

## Le Sénat de Belgique : future Chambre de réflexion ?

---

par Christian DAUBIE,

Secrétaire politique de groupe au Sénat.  
Chargé de cours aux Hautes Etudes Commerciales (Liège).



1. Parmi les « mutations » institutionnelles qui devraient s'inscrire dans la foulée du « Pacte communautaire » conclu en 1977 et 1978 par les six partis représentés au sein du gouvernement Tindemans et de la déclaration de révision de la Constitution votée en novembre 1978 (prévoyant notamment la révision des articles 53 à 58 de celle-ci) et entraînant l'élection de nouvelles Chambres constituantes, il en est une, peut-être moins spectaculaire mais non moins originale et sujette à discussion : elle intéresse le Sénat, appelé à jouer un rôle très différent de celui qu'il joue aujourd'hui dans la vie politique et législative de la Belgique.

Le Pacte communautaire, dans son texte original des accords dits d'Egmont, consacrait un paragraphe de douze lignes à cette assemblée ; ces dispositions particulièrement concises furent complétées par d'autres, élaborées lors des discussions du Stuyvenberg, poursuivies en janvier-février 1978 et reprises dans l'annexe à une déclaration gouvernementale du 28 février 1978.

Ces quelques lignes visaient à faire du Sénat, au lendemain d'une révision de la Constitution, sans doute très proche maintenant, une assemblée composée des membres des Conseils des Communautés (élus eux-mêmes en tant que membres des Conseils régionaux). Essentiellement compétent pour voter la révision de la Constitution et les lois à voter à majorité spéciale, le Sénat devrait assumer le rôle d'une *Chambre de réflexion* pour la législation de base dans les domaines du droit public, civil, commercial, pénal et fiscal ; dans les limites de cette compétence, le Sénat pourrait, dans un délai de trente jours, proposer des amendements aux textes d'abord votés à la Chambre, appartenant à cette législation de base, la Chambre étant seule apte à se prononcer sur ce texte et ces amendements en dernier ressort.

Quelques autres missions lui resteraient dévolues (*cf infra*) et quelques autres dispositions étaient encore prévues notamment en ce qui concerne l'incidence de la dissolution des autres assemblées sur le fonctionnement de ce Sénat.

2. Ces options qui font d'un Sénat jusqu'ici composé d'élus nationaux (1) un Sénat des communautés, sinon davantage des régions puisque composé des membres des Conseils des communautés, en fait, élus tous comme conseillers régionaux directement, sont assurément la résultante d'une évolution assez marquante des conceptions.

Cette évolution, relativement rapide, s'est affirmée à travers diverses prises de position politiques et plusieurs propositions relatives à la structure nouvelle de l'Etat belge et dès lors aussi à la composition et aux compétences du Sénat apparaissant peu à peu comme une assemblée s'inspirant de la philosophie d'une Chambre des Etats dans les Etats fédéraux, adaptée au modèle d'un Etat que l'on qualifie — faute de mieux — de « communautaire et régional » dès le lendemain de la révision constitutionnelle de 1970.

Ces conceptions nouvelles ont d'ailleurs pu trouver appui simultanément sur la remise en cause — certes moins récente — du système bicaméral qui n'est sans doute pas dépourvu d'inconvénients et d'imperfections qui contribuent depuis longtemps déjà au dysfonctionnement de l'institution parlementaire, en Belgique comme dans toutes les démocraties parlementaires.

L'élaboration d'un nouveau statut pour le Sénat est donc le résultat de la conjonction de cette remise en cause fondamentale du bicaméralisme dans son fonctionnement présent et de la nécessité de rencontrer les impératifs d'un nouvel Etat belge qui, en faisant des communautés et des régions des collectivités politiques achevées, rend indispensable la concertation de leurs élus et leur association à la gestion des intérêts qui leur étant communs, restent du ressort de l'Etat central.

---

(1) A cette nuance près que le Sénat compte, parmi ses membres, 50 sénateurs provinciaux, élus au second degré par les conseillers provinciaux mais qui n'en sont pas moins, comme leurs collègues, élus de la Nation.

(2) Le Pacte prévoit en effet que : « Le Conseil de la communauté française sera composé des membres du Conseil régional de la Wallonie et des membres francophones du Conseil régional bruxellois qui, d'après le système de dévolution électorale, ont été classés en nombre égal à celui du nombre de députés prévus pour la région bruxelloise. Le Conseil de la communauté néerlandaise sera composé des membres du Conseil régional flamand et des membres néerlandophones du Conseil régional bruxellois qui, d'après le système de dévolution électorale, ont été classés en nombre égal à celui du nombre de députés prévus pour la région bruxelloise ».

