d'une réforme*, A.P.T. 1981, p. 115; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 56-57; F. Delperée, *Table Ronde ...*, o. c.

(107) Cf. en ce sens, notamment E. Leemans, o. c., p. 380-81.

le nombre de textes qui risquent de souffrir d'une navette parlementaire illimitée (108). Par contre, la seconde chambre se voit privée de tout droit d'initiative en la matière, sous réserve de la possibilité qui pourrait lui être offerte de présenter des projets de textes à la Chambre ou au gouvernement.

- le principe selon lequel il y aurait une certaine spécialisation des deux chambres, chacune d'entre elles se voyant réserver un droit d'évocation, facultatif, concernant les projets adoptés par l'autre (109). Une telle spécialisation préférentielle comporterait les mêmes avantages que les précédentes, tout en préservant le droit d'initiative des deux assemblées.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'accord de gouvernement de 1988 évoque deux options possibles à ce sujet : suivant la première conception, le Sénat comme émanation des Conseils détiendrait, une "compétence législative limitée à la révision de la Constitution, à la législation institutionnelle et éventuellement aux lois portant sur des matières complémentaires à celles des communautés et des régions", c'est-à-dire un rôle ultra-limité et, paradoxalement, plus en retrait encore que la chambre de réflexion imaginée par le Pacte d'Egmont; suivant la seconde conception, le Sénat, comme chambre des Etats, aurait des "compétences plus étendues", interférant selon toute vraisemblance dans le domaine législatif ordinaire.

Quelle que soit l'option retenue, il conviendra en tout état de cause, si l'on veut faire du Sénat une chambre des Communautés et Régions de type fédéral, de lui réserver,

(108) D'un point de vue technique, le jeu de la navette contrarie la procédure législative, en engendrant une élaboration plus lente des lois, et peut conduire à la paralysie législative, en cas de crise aiguë lorsqu'aucune procédure de déblocage n'est prévue. Politiquement, ceci profite aux situations acquises et favorise le fonctionnement du régime politique dans un sens conservateur (cf. Y. Weber, o. c., p. 590). Il conviendrait en conséquence d'instituer, à l'image des Etats fédéraux, une commission mixte paritaire, en vue de résoudre les conflits et de dégager une solution de compromis (cf. E. Leemans; o. c., p. 381; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 25-26 et 71).

(109) Cf. en ce sens M. Uyttendaele, *Table Ronde ...*, o. c., qui préconise à ce propos un "droit d'évocation généralisé et en cascade" : chaque chambre serait saisie préférentiellement de telle ou telle matière, mais l'autre chambre disposerait d'un droit d'évocation qui ne serait soumis à aucune réserve et qui pourrait être mis en oeuvre à la demande d'un certain pourcentage des membres de l'assemblée (35 ou 40%) ou de la majorité d'un groupe linguistique. Si la seconde chambre ne marque pas son accord sur le texte voté dans la première, elle aurait le droit de l'évoquer et de l'amender; et si la première chambre récusé ces amendements, elle pourrait à son tour user de son droit d'évocation, et ainsi de suite..., de telle sorte que la navette disparaîtrait totalement quand elle est inutile, mais subsisterait chaque fois qu'elle présente un intérêt.

comme dans tous les Etats fédéraux, le pouvoir d'intervenir, à égalité avec la Chambre des Représentants, dans les révisions constitutionnelles, dans l'adoption et la modification des lois à majorité spéciale et dans toutes les lois ordinaires relatives aux institutions communautaires et régionales et aux relations entre l'Etat national et celles-ci (110).

2) en ce qui concerne le contrôle de l'activité gouvernementale.

Le problème du contrôle de l'activité gouvernementale et de la mise en oeuvre de la responsabilité politique des ministres suscite moins de controverses : la plus grande majorité des projets plus ou moins officiels prévoient de réserver cette compétence à la Chambre des Représentants (111). Cette solution paraît de fait s'accorder avec la logique du bicaméralisme fédéral, où la chambre des Etats ne peut troubler le fonctionnement de l'Etat national en contraignant les membres de son Exécutif à démissionner : l'autonomie de l'Etat vis-à-vis de ses composantes exige que seule la chambre nationale dispose de ce pouvoir.

Il convient, ceci dit, de faire une distinction entre les divers procédés de contrôle politique : si certains de ces procédés, qui ressortent davantage du contrôle politique stricto sensu, notamment la discussion et le vote de la déclaration gouvernementale ou la discussion et le vote des budgets et de la loi des comptes, devraient de fait échapper

(110) Il existe une très large unanimité à ce sujet : cf. Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 58-59; M. Uyttendaele, o. c., p. 45; E. Leemans, o. c., p. 379; M. Leroy, o. c., chap. II, sect.2, §1 et §2; C. Daubie, *Le Sénat de Belgique : perspectives ...*, o. c., p. 116. L'égalité absolue entre les deux chambres dans le domaine constituant découle de la nature même de la constitution fédérale, qui ne peut être modifiée qu'avec le concours des entités fédérées, sous peine de porter atteinte aux principes d'autonomie et de participation. En ce qui concerne les matières sensibles, ou présumées telles, sous l'angle des rapports entre Communautés ou Régions, la Constitution prescrit déjà des majorités "surqualifiées". Ces matières éventuellement jointes à d'autres, sont appelées à former un domaine spécial dans lequel les lois ne pourraient être adoptées qu'avec la participation égale des deux chambres, le Sénat disposant en l'occurrence d'un droit de veto absolu, à l'image des "lois fédératives" en Allemagne fédérale et des "lois organiques" en France et en Espagne (cf. M. Leroy, o. c., chap. II, sect.2, §2).