## Vers le Sénat des communautés : les raisons profondes d'une évolution.

## SECTION I — LE SYSTÈME BICAMÉRAL EN QUESTION

3. Le bicaméralisme a certes, depuis nombre d'années, la vie dure. Il suffit de rappeler cette réflexion presque historique — qui équivaut pratiquement à une condamnation sans appel — de Franklin, pour qui « Un corps législatif divisé en deux Chambres est une charrue attelée d'un cheval devant et d'un cheval derrière qui tirent en sens contraire » (3). Réflexion démesurée, voire injuste et à tout le moins superficielle car faisant fi des avantages du système, répétés depuis Montesquieu et sur lesquels il est à peine nécessaire de revenir :

- modération du pouvoir et contrepoids à l'hégémonie d'une Chambre unique (4);
- affinement du travail législatif (on se donne le temps de réfléchir...);
- représentation plus adéquate des intérêts qui sous-tendent la vie d'une nation si du moins il y va d'un bicaméralisme « différencié » comme en Grande-Bretagne où il trouve son incarnation historique (Chambre des Lords par rapport à la Chambre des communes durant les siècles précédents, Chambre des Pairs...);
- représentation et donc association au pouvoir législatif national des collectivités politiques territoriales au sein de l'Etat, qu'il s'agisse d'une fédération d'états (Bundesrat allemand, Sénat américain, Conseil des Etats suisses) (5) ou d'un état unitaire et décentralisé

---

En fait, une partie seulement des Conseillers régionaux bruxellois y siègeront ; ceci, pour ne pas disproportionner la représentation des régions au sein des conseils de communauté et surtout du Sénat.

(3) Cité par Pierre WIGNY, *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 468.

(4) Comme l'écrit justement Pierre WIGNY, *op. cit.*, p. 468, « Les décisions d'une Chambre n'engagent pas définitivement la Nation. Elles sont nécessairement susceptibles de recours devant l'autre Assemblée. ... 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 ».

(5) Pour rappel, le Sénat américain se compose de deux représentants par Etat, ce qui assure une protection pour les moins peuplés puisqu'au niveau de cette Assemblée, leur influence est en principe égale.

Au Bundesrat, chaque Land dispose d'au moins 3 voix ; les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants disposent de 4 voix et ceux qui comptent plus de six millions d'habitants de 5 voix, ce qui assure une représentation pondérée et empêche une minorisation trop nette des Länder moins peuplés (notamment les villes hanséatiques). Le Conseil des Etats de la Confédération Helvétique, une des deux branches de l'Assemblée fédérale avec le Conseil National, comptait avant la constitution

(Sénat français) (6), selon des modalités propres à la structure de l'Etat en cause précisément.

Ces avantages ne paraissent sans doute pas ou plus aussi établis là où le système bicaméral se résume en fait à la coexistence de deux Chambres pratiquement identiques dans leur composition et quant à leurs compétences. Certains Etats nordiques notamment en ont tiré toutes les conséquences (le Danemark en 1953, la Suède en 1971) en mettant fin à l'existence d'une seconde chambre qui n'apparaissait plus comme spécifique par rapport à la première.

4. Notre pays n'échappe pas à cette remise en cause, singulièrement si l'on s'en tient à la perspective de l'Etat unitaire ; ici aussi la différenciation entre les deux Chambres n'accuse plus, au fil du temps, des contours très précis.

Sans doute, le Sénat reste-t-il une assemblée différente de la Chambre des représentants dans son recrutement et dans son fonctionnement. Des conditions d'éligibilité distinctes, en ordre principal l'exigence (art. 56 de la Constitution) d'être âgé d'au moins 40 ans pour pouvoir en faire partie et en ce qui concerne les seuls sénateurs élus directs, l'appartenance à l'une des 21 catégories prévues par l'article 56bis de la Constitution (7) sont évidemment à relever et concourent à ce caractère, à ce style plus serein, plus feutré peut-être de la Haute assemblée. En outre, le nombre légèrement moins important de membres, bien que depuis 1893 se soient ajoutés aux élus directs dont le nombre est égal à la moitié du nombre de députés (art. 53 de la Constitution) les sénateurs provinciaux et depuis 1921, les sénateurs cooptés (il y a ainsi 181 sénateurs plus le Prince Albert, sénateur de droit, pour 212 députés) comme la présence d'une certaine représentation des collectivités politiques décentralisées que sont les provinces sans qu'il faille se méprendre sur la portée de cette représentation : les sénateurs provinciaux ne sont pas des élus de la province comme tels et ne sont pas

---

du Canton du Jura 44 sièges, soit 2 sièges par canton ; ce qui instaure un équilibre entre cantons peu peuplés et cantons importants mais corrige peu le déséquilibre entre communautés linguistiques (près de trois quarts des sièges sont occupés par des représentants de langue allemande).