(111) Voir notamment, dans le sillage du Pacte d'Egmont, la note du Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat, o. c., p. 205; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 59-61; E. Leemans, o. c., p. 382; M. Leroy, o. c., chap. II, sect.2, §8; K. Rimanque, *Table Ronde...*, o. c.; R. Henrion, *Une chambre d'enregistrement*, J.P. n° 94 du 14 novembre 1986, p. 7.

désormais à l'emprise de la seconde chambre (112), d'autres formes de contrôle, telles les questions parlementaires, les interpellations, les demandes d'explication ou la création de commissions d'enquête parlementaire, constituent avant tout des moyens d'informations inhérents à toute assemblée parlementaire et, pour autant qu'ils ne se soldent pas par un vote de méfiance qui contraindrait le gouvernement à démissionner, devraient en conséquence rester ouverts au Sénat (113). L'accord de gouvernement de 1988 prévoit en ce sens que le Sénat pourra "demander des explications au gouvernement, sans cependant pouvoir y lier une sanction absolue".

Même si une telle solution devait avoir l'avantage de décharger le Sénat d'un nombre considérable de débats relatifs à l'activité gouvernementale qui constituent le terrain d'élection des doubles emplois, et paraît conforme aux modèles étrangers évoqués ci-dessus, où la mise en oeuvre de la responsabilité ministérielle constitue généralement une prérogative réservée à la première chambre, plusieurs avis estiment qu'en cette matière aussi, nos deux assemblées doivent conserver des attributions et des pouvoirs identiques (114). Ce serait à tout le moins impératif lorsque l'activité du gouvernement mise en cause concerne les rapports entre l'Etat et ses différentes composantes (115).

(112) Comme le relève Ch. Goossens (*La réforme du Sénat*, o. c., p. 57), les chambres consacrent chaque année une fraction notable de leur activité à la discussion des budgets, ce qui n'aboutit qu'exceptionnellement à une modification des projets déposés, mais donne aux parlementaires l'occasion de passer au crible l'action politique du gouvernement; et si nul ne conteste l'utilité de ces débats - sauf lorsqu'il s'avère que le budget en cause a déjà été totalement utilisé à coup de douzièmes provisoires ...-, l'on cherche en vain l'intérêt de leur répétition d'une assemblée à l'autre. La compétence budgétaire du Sénat devrait toutefois être maintenue sur deux points précis : d'une part, le budget des dotations du Sénat lui-même, et d'autre part, - mission essentielle s'il en est pour une chambre garante des intérêts des entités fédérées - les postes des budgets relatifs à la répartition des ressources entre l'Etat, les Communautés et les Régions ou susceptibles d'avoir une incidence sur elles (cf. Ch. Goossens, o. c., p. 58; E. Leemans, o. c., p. 382).

(113) Selon M. Leroy (o. c., chap. II, sect.2, §8), le Sénat pourrait même adopter des "ordres du jour motivés", comme le jargon parlementaire désigne les motions qui adressent au gouvernement un blâme ou une invitation à agir, car ils ne constituent jamais que l'expression du regret d'une action ou d'une inaction passée ou celle d'un vœu en principe dépourvu de force contraignante.

(114) Cf. dossier du Groupe Coudenberg (o. c., p. 35), qui énonce que "le Sénat porte la responsabilité morale du respect de la loyauté fédérale : ce fait justifie l'attribution aux deux assemblées de toutes les responsabilités en matière de contrôle politique de l'Exécutif"; F. Delperée, *Table Ronde ...*, o. c.

(115) Cf. M. Uyttendaele, o. c., p. 47; J. Gijssels, o. c., p. 486.

L'exclusion de la seconde chambre de tout ce qui concerne l'octroi ou le refus de confiance au gouvernement ne devrait être au demeurant que de pure forme dans la pratique. Si le Sénat conserve, comme on peut le penser, un certain rôle dans la fonction législative, il pourra toujours manifester indirectement sa méfiance au gouvernement en refusant de voter un projet de loi, ce qui risque fort, dans l'hypothèse où il s'agit d'un texte important, de contraindre le gouvernement à présenter sa démission (116). Et si, à la suite de sa réforme, le Sénat acquiert une autorité et un prestige plus élevé, comme on peut l'espérer, l'impact moral d'une "résolution" ou d'une "demande d'explication" de sa part devrait ébranler le gouvernement et le forcer en pratique à corriger sa ligne politique ou à se démettre.

3) attributions particulières

- en ce qui concerne les actes se rapportant à la fonction royale, le Sénat devrait conserver toutes ses prérogatives, sur un pied d'égalité avec la Chambre (117). Le lien subsistant entre le Chef de l'Etat et les Communautés et Régions justifie que la seconde chambre reste associée à part entière dans ces hypothèses qui ne surviennent au demeurant que de manière exceptionnelle (118).

(116) Cf. M. Uyttendaele, o. c., p. 46; M. Leroy, o. c., chap. II, sect. 2, § 8. C'est cette situation qui a rappelons-le, constitué le point de départ de la crise politique australienne en 1975 (cf. supra, chap. II, b, 5°). Comme le relève M. Uyttendaele (*Table Ronde* ..., o. c.), les gouvernements ne démissionnent plus parce qu'ils sont censurés activement par l'une des chambres, mais parce qu'ils ont perdu leur majorité dans l'une d'elles; dès lors, si le Sénat devait conserver d'importantes compétences législatives, il sera impossible de l'empêcher d'exercer un contrôle passif sur le gouvernement. En d'autres termes, le Constituant pourra ôter au Sénat tous ses instruments de contrôle de l'activité gouvernementale, mais il ne pourra pas, sous peine de nier son existence en tant qu'assemblée législative, le priver de son pouvoir d'engager la responsabilité du gouvernement, fût-ce passivement.