(6) Dans la mesure où il est élu au suffrage indirect, les représentants des conseils municipaux constituant l'essentiel de son corps électoral (97 %) à côté des députés et conseillers généraux, le Sénat français a pu être appelé par Gambetta le « Grand Conseil des Communes », sinon le « Grand Conseil des petites communes » comme le souligne malicieusement Maurice DUVERGER (*Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, 2. *Le système politique français*, Paris, PUF, 1971, p. 125).

(7) Les sénateurs cooptés et provinciaux y échappent ; les conclusions de la Table Ronde de 1965 souhaitaient leur étendre cette exigence, de manière à favoriser l'élection de spécialistes des diverses activités économiques, sociales, culturelles et juridiques.

nécessairement issus de la province dont le Conseil les élit (8), singularisent la représentation sénatoriale par rapport à celle de la Chambre. La différenciation est assurément limitée à ce point de vue et sensiblement moins considérable qu'au siècle dernier.

Jusqu'en 1921 en effet, un cens d'éligibilité, diminué une première fois en 1893 était exigé (au point que l'on a pu relever que le nombre d'éligibles variait par siège entre 4 et 14 entre 1840 et 1880) (9); ce qui faisait du Sénat une assemblée d'allure aristocratique puisque s'y côtoyaient essentiellement gros propriétaires terriens et membres de l'aristocratie nobiliaire dont le mandat était d'une durée de huit ans au lieu de quatre pour les députés (le Sénat était alors renouvelé par moitié tous les quatre ans).

Cette exigence du cens de l'éligibilité subsiste de manière très édulcorée, pour les 106 élus directs qui, entre autres catégories prévues par l'article 56*bis* de la Constitution, doivent, à défaut de pouvoir rentrer dans une autre de celles-ci, appartenir à celle des « propriétaires et usufruitiers de biens immeubles situés en Belgique dont le revenu cadastral s'élève au moins à 12.000 F; des contribuables payant annuellement au trésor de l'Etat au moins 3.000 F d'impôts directs » (56, 13°); sénateurs cooptés et provinciaux y échappent d'ailleurs comme aussi à toutes les catégories de cette disposition (10).

5. Au niveau des compétences, la différence entre Sénat et Chambre est aussi relativement ténue aujourd'hui. On est loin du prescrit de l'article 27 de la Constitution qui jusqu'en 1921, consacrait en faveur de la Chambre un droit de priorité pour l'examen des lois budgétaires et fixant le contingent de l'armée. Le Sénat est actuellement et constitutionnellement parlant, sur pied d'égalité avec la Chambre. Mais il est évident que sans qu'aucune spécialisation des Chambres ait été instaurée, la Chambre des représentants est davantage une assemblée politique (elle entend, la première, la déclaration gouvernementale qu'elle

---

(8) On voit ainsi des conseillers provinciaux sortants se faire élire sénateurs provinciaux par un autre conseil provincial, étant donné le prescrit de l'article 56*ter* de la Constitution selon lequel « les sénateurs élus par les Conseils provinciaux ne peuvent appartenir à l'assemblée qui les élit, ni en avoir fait partie pendant les deux années antérieures au jour de leur élection ».

(9) Chiffre avancé par G. SMETS, *La réforme du Sénat*, Bruxelles, Lebègue, 1949, pp. 70-71.

(10) Ce qui peut paraître illogique, notamment pour les sénateurs cooptés; la déclaration de révision de la Constitution de 1965, suite aux conclusions de la Table Ronde (accords politiques entre le PSC-CVP et le PSB) disposait qu'« il y avait lieu à révision de l'article 56*bis* de la Constitution, sans exclusion de la détermination éventuelle de qualifications pour les sénateurs provinciaux et cooptés ». Il ne put, faute de temps, être révisé en 1970.

discute aussi en premier lieu, elle examine aussi, avant le Sénat le budget des Voies et moyens et la loi-programme qui, désormais, l'accompagne...). Le ton et l'atmosphère y sont aussi davantage politiques sinon polémiques qu'au Sénat. Les interpellations à retentissement politique marqué, les débats qui ont pu conduire les gouvernements à démissionner ces dernières décennies se sont déroulés à la Chambre des représentants [sans que pour autant elle ait mis le Gouvernement en minorité (11)].

Le Sénat reste une assemblée où se manifestent beaucoup moins les tensions politiques ; appelé souvent à délibérer sur les grands problèmes d'actualité politique en dernier lieu, avec ce que suppose un temps de réflexion et de maturation des problèmes, le Sénat aborde ceux-ci avec moins de passion sans doute et une sérénité plus grande qui est aussi le reflet de sa composition.