(117) Réunion des deux chambres en une assemblée pour recevoir le serment d'un nouveau Roi, pour pourvoir à la tutelle et à la régence en cas de minorité du Roi ou d'impossibilité de régner de sa part, et pour pourvoir à la vacance du trône (arts. 80, 81, 82, et 85 de la Constitution); réunion des chambres, siégeant séparément, pour donner leur assentiment à l'acte par lequel le Roi relève de sa déchéance un prince qui se serait marié sans son consentement, pour donner leur assentiment - avec quorum et majorité des deux tiers - à la nomination par le Roi de son successeur, en l'absence de prince héritier, pour autoriser - avec quorum et majorité des deux tiers - le Roi à être en même temps chef d'un autre Etat, pour fixer la liste civile au début de chaque règne (arts. 60, 61, 62 et 77 de la Constitution).

(118) Cf. M. Leroy, o. c., ch. II, sect. 2, § 4; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 62; E. Leemans, o. c., p. 379; M. Uyttendaele, o. c., p. 48. L'accord de gouvernement de 1988 prévoit en ce sens que "le Sénat conserve sa compétence au sujet de la monarchie".

- en ce qui concerne la présentation de candidats à de hautes fonctions judiciaires, à la Cour d'arbitrage, à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat, le Sénat devrait également conserver ses attributions actuelles (119). Tout au plus conviendrait-il éventuellement de mettre les deux chambres sur un pied d'égalité en les appelant à présenter alternativement les candidats à la Cour d'arbitrage et à la Cour de cassation, à l'instar de ce qui se fait pour les conseillers d'Etat (120).

- nouvelles compétences dans la prévention et le règlement des conflits d'intérêts ? Plusieurs auteurs ont prôné le transfert de cette compétence au Sénat dans le cadre de sa fonction d'harmonisation des intérêts de l'Etat, des Communautés et des Régions. Il est patent que le système mis sur pied par la loi du 9 août 1980, axé sur un organe pivot qui est le Comité de concertation, est tout sauf une réussite, tant sur le plan de la transparence que sur celui de l'efficacité (121). La seconde chambre serait un organe plus indiqué pour statuer, par le biais d'une commission paritaire créée en son sein, sur ces conflits d'intérêts, ainsi que pour intervenir dans la procédure de sonnette d'alarme en application de l'article 38 bis de la Constitution (122).

Si l'exercice par le Sénat d'une telle compétence a le mérite d'assurer un certain contrôle démocratique et une transparence salutaire en cette matière, des réserves s'imposent néanmoins à l'encontre de cette solution à première vue fort séduisante : dans ce domaine délicat entre tous, l'efficacité a autant d'importance, sinon plus, que

(119) Voir Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 62 ; E. Leemans, o. c., p. 382 ; M. Uyttendaele, o. c., p. 48. L'accord de gouvernement de 1988 va également en ce sens.

(120) Comme le note M. Leroy (o. c., chap. II, sect.2, §5), il paraît dans la logique du système que les présentations soient faites par des assemblées représentatives des justiciables à l'égard de qui la juridiction est compétente. Ainsi, pour la Cour d'arbitrage, appelée à régler les conflits de compétence entre l'Etat, les Communautés et les Régions, il faut que ses juges soient présentés par des représentants des entités fédérées, mais aussi de l'Etat : selon que le Sénat sera composé exclusivement de représentants des Communautés et Régions ou suivant un système mixte, les candidats devront être proposés par le Sénat et la Chambre, concurremment ou alternativement, ou par le Sénat seul.

(121) Cf. à ce sujet, notamment, M. Lejeune, *Les conflits d'intérêts*, in *Les compétences régionales et communautaires*, Namur 1983, p. 221.

(122) Cf. en ce sens, note du Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat, o. c., p. 205 (mais une partie des membres du Centre estime préférable de confier ces litiges à un contrôle judiciaire) ; E. Leemans, o. c., p. 374-75 ; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 63 ; M. Uyttendaele, o. c., p. 49 ; J.C. Scholsem, D. Reynders, K. Rimanque, *Table Ronde* ..., o. c.

la transparence, et le Sénat ne paraît guère être l'instance idéale à cet égard (123). Le règlement de ces conflits passe soit par la négociation politique (et l'on voit mal les sénateurs - qui émaneront sans doute des pouvoirs communautaires et régionaux, mais ne seront nullement responsables devant leurs Conseils - s'engager dans des concessions réciproques et imposer leurs transactions aux responsables des entités fédérées), soit par une décision juridictionnelle (et le Sénat est une assemblée qui n'est certainement pas conçue ni organisée pour trancher des différends, dans la mesure où la fonction de parlementaire n'a rien en commun avec celle de juge et où sa structure même éveille nécessairement une suspicion de partialité chez les intéressés). La solution imaginée depuis 1989 et consistant, au cas où la concertation ne débouche sur aucun accord, à déférer ce contentieux à des juridictions de coopération spécialement constituées à l'occasion de chaque affaire, constitue une voie préférable (124).

- nouvelles compétences dans la conclusion des traités internationaux "complexes"? Si la compétence du Sénat pour les traités qui portent exclusivement sur des matières relevant de l'Etat central doit être exclue ou tout au moins limitée au rôle qui lui incombe de manière générale pour la législation nationale, plusieurs auteurs sont d'avis que la seconde chambre pourrait utilement intervenir à l'égard des accords internationaux complexes qui comportent des mesures relevant pour partie de la compétence de l'Etat et pour partie de celle des Communautés ou des Régions (125).