Il demeure par contre l'assemblée législative qui s'attache à des réformes plus fondamentales, à l'examen de projets de lois plus techniques bien que non démunis d'aspects ou d'intérêt politique (pour ne reprendre que la législature 1974-1977, le Sénat a terminé, après un examen, souvent contrarié par les avatars de la vie politique : dissolutions, départs..., l'examen du projet de loi modifiant fondamentalement les régimes matrimoniaux ; il a examiné en premier lieu le projet de loi relatif aux Centres publics d'aide sociale, le projet de loi modifiant la législation électorale, le projet de loi réglant les incidences des fusions de communes..., en un mot, des textes parfois très techniques mais reposant néanmoins sur un certain nombre d'options politiques).

Une certaine spécialisation *de facto* s'est ainsi instaurée dans les travaux des Chambres ; mais le bicaméralisme ainsi pratiqué est loin d'être exempt de lourdeurs. Car la Chambre n'a pas renoncé à être une assemblée où on légifère en même temps que l'on contrôle ; les textes qui font la « navette » entre les deux assemblées restent encore nombreux, traduisant parfois une différence sensible d'approche et de conception (pour citer un exemple actuel, le projet de loi sur les droits du conjoint survivant dont on espérait le vote simultanément à celui du projet sur les droits et les devoirs des époux est en souffrance depuis plusieurs mois, faute, pour les membres des deux Chambres, de s'accorder

---

(11) Ainsi le Gouvernement présidé par Monsieur Vanden Boeynants a-t-il démissionné en février 1968, lors du débat engagé à la Chambre des Représentants sur l'affaire de Louvain par l'interpellation du député Verroken (appartenant à la majorité) sans cependant avoir été renversé devant celle-ci, le Premier Ministre se bornant à annoncer à la Chambre, avant que ne soit clôturé le débat, la démission du Gouvernement (faute d'accord à l'intérieur de celui-ci sur la réponse à apporter à l'interpellateur).

sur un texte alors que son vote aurait dû aller de pair avec celui de la loi modifiant les régimes matrimoniaux).

Le Sénat, de son côté, n'a pas non plus abandonné la mission de contrôle de l'exécutif ; les sénateurs entendent, comme les députés, justifier leur qualité d'élus de la nation.

Interpellations et débats politiques — peut-être moins passionnants en règle générale — occupent une large part de l'ordre du jour du Sénat, qui comporte aussi des répétitions nombreuses et fastidieuses que quelques modifications des règlements des assemblées ont pu alléger sans les supprimer (12).

Chaque assemblée reste jalouse de ses prérogatives ; le bicaméralisme risque ainsi d'apparaître générateur de plus d'inconvénients que d'avantages. D'autant que l'apparition d'assemblées nouvelles, dotées de pouvoirs normatifs, les Conseils Culturels en l'occurrence, dépossédant les Chambres nationales des compétences législatives dans une large part du domaine de l'emploi des langues et des matières culturelles, dans une moindre mesure dans celui de l'enseignement et celle, attendue depuis 1971, des Conseils régionaux (13) dont les pouvoirs seront aussi de type normatif, rend plus sensibles encore les difficultés résultant de la dualité des assemblées. La multiplication d'assemblées qui travaillent à des niveaux différents a accru, ces dernières années, la lourdeur d'un système qui ne sort pas, à première vue, renforcé de cette dispersion des compétences.

6. Mais, paradoxalement, c'est aussi l'avènement d'un Etat faisant place aux Communautés et régions qui peut permettre à la Haute assemblée de se ménager une nouvelle vocation. Une vocation adaptée à la nécessité d'assurer, au sein des institutions nationales, l'existence d'une assemblée où les représentants des collectivités politiques nouvelles trou-

(12) Ainsi, l'article 59, alinéa 4, du règlement du Sénat prévoit que les budgets transmis par la Chambre des représentants, à l'exception du Budget des Voies et Moyens, ne font pas l'objet d'un examen en commission sauf si le Sénat en décide autrement ou si la majorité des membres de la Commission compétente le demande ; l'article 49, alinéa 5, du règlement de la Chambre dispose que « Lorsque'il s'agit de projets de loi transmis ou amendés par le Sénat, le président peut soit décider du renvoi conformément aux dispositions qui précèdent, soit consulter l'assemblée sur le point de savoir s'il y a lieu à renvoi à une commission. Sur l'avis des quatre cinquièmes de la Chambre lesdits projets de loi peuvent être soumis aux délibérations de la Chambre sans examen préalable par une commission. Le renvoi peut néanmoins être ordonné à tout autre moment, au cours de la discussion ».