(123) Cf. en ce sens, dossier du Groupe Coudenberg, o. c., p. 36; C. Daubie, o. c., p. 533; M. Leroy, o. c., chap. II, sect.3, §2. Notons que le règlement des conflits d'intérêts n'est généralement pas de la compétence de la seconde chambre dans les Etats fédéraux (cf. par exemple, le système juridictionnalisé fondé sur la "fidélité fédérale" en R.F.A.).

(124) Cf. M. Leroy, o. c., chap. III, sect.3, §2. Ces juridictions de coopération, créées par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (qui insère un art. 92bis, §5 nouveau dans la loi spéciale du 8 août 1980) et organisées par la loi du 22 janvier 1989, sont composées de 2 membres, chacun choisis, à l'occasion de chaque affaire, par les parties au conflit, et d'un président coopté par ces 2 membres ou, à défaut d'accord entre eux, désigné par le président en exercice de la Cour d'arbitrage. Leur originalité est de disparaître une fois que le contentieux dont elles ont eu à connaître est vidé, ce qui présente l'avantage de ne jamais détruire le crédit de l'institution dans le chef d'aucune des deux parties. Tel ne serait pas le cas pour le Sénat ou la Cour d'arbitrage par exemple, dont le bon exercice des autres fonctions pourrait s'en trouver compromis... Cf., sur les juridictions de coopération, A. Alen et J. Peeters, *België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel - over de samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten na de derde staatshervorming*, T.B.W. 1989, p. 343; F. Jongen, *La réforme de l'Etat - les innovations institutionnelles*, J.T. 1989, p. 40.

(125) Cf. en ce sens, dossier du Groupe Coudenberg, o. c., p. 36; M. Leroy, o. c., chap. II, sect.2, §3; E. Leemans, o. c., p. 381; M. Lejeune, *Les relations internationales des Communautés et des Régions belges*, Namur 1987, p. 88-89.

La révision constitutionnelle et l'accord de gouvernement de 1988 s'orientent manifestement vers l'octroi aux entités fédérées de larges compétences en matière de relations internationales. Cela ne va pas sans poser de multiples difficultés, tant sur le plan du droit interne, à propos des traités qui concernent plusieurs Communautés ou Régions et requièrent de ce fait une pluralité d'assentiments (ce qui conférerait à chacune des assemblées un véritable droit de veto et ne se concilie guère avec l'autonomie respective de l'Etat et de ses différentes composantes) que sur le plan du droit international, au vu du principe de responsabilité exclusive des fédérations et de l'absence de tout pouvoir d'injonction ou de substitution de l'Etat belge vis-à-vis de ses entités composantes (126). La concentration du pouvoir de conclure de tels traités dans les mains d'un Sénat des Communautés et des Régions permettrait de résoudre ces difficultés, sans remettre en cause l'autonomie des différentes entités fédérées, et clarifierait utilement cette matière.

- une seconde lecture des décrets communautaires et régionaux ?

Le Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat, et, à sa suite, plusieurs auteurs ont émis l'idée de charger le Sénat de procéder à une seconde lecture des textes adoptés par les Conseils des Communautés et des Régions et de proposer éventuellement des amendements à ce propos; pour respecter l'autonomie des différentes entités, cette compétence serait exercée par le groupe linguistique correspondant du Sénat (127). Compensant ainsi en quelque sorte l'absence de bicaméralisme dans les ordres juridiques des entités composantes, le Sénat deviendrait ainsi une chambre de réflexion, disposant d'un pouvoir d'évocation et d'amendement, pour l'ensemble de la législation. Cela devrait assurer, à tous les niveaux de pouvoir, une harmonisation des différentes normes ayant force de loi et une certaine cohérence, sans remettre en cause l'autonomie des différentes entités, chacune d'entre elles gardant le pouvoir du dernier mot sur les amendements proposés. Mais ce système, outre qu'il pose certaines difficultés pratiques quant à la détermination des sénateurs appelés à évoquer les décrets

(126) La Cour de Justice des Communautés Européennes a ainsi eu l'occasion de condamner l'Etat belge du fait de la non-exécution de directives communautaires relatives à la protection de l'environnement ... qui relevaient de la compétence - exclusive - des Régions, en confirmant le principe selon lequel un Etat ne peut pas se retrancher derrière son organisation institutionnelle pour échapper à ses obligations internationales et à sa responsabilité du fait des agissements de ses entités composantes. C'est au droit interne qu'il appartient de s'adapter au droit international, et non l'inverse ! (CJCE 2 février 1982, Rec. 1982, p. 153; cf. M. Lejeune, o. c., p. 26-28; R. Joliet, *Le droit institutionnel des Communautés Européennes - le contentieux*, Liège 1986, p. 41-42).

(127) Cf. note du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, o. c., p. 204; M. Leroy, o. c., chap. II, sect.2, §7; E. Leemans, o. c., p. 381.

du Conseil de la Communauté germanophone ou les ordonnances du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, introduit une certaine confusion dans les rôles des assemblées, le Sénat étant une assemblée fédérale et non une juxtaposition des organes des entités fédérées (128).