(13) Le fonctionnement des Conseils régionaux (consultatifs), institués par la loi du 1<sup>er</sup> août 1974, créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution et supprimés par la loi du 19 juillet 1977 modifiant la précédente, a aussi démontré combien il était malaisé pour les sénateurs de jouer en même temps leur rôle de conseillers culturels et de conseillers régionaux.

vent un mode d'expression auprès du pouvoir central dans l'Etat et un moyen de se concerter.

Les raisons qui ont traditionnellement justifié le bicaméralisme dans des Etats de type fédéral se vérifient dans un Etat qui, faisant place aux communautés et aux régions, a intérêt à se concilier leur représentation spécifique dans le cadre d'une assemblée telle que le Sénat, repensée dans sa conception et son rôle en conséquence.

## SECTION II — LE SÉNAT DANS L'ÉVOLUTION DES PROBLÈMES COMMUNAUTAIRES

7. Le Sénat des Communautés et/ou des Régions est ainsi l'aboutissement d'une évolution des conceptions et des mentalités comme d'une réflexion d'ensemble, amorcée depuis plus de dix ans déjà sur le réaménagement de la deuxième Chambre, sur son rôle et son influence dans un Etat remodelé.

Ainsi, lors de la révision de la Constitution de 1968-1971, l'idée d'un Sénat paritaire, comptant donc un nombre égal de représentants des deux communautés est avancée mais sans succès ; on lui préfère — dans une perspective de protection mutuelle des communautés — la procédure, baptisée de « sonnette d'alarme », prévue désormais par l'article 38*bis* de la Constitution (14). Mais, en l'espèce, il s'agit plus de rechercher un équilibre raisonnable entre la protection des droits et des intérêts légitimes des communautés que de mettre en cause le rôle et les pouvoirs du Sénat.

Dans un premier temps en tout cas, la forme d'un Sénat paritaire n'est pas comprise comme celle d'une Chambre des communautés et des régions.

L'idée du Sénat paritaire dans cette optique émergera dans un second temps seulement, dans la foulée de projets — tel que le projet de Constitution fédérale, présenté en mars 1973 au congrès de Rénovation wallonne — dont l'option est communautaire et pour lesquels il s'agit d'entrevoir un fédéralisme dont l'unité de base est la communauté (15). Parallèlement — mais sans se prononcer encore avec netteté sur le statut du Sénat lui-même — plusieurs plans, émanant notamment du CVP

---

(14) Cette formule se situait nettement en deçà d'une formule comme celle d'un Sénat paritaire ; lors de la discussion de l'article 38*bis* au Sénat, le rapporteur, Monsieur Herbiet reconnaissait que si « elle (la formule du Sénat paritaire) avait été concrétisée, elle aurait singulièrement simplifié notre tâche » (An. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 17 juin 1970, p. 1962).

(15) Ce Congrès préconisait, parallèlement à un Gouvernement paritaire, une Chambre des régions paritaire, composée, vu l'existence des communautés, de représentants en nombre égal des deux grandes communautés (avec une représentation équilibrée des francophones et flamands de Bruxelles).

(Congrès d'Anvers d'octobre 1972) visent à faire des sénateurs les membres des Conseils culturels et régionaux, éventuellement fusionnés (16).

Et ce n'est pas par hasard que la loi du 1<sup>er</sup> août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire, fait des sénateurs les membres des Conseils régionaux de Flandre et de Wallonie à titre exclusif et du Conseil régional bruxellois en partage avec des délégués du Conseil d'agglomération.

Formule qui avait aussi été retenue lors du conclave — avorté — de Steenokkerzeel en avril 1974. Formule qui, à terme à tout le moins, n'était pas considérée comme devant conduire à enlever au Sénat ses prérogatives traditionnelles.

8. Les idées mûrissent cependant ; plans et rapports, visant à mettre en œuvre un pacte communautaire avant la lettre et à élaborer une vision définitive de la Belgique régionale et communautaire se succèdent dès octobre 1975 : rapport Claes-Moreau (octobre 1975), rapport Leysen-Moreau (janvier 1976), rapport Perin (mars 1976) convergent vers l'idée d'une Chambre nationale, la Chambre des Représentants et d'un Sénat, regroupant les membres des trois conseils régionaux et défini comme une Chambre de concertation et de réflexion. La note Leysen accorde à cette Chambre de réflexion un droit d'avis en matière législative, les avis devant être adoptés à la double majorité (majorité dans chaque groupe linguistique).

Le rapport Perin (l'auteur est à ce moment Ministre des Réformes institutionnelles) entrevoit aussi la spécialisation des Chambres en fonction du problème communautaire. « Outre leur compétence culturelle et régionale, qu'ils exerceraient en assemblées séparées, les sénateurs réunis en une seule assemblée, joueraient le rôle de membres d'une seconde Chambre nationale de réflexion, appelée à voter les lois après la Chambre des représentants, celle-ci ayant le pouvoir du dernier mot » (17).