CONCLUSIONS

Si le bicaméralisme semble aujourd'hui en déclin dans les Etats unitaires, où il constitue le vestige d'une dualité de représentation fondée sur des critères sociaux révolus, il a trouvé une nouvelle raison d'être dans les Etats fédéraux, où la seconde chambre assure une représentation des entités fédérées en tant que telles et leur permet de participer à la prise des décisions au niveau national. C'est la seconde chambre qui garantit aussi la protection de leurs intérêts, et en particulier des plus petites d'entre elles qui se trouvent minorisées dans la première chambre, représentative de l'ensemble de la population (129). La transformation du Sénat belge en une chambre fédérale, qui est à l'ordre du jour depuis plus de vingt ans, s'impose dès lors de manière impérieuse, tant pour des raisons structurelles liées à la réforme de l'Etat que pour moderniser le fonctionnement du Parlement (130).

(128) Cf. en ce sens M. Uyttendaele, *Table Ronde ...*, o. c., p. 48-49; Ch. Goossens, *La réforme du Sénat*, o. c., p. 63; J.C. Scholsem, *Table Ronde ...*, o. c.; D. Reynders, *Table Ronde ...*, o. c.; dossier du Groupe Coudenberg, o. c., p. 36.

(129) La plupart des Constitutions fédérales n'organisent la participation des entités fédérées à la prise des décisions au niveau fédéral que dans le domaine législatif, par l'entremise de la seconde chambre. Elle touche également l'Exécutif dans des Etats comme l'URSS et la Yougoslavie, où les présidents des Conseils exécutifs des Républiques fédérées sont d'office membres du Conseil des ministres fédéral; elle touche même l'ordre judiciaire en URSS, les présidents des Cours suprêmes des Républiques fédérées faisant partie de l'assemblée plénière de la Cour suprême fédérale (cf. G. Burdeau, op. cit., t.VI, p. 537). L'on notera que la Belgique assure également, dans une certaine mesure, par la règle de la parité linguistique au Conseil des ministres, une participation relative des Communautés (mais seulement de deux d'entre elles) au pouvoir exécutif.

(130) Comme le souligne Ch. Goossens (*La réforme du Sénat*, o. c., p. 75), la Belgique n'a pas pour l'instant de chambre "fédérale" spécialisée, les deux chambres assumant l'une et l'autre, sur un pied d'égalité, les deux fonctions de représentation de la Nation et de ses entités composantes. Le système qui en résulte suscite les mêmes critiques que le fédéralisme unicaméral, avec la circonstance aggravante qu'il n'engendre même pas une économie de moyens, mais bien au contraire, un dédoublement inutile des efforts. "La situation est, certes, présentée comme provisoire ou transitoire, mais on sait que dans ce pays, bien des situations ayant ce caractère tendent, si l'on n'y veille sérieusement, à devenir définitives" ...

Encore faut-il que la composition et les attributions des deux chambres soient suffisamment différenciées, afin qu'elles ne soient plus la copie conforme l'une de l'autre et que les débats ne se caractérisent plus par des doubles emplois improductifs.

Les difficultés que rencontre la réforme du Sénat tiennent en fait aux vices affectant la construction du fédéralisme belge. Le problème de la répartition des sièges de la seconde chambre entre les différentes entités composantes est symptomatique à cet égard. Le fédéralisme exige que chacune d'entre elles, quelle que soit son importance, puisse participer, en tant que telle, à la constitution de l'assemblée fédérale et y faire entendre sa voix. En pratique, la difficulté apparaît lorsqu'il s'agit de déterminer le volume de cette participation : exiger une représentation paritaire mettant toutes les entités sur un pied d'égalité absolue, c'est courir le risque de voir les collectivités importantes ne s'engager qu'avec réticence dans une fédération où les décisions pourraient être prises par une majorité de membres dont la taille, les intérêts et les responsabilités sont minimes; admettre une certaine proportionnalité, c'est s'engager dans une polémique délicate quant aux bases sur lesquelles l'étendue de la représentation de chaque entité sera calculée et courir le risque de susciter dans le chef des petites entités un esprit de méfiance incompatible avec la vigueur de la Fédération (131). Le système belge, qui présente la double spécificité de regrouper en son sein deux types distincts de collectivités entre lesquelles les gouvernants n'ont pas su opérer un choix jusqu'à présent (132), et de ne compter qu'un nombre (trop) réduit d'entités fédérées (133) qui se trouvent au surplus déséquilibrées par l'existence de deux Communautés principales, renforce de par sa nature ces difficultés.

(131) Cf. G. Burdeau, o. c., t.VI, p. 503-504.

(132) Dans tous les Etats fédéraux, il n'existe qu'un seul type d'entités fédérées qui sont toujours des entités territoriales. L'Espagne, qui, pour n'être pas un Etat fédéral, n'en compte pas moins en son sein tout à la fois des communautés autonomes et des provinces, offre cependant un exemple comparable au nôtre; mais la seconde chambre, censée représenter ces différentes collectivités, est une assemblée privée de pouvoirs véritables et dénuée de toute signification (cf. supra II, a, 3).

(133) La plupart des experts en droit fédéral affirment qu'un système fédéral doit compter un nombre minimum de six entités composantes pour être politiquement viable (voir notamment C. Friedrich, *Le fédéralisme et la Belgique*, Res publica, 1971, p. 388-89; dans le même sens, Groupe Coudenberg, *Quelle Belgique pour demain ?*, éd. Duculot, 1987, p. 174-75; Ch. Goossens, *La Réforme du Sénat*, o. c., p. 42, note 187). Le fédéralisme "bipolaire" belge n'a aucun équivalent ailleurs, même dans les autres Etats plurilingues, tels la Suisse ou le Canada qui ont préféré se référer à un critère territorial classique comme fondement de leur Fédération qu'à un critère linguistique. Celui-ci est en effet un facteur essentiellement centrifuge tendant à attiser les situations conflictuelles.

Un fédéralisme à 12 composantes (soit les 4 provinces flamandes et les 4 provinces wallonnes, auxquelles s'ajouteraient un Brabant flamand, un Brabant wallon, une province de Bruxelles-Capitale et une province germanophone) contri-buerait à coup sûr à améliorer les relations entre les entités et faciliterait dans une grande mesure la composition de notre seconde chambre, qui pourrait se faire sur base d'une représentation paritaire ou pondérée sans plus poser de problème politique majeur.

Dans l'état actuel des choses, le Sénat devra se constituer à partir des six composantes que la Belgique connaît actuellement, soit trois Communautés et trois Régions, de taille très opposée et se recoupant sur le même territoire (134). Ceci n'exclut d'ailleurs pas que les membres de cette seconde chambre des Communautés et des Régions soient élus au niveau provincial, que ce soit sur une base paritaire ou pondérée, ce qui permettrait de "décommunautariser" le problème et résoudrait dans une certaine mesure les questions posées par la représentation de la Communauté germanophone et de la Région bruxelloise (135).

La réforme du Sénat devrait d'autre part entraîner une certaine réduction de ses pouvoirs, mais pourrait contribuer à lui redonner prestige et autorité (136). A l'analyse

(134) L'idée du Sénat communautaire (constitué uniquement sur base des Communautés; cf. en ce sens, F. Delperée, *Le nouvel Etat belge*, o. c., p. 101; *Table Ronde ...*, o. c.) ou du Sénat régional (constitué uniquement sur base des Régions; cf. en ce sens L. Degroote et P. Claes, o. c., p. 434) ont, semble-t-il, fait long feu depuis l'apparition des entités régionales et la persistance du phénomène communautaire. Dans chaque cas, la "troisième entité" pourrait faire pencher la balance à sa guise en faveur de l'un ou l'autre des deux blocs, détruisant ainsi tout équilibre fédéral ...

(135) C'est en substance la proposition émanant du Groupe Coudenberg en octobre 1989, déjà citée (cf. supra, note 97). L'accord de gouvernement de 1988 (titre D, point 3.1) énonce à ce propos que "le gouvernement proposera que certaines circonscriptions électorales soient élargies en vue de favoriser un meilleur débat politique".

(136) Ch. Goossens (*La réforme du Sénat*, o. c., p. 32, note 117) distingue à cet égard trois groupes de secondes chambres : un premier groupe, dans lequel on peut situer les Etats-Unis, l'Allemagne fédérale et la Suisse, constitué par les chambres hautes "significatives" qui joignent la puissance et l'originalité; un second groupe, dans lequel on peut situer la Belgique et l'Italie, constitué par les chambres hautes qui ont un pouvoir réel, mais dont le jeu n'est pas spécifiquement différent de celui des chambres basses et qui n'ont donc pas de "notoriété" particulière; un troisième groupe, dans lequel on peut situer l'Autriche, l'Espagne ou les Pays-Bas, constitué par les chambres hautes qui n'ont en droit ou n'exercent en fait que des pouvoirs réduits, fonctionnent "dans le sillage" de la première chambre et sont la plupart du temps ignorées de l'opinion publique.

des exemples étrangers, certaines conditions devront en tout état de cause être observées pour ce faire :

- **le Sénat devra assurer une représentation privilégiée des entités composantes.** Le choix du mode de désignation des sénateurs n'a que peu d'importance à cet égard, du moment que la répartition des sièges assure une certaine surreprésentation des entités les moins peuplées et, par là, une certaine différenciation dans la composition des deux assemblées.

- **le Sénat devra compter un nombre limité de membres.** C'est le cas dans tous les Etats fédéraux et, qui plus est, plus l'infériorité numérique de la seconde chambre est marquée, plus son autorité est grande, ce qui entre dans la logique des choses, la sélection des candidats étant plus sévère, l'influence individuelle des mandataires étant plus grande et le travail législatif se révélant plus serein.

- **le Sénat devra conserver certaines prérogatives minimales.** Le système mis en place par la République fédérale d'Allemagne qui allie la primauté de principe de la première chambre et l'égalité entre les deux assemblées dans toutes les matières qui concernent l'organisation et le fonctionnement du système fédéral, constitue un excellent modèle à cet égard, et la distinction entre lois fédératives (qui requièrent une approbation formelle de la seconde chambre) et lois ordinaires (pour lesquelles elle ne dispose que d'un veto suspensif, susceptible d'être levé par la première chambre à une majorité qualifiée variable) pourrait être utilement importée dans notre droit.

Le respect de ces trois règles d'or devrait faire du Sénat belge une chambre fédérale renommée, ce qui ne sera pas sans conséquence sur l'évolution de notre fédéralisme, tant il est vrai que les exemples de droit comparé démontrent de manière irréfutable que le fédéralisme est d'autant plus réussi que la seconde chambre est influente.