Le plan du PSB-BSP tranche assurément par son radicalisme par rapport aux propositions qui précèdent : il préconise la suppression du Sénat, prévoyant seulement une seconde lecture à la Chambre des représentants, sur demande d'un nombre restreint de parlementaires (de manière à préserver une des motivations à la base du système bicaméral : un temps de réflexion avant l'adoption définitive des projets et propositions).

---

(16) Formule reprise lors des discussions préalables à la formation du Gouvernement Leburton en janvier 1973 (communiqué du 4 janvier 1973 du CVP) mais abandonnée lors de ces négociations bien que réamorcée, sans succès, et selon des modalités un peu différentes, par Monsieur Perin dans une lettre ouverte au CVP (5 janvier 1973).

(17) Rapport politique, 15 mars 1976, p. 104.

Les plans qui suivent ne s'inscrivent pas dans une perspective aussi tranchée.

Le plan du CVP (juillet 1976) prévoit que le Sénat des régions est, avec la Chambre, compétent pour l'approbation de la révision de la Constitution, pour les lois à majorité qualifiée et pour le statut des institutions régionales.

Ce Sénat posséderait aussi un droit général d'avis suspensif pour les autres points de la législation nationale, y compris pour les dotations régionales, mais à l'exception des budgets.

Le plan du FDF-RW, présenté presque en même temps, se situe en deçà des options du CVP.

Il prévoit en effet, que les élus régionaux des trois régions se réunissent en Sénat des régions pour voter à la double majorité (majorité dans chaque groupe linguistique) la révision de la Constitution, la modification des lois organiques des communautés et des régions, le plan quinquennal national.

D'autres positions de partis politiques sont aussi à relever bien qu'apparaissant peut-être moins nettes mais traduisant toutefois aussi une approche évolutive du problème du Sénat.

Le PSC se prononce, en octobre 1976 pour un Sénat des régions, Sénat paritaire dont les membres auront à la fois une fonction nationale et une fonction communautaire et régionale (au sein des Conseils de communauté et des Conseils régionaux).

Cette position à la fois laconique et prudente (du moins quant aux pouvoirs du Sénat) rejoint celle du PLP (avant sa transformation en un nouveau parti, le PRLW) pour lequel la Chambre des représentants devrait être doublée pour certaines matières et notamment les budgets, d'un Sénat qui associe, sur une base pondérée et équilibrée, les représentants des communautés et des régions.

9. Comme on le voit, ces diverses propositions, émises d'ailleurs en préparation du dialogue de communauté à communauté qui reprend fin novembre 1976, visent, sinon à la suppression du Sénat [position maximaliste qui est propre au seul PSB-BSP (18)], au moins à sa transformation en un Sénat des régions dont les membres seront aussi conseillers régionaux et sans doute membres des Conseils culturels ou de com-

---

(18) Dans la conception du plan PSB qui maintenait un contrôle, non seulement de légalité, mais encore d'opportunité du pouvoir central sur les ordonnances régionales, il n'apparaît pas nécessaire de prévoir un Sénat des régions, le lien entre institutions de l'Etat central et des régions se nouant grâce au mécanisme obligé d'une tutelle du pouvoir central; le souci d'efficacité faisant pour le reste recommander la suppression du bicaméralisme classique.

munauté et dont les pouvoirs sont assurément restreints, surtout au niveau du contrôle politique direct de l'Exécutif (le Sénat serait davantage une Chambre législative, plutôt limitée à l'examen des textes ayant une incidence sur les relations entre communautés et le fonctionnement de celles-ci comme des régions).

Au cours du dialogue des communautés (plus particulièrement lors de la séance du 7 décembre 1976), la question du Sénat est évoquée mais ne sera pas approfondie, faute de temps sans doute, faute d'un accord sur la nouvelle structure de l'Etat surtout. Il semble que les délégations se soient accordées pour souligner la nécessité de réformer le système bicaméral dans son fonctionnement actuel ; pour le reste, chacun se retranchait derrière les propositions relevées plus haut et entre lesquelles aucun compromis ne put vraiment être recherché.

La négociation entre les partis associés à la formation du nouveau Gouvernement en mai 1977 devait donner la conclusion que l'on sait au débat ainsi amorcé depuis plusieurs mois et dégager une solution qui donne fort l'impression d'être de nature transactionnelle (ce qui se comprend d'ailleurs à la lumière des positions en présence avant l'ouverture de la négociation). Solution qui inspirera sans doute largement le Constituant dans les mois à venir.