REFERENCES PRINCIPALES

- A. Alen, *Bedenkingen omtrent een nieuwe staatshervorming*, Jura Falconis, 1987-1988, p. 459.
- A. Beirlaen, *Les projets de réforme du Sénat depuis la seconde guerre mondiale*, dans *La réforme du Sénat*, Bruylant, Bruxelles 1990.
- R. Bowie et C. Friedrich, *Etudes sur le fédéralisme*, t.I, LGDJ 1962.
- G. Burdeau, *Traité de science politique*, t.II et t.VI, 3è éd., Paris 1987.
- *Note du Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat*, dans A. Alen et J. Dujardin, *Casebook Belgisch grondwettelijk recht*, Story-Scientia 1986, p. 196.
- Groupe Coudenberg, *Des assemblées nationales adaptées aux nouvelles réalités institutionnelles : propositions*, Dossiers Coudenberg n° 4, octobre 1989.
- C. Daubie, *Le Sénat de Belgique : future chambre de réflexion*, Res Publica, 1978, p. 495.
- C. Daubie, *Le Sénat en Belgique : perspectives et esquisses d'une réforme*, A.P.T. 1981 p. 115.
- L. Degroote et P. Claes, *Senaat vergaat...? Nut en toekomst van een bicameraal systeem in het België van morgen*, Jura Falconis 1986-87, p. 426.
- C. Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique et son évolution*, dans *Liber Amicorum F. Dumon*, t.II, p. 793.
- C. Goossens, *La réforme du Sénat*, A.P.T. 1985, p. 2.
- P. Lauvaux, *La deuxième chambre dans les Etats fédéraux*, dans *La réforme du Sénat*, Bruylant, Bruxelles 1990.
- E. Leemans, *Het tweekamerstelsel in een nieuw perspectief*, dans *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, Story-Scientia 1988, p. 363.
- M. Leroy, *Le Sénat dans le nouvel Etat belge - questions et perspectives*, dans *La réforme du Sénat*, Bruylant, Bruxelles 1990.
- A. Mast, *Les nouvelles voies du bicaméralisme*, J.T. 1958, p. 453.
- J. Mastias, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, Paris 1987.
- F. Reyntjens, *Het valse dilemma van het bikameralisme*, T.B.W. 1976, p. 204.
- J. Stengers, *Historique du Sénat de Belgique*, dans *La réforme du Sénat*, Bruylant, Bruxelles 1990.
- Union Interparlementaire, *Les parlements dans le monde*, 2è éd., Bruylant, Bruxelles 1986.
- M. Uyttendaele, *Le Sénat et la réforme des institutions*, C.H.CRISP 1988, n°1196-97.
- Y. Weber, *La crise du bicaméralisme*, R.D.P. 1972, p. 573.
- G. Ziller, *Der Bundesrat*, 6è éd., Droste, Düsseldorf 1982.

simulaties voor de samenstelling van de nieuwe senaat

Prof. Dr. Kris Deschouwer

1 juni 1990

Tabel 1 : Rechtstreeks verkozen Senaat, met behoud van huidige arrondissementen. Samenstelling bij totaal van 106 zetels (situatie 1987) en bij vermindering tot 90, 80, 70 en 60 zetels.

	106	90	80	70 (*)	60
CVP	22	19	17	16	12
PSC	9	7	7	6	6
SP	17	14	13	11	10
PS	20	19	17	14	13
PVV	11	10	10	9	6
PRL	12	9	8	7	7
Agalev	3	2	1	1	1
Ecolo	2	2	0	0	0
Vlaams Blok	1	1	1	0	0
FDF	1	1	1	1	1
VU	8	6	5	5	4

(*) Vanaf 72 zetels zijn er arrondissementen waar nog slechts één zetel te begeben is.

Tabel 2 : Directe verkiezing van de Senaat, met twee communautaire kiesomschrijvingen, en een 60/40 proportionele taalverhouding. Samenstelling bij totaal van 106 zetels, en bij vermindering tot 90, 80, 70 en 60 zetels (basis : uitslag 1987).

	106	90	80	70	60
CVP	21	18	16	14	12
SP	16	14	12	11	9
PVV	12	10	10	8	7
VU	8	7	6	5	5
Agalev	5	4	3	3	2
Vlaams Blok	2	1	1	1	1
Totaal Nederlandstalig	64	54	48	42	36
PS	18	16	14	13	11
PSC	9	8	7	6	5
PRL	11	9	8	7	7
Ecolo	3	2	2	2	1
FDF	1	1	1	0	0
Totaal Franstalig	42	36	32	28	24

Tabel 3 : Directe verkiezing van de Senaat, met twee communautaire kiesomschrijvingen, en een paritaire samenstelling. Zetelverdeling bij totaal van 106 zetels, en bij vermindering tot 90, 80, 70 en 60 zetels (basis : uitslag 1987).

	106	90	80	70	60
CVP	18	15	13	12	10
SP	13	11	10	9	7
PVV	10	9	8	7	6
VU	7	6	5	4	4
Agalev	4	3	3	2	2
Vlaams Blok	1	1	1	1	1
Totaal Nederlandstalig	53	45	40	35	30
PS	24	19	18	15	13
PSC	11	10	9	8	6
PRL	14	12	10	9	8
Ecolo	3	3	2	2	2
FDF	1	1	1	1	1
Totaal Franstalig	53	45	40	35	30

Tabel 4 : Senaat verkozen door de twee Gemeenschapsraden, met een 60/40 verhouding. Zetelverdeling bij totaal van 106 zetels, en bij vermindering tot 90, 80, 70 en 60 zetels (basis samenstelling van de Raden in 1987).

	106	90	80	70	60
CVP	23	19	17	15	13
SP	17	15	13	12	10
PVV	12	11	10	8	7
VU	8	7	6	5	5
Agalev	3	2	2	2	1
Vlaams Blok	1	0	0	0	0
Totaal Nederlandstalig	64	54	48	42	36
PS	20	17	15	13	12
PSC	9	7	7	6	5
PRL	11	10	8	8	7
Ecolo	1	1	1	1	0
FDF	1	1	1	0	0
Totaal Franstalig	42	36	32	28	24

Tabel 5 : Senaat verkozen door de twee Gemeenschapsraden, met paritaire 50/50 verhouding. Zetelverdeling bij totaal van 106 zetels, en bij vermindering tot 90, 80, 70 en 60 zetels.

	106	90	80	70	60
CVP	19	16	14	13	11
SP	15	12	11	10	8
PVV	10	9	8	7	6
VU	7	6	5	4	4
Agalev	2	2	2	1	1
Vlaams Blok	0	0	0	0	0
Totaal Nederlandstalig	53	45	40	35	30
PS	25	21	19	17	15
PSC	11	10	8	7	6
PRL	14	12	11	9	8
Ecolo	2	1	1	1	1
FDF	1	1	1	1	0
Totaal Franstalig	53	45	40	35	30

Tabel 6 : Senaat verkozen door de drie Gewestraden, met proportionele vertegenwoordiging (naar bevolking per Gewest). Zetelverhouding bij totaal van 106 zetels, en bij vermindering tot 90, 80, 70 en 60 zetels (basis : samenstelling van Vlaamse en Waalse Raad in 1987 en van Brusselse Raad (*) in 1989).

	106	90	80	70	60
CVP	22	20	17	15	13
SP	16	14	13	11	10
PVV	12	10	9	8	7
VU	8	7	6	5	4
Agalev	3	2	2	2	1
Vlaams Blok	1	0	0	0	0
Totaal Nederlandstalig	62	53	47	41	35
PS	21	18	16	14	12
PSC	9	8	7	6	6
PRL	11	9	8	7	6
Ecolo	1	1	1	1	0
FDF	2	1	1	1	1
Totaal Franstalig	44	37	33	29	25

(*) Voor de verkiezing in de Brusselse Raad werden eerst de zetels over de twee taalgroepen verdeeld (zie procedure voor verkiezing van Brusselse Raad in 1989).

Tabel 7 : Senaat verkozen door de drie Gewestraden, met paritaire vertegenwoordiging. Zetelverdeling bij 105 zetels, en bij vermindering tot 90, 81, 69 en 60 zetels (basis : samenstelling van Vlaamse en Waalse Raad in 1987 en van Brusselse Raad (*) in 1989).

	105	90	81	69	60
CVP	16	13	12	10	9
SP	11	9	9	6	6
PVV	8	7	6	6	5
VU	4	4	3	3	2
Agalev	1	1	1	1	1
Vlaams Blok	0	0	0	0	0
Totaal Nederlandstalig	40	34	31	26	23
PS	27	24	21	18	16
PRL	16	13	13	11	9
PSC	12	11	9	8	7
Ecolo	4	3	3	2	2
FDF	6	5	4	4	3
Totaal Franstalig	65	56	50	43	37

(*) Idem tabel 6. De verhoudingen Nederlandstaligen/Franstaligen is als volgt : 5/30 bij 35 zetels, 4/26 bij 30, 4/23 bij 27, 3/20 bij 23 en 3/17 bij 20 zetels.

PLAN DE L'ETUDE

Introduction	3
I. Le bicaméralisme au temps présent : la seconde chambre en droit positif	4
a) les raisons d'être du bicaméralisme	4
b) un bicaméralisme "indifférencié"	6
c) un bicaméralisme remis en question	10
II. Les expériences étrangères : la seconde chambre en droit comparé	12
a) Dans les Etats unitaires : représentation d'intérêts régionaux	12
1) Le Sénat français : le chantre des collectivités locales	12
2) Le Sénat italien : un autre exemple de bicaméralisme indifférencié	14
3) Le Sénat espagnol : une certaine représentation des provinces et des communautés autonomes	16
b) Dans les Etats fédéraux : représentation d'intérêts fédérés	18
1) Le Sénat américain : une chambre des Etats puissante et prestigieuse	18
2) Le Conseil des Etats suisse : sur le modèle du Sénat américain	19
3) Le Bundesrat allemand : une chambre des gouvernements des Etats originale et efficace	21
4) Le Bundesrat autrichien : représentation inégalitaire et peu de pouvoirs	26
5) Le Sénat australien : une chambre d'opposition décidée	28
c) Synthèse des expériences étrangères	29
III. Le bicaméralisme au futur : la seconde chambre des Communautés et des Régions	32
a) La composition du Sénat	33
1) Quant au mode de désignation des sénateurs : élection directe ou indirecte?	33
- l'élection directe par la population	33
- l'élection indirecte par les Conseils communautaires et régionaux	34
- la désignation par les Exécutifs communautaires et régionaux	35
- un système mixte	36
2) Quant au nombre de sièges : assemblée pléthorique ou cénacle réduit?	38
3) Quant à la répartition des sièges : Sénat paritaire ou non ?	39
- la formule du Sénat paritaire	39
- la formule des majorités spéciales	41

b) Les attributions et pouvoirs du Sénat : chambre “législative” ou chambre de “réflexion” ?	43
1) en ce qui concerne l’exercice de la fonction législative	43
2) en ce qui concerne le contrôle de l’activité gouvernementale	47
3) attributions particulières	49
- en ce qui concerne les actes se rapportant à la fonction royale	49
- en ce qui concerne la présentation de candidats à de hautes fonctions judiciaires	50
- nouvelles compétences dans la prévention et le règlement des conflits d’intérêts ?	50
- nouvelles compétences dans la conclusion des traités internationaux “complexes” ?	51
- une seconde lecture des décrets communautaires et régionaux?	52
Conclusions	53
Références principales	57
Simulaties voor de samenstelling van de nieuwe Senaat (Prof. Dr. Kris Deschouwer - Vrije Universiteit Brussel)	59