### **La deuxième Chambre dans les Régimes politiques occidentaux.**

10. La réflexion sur le Sénat belge et son devenir tel que le pose le récent pacte communautaire et la révision de la Constitution en perspective peut et doit — pour être suffisamment exhaustive — se nourrir des leçons du droit public comparé et surtout de la science politique.

L'expérience du bicaméralisme dans les régimes démocratiques occidentaux retient ici au premier chef l'attention. Le fonctionnement d'une seconde Chambre politique et législative dans quelques Etats dont la structure est tantôt unitaire et décentralisée (France), sinon régionale (Italie), tantôt fédérale (Allemagne Fédérale, Suisse) n'est évidemment pas uniforme. D'autant que la nature même de la Chambre en cause est nécessairement différente, en tant que reflet de la structure de l'Etat de référence.

L'expérience qui peut être retirée de ces quelques cas qui ne peuvent être ici analysés que de manière forcément sommaire peut s'avérer éclairante, à la fois pour tenter d'émettre un premier jugement sur l'opportunité et la rationalité de la solution retenue par le pacte communautaire pour le Sénat belge et pour baliser quelques pistes de réflexion vers l'approche d'une problématique qui est loin d'être résolue définitivement

à partir des quelques lignes que le pacte consacre de manière apparemment péremptoire à l'avenir de cette assemblée.

### **Le Sénat français = parent pauvre du système bicaméral ?**

11. L'article 24 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République dispose que « le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat ». La Constitution de 1958 a ainsi institué un Sénat, établissant un « bicaméralisme plus équilibré que celui de 1946 », pour citer l'opinion, assurément autorisée de Georges Burdeau (19) qui ajoute encore que « La Constitution actuelle, en instaurant un Sénat, n'a pas été jusqu'à rétablir le bicaméralisme égalitaire de la III<sup>e</sup> République. Elle s'est bornée à confirmer le rétablissement qu'avait accompli en fait le Conseil de la République et que la révision constitutionnelle de 1954 avait d'ailleurs entériné ».

12. Il faut en effet rappeler que la Constitution de la IV<sup>e</sup> République (27 octobre 1946) différait du projet de Constitution repoussé au référendum du 5 mai 1946, projet qui prévoyait un Parlement formé de la seule Assemblée nationale, flanquée de deux organes purement consultatifs, le Conseil de l'Union française et le Conseil économique et social et qui renouait ainsi avec une certaine tradition républicaine contraire au système bicaméral : en 1791, 1793 et 1848, le Parlement comportait une seule Assemblée. La Constitution du 27 octobre 1946, tirant des leçons de l'échec du référendum du 5 mai 1946, crée à nouveau une seconde Chambre, le « Conseil de la République », remplaçant le Sénat de la III<sup>e</sup> République mais ne reproduisant pas le rôle et l'influence de celui-ci.

Le Conseil de la République — dont le changement de dénomination est révélateur d'un état d'esprit (ses membres décideront néanmoins dès 1948 de s'appeler à nouveau « sénateurs ») — ne peut, au contraire de l'Assemblée nationale, renverser le Gouvernement et ne peut que retarder un peu le vote des lois et des budgets par l'Assemblée : le Conseil de la République ne dispose à l'origine que d'un pouvoir consultatif : il examine les projets de lois adoptés par l'Assemblée nationale et formule un avis par un vote qui ne lie en rien l'Assemblée nationale : celle-ci devra seulement examiner à nouveau le texte en seconde lecture pour en faire définitivement une loi. Toutefois, si le Con-

---

(19) Georges BURDEAU, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1969, p. 489.

seil adopte un avis négatif, à la majorité absolue des membres qui le composent, l'Assemblée ne peut passer outre que par un vote acquis dans les mêmes formes : « ce pouvoir de veto », ainsi que le note Maurice Duverger « qui aurait pu être important dans le cas d'une faible majorité à l'Assemblée nationale, n'a jamais joué en pratique » (20).

Cette minorisation du Sénat s'atténue lors de la réforme constitutionnelle du 7 décembre 1954 ; la « navette » entre les deux Chambres est rétablie, sans doute sous une forme limitée (contrairement à ce qui se passait sous la III<sup>e</sup> République) : elle est limitée à cent jours à partir de l'adoption du texte en seconde lecture par l'Assemblée nationale qui, ensuite, décide souverainement (par contre, le « pouvoir de veto » disparaît).

13. La réforme de 1954 prépare ainsi la Constitution de 1958 qui confirme la restauration du Sénat, du moins en temps qu'Assemblée législative. Le Sénat retrouve une partie des pouvoirs qu'il avait en 1875 ; au point de vue des attributions qui lui sont octroyées, il se situe à mi-chemin entre le Sénat de la III<sup>e</sup> République, s'inscrivant dans une conception positive du bicaméralisme et le Conseil de la République dont on avait fait, faute de pouvoir supprimer la seconde Chambre, une assemblée consultative, dotée d'un pouvoir d'empêchement, fort peu efficace dans la pratique.

Le Sénat de la V<sup>e</sup> République se voit dès lors investi de pouvoirs inférieurs à ceux de l'Assemblée nationale. Surtout en matière de contrôle gouvernemental ; pas plus qu'en 1946, le Sénat n'est en mesure de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et de l'obliger à démissionner ; toutefois, le Premier Ministre peut, s'il le veut, solliciter du Sénat « l'approbation d'une déclaration de politique générale » (art. 49 de la Constitution) ; un refus d'approbation est sans incidence aucune sur la vie du gouvernement qui toutefois — et l'évolution récente le confirme — tend aujourd'hui à consolider par là sa position dans le pays (21).

---

(20) Maurice DUVERGER, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, PUF, Thémis, tome II, 1971, p. 94.

(21) Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 308, souligne qu'« en fait, le Premier Ministre ne se risquera à une telle demande que s'il est à peu près sûr de recueillir l'approbation des sénateurs. Cela correspond à la tendance de la Constitution de faire du Sénat un appui du gouvernement : tendance qui a été contrariée jusqu'ici par l'hostilité du Sénat au gaullisme ».

Cette dernière remarque a perdu une part de son fondement depuis l'élargissement de la majorité présidentielle.

Mais de son côté, dans l'ouvrage sur le Sénat publié par la Documentation française (juin 1975), préfacé par le président du Sénat, Alain Poher, on peut lire encore cette appréciation : « Depuis 1958, une situation nouvelle est née puisque l'article 20 de la

14. En ce qui regarde la procédure législative, le Sénat voit son rôle revalorisé dans une certaine mesure par la Constitution de 1958.

De manière indéniable lorsque le Gouvernement ne s'immisce pas dans le processus d'élaboration des lois. Une loi n'est, en l'occurrence, adoptée que si les deux Chambres la votent dans une version identique ; le système bicaméral est ici entier, avec les inconvénients propres à la « navette ». Par ce biais, le Sénat — sur pied d'égalité avec l'Assemblée Nationale — peut jouer un rôle, tantôt positif en amendant substantiellement et opportunément certains textes mal ficelés ou peu acceptables (par exemple, au regard de la protection de certaines libertés publiques) tantôt négatif en bloquant plus ou moins longuement certains textes qui rendent possible une évolution mal aperçue ou mal comprise par le Sénat, plus « conservateur » peut-être de par sa composition notamment.

Les projets de loi peuvent donc être déposés indifféremment sur le bureau des deux Assemblées ; comme d'ailleurs les propositions de loi, les sénateurs ayant le droit d'initiative comme les députés. Seule exception : les projets de lois de finances à examiner en priorité par l'Assemblée Nationale (celle-ci doit cependant statuer dans les quarante jours du dépôt de ces projets, sinon le Gouvernement saisit le Sénat qui doit alors statuer dans les quinze jours) (22).

Le Sénat français ne peut cependant bloquer les textes législatifs déjà votés par l'Assemblée Nationale que si le Gouvernement le laisse faire. Celui-ci est armé pour mettre un terme à de trop nombreuses « navettes ».

Le Gouvernement peut intervenir lorsqu'un texte discordant a été voté deux fois par chaque Assemblée ; le Premier Ministre provoque ainsi la réunion d'une « commission mixte paritaire », composée

---

Constitution reconnaît que le gouvernement « est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 », et que le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution stipule expressément que « le premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ». Comme, depuis 1958, le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution n'a pas été appliqué, on ne peut connaître exactement les conséquences qui seraient tirées par le gouvernement d'un vote négatif. Le débat reste donc ouvert tant que le dernier alinéa de l'article 49 n'aura pas été mis en application ». Or, précisément, il vient de l'être, le gouvernement présidé par M. Barre et formé au lendemain des élections législatives de mars 1978 ayant souhaité obtenir le concours du Sénat pour accomplir « la tâche de grande ampleur qui est la sienne », le Sénat, pour la première fois, a ainsi voté le vendredi 12 mai 1978, une déclaration de politique générale du gouvernement (par 179 voix contre 99 et 5 abstentions) ; ce vote positif sans surprise ne permet toujours pas de savoir quelles conséquences un gouvernement tirerait d'un vote négatif du Sénat devant lequel il n'est certes pas responsable au sens où cela s'entend pour l'Assemblée nationale.

(22) S'il n'y a pas accord entre les deux Assemblées, la procédure de la Commission mixte est alors mise en branle.

de sept membres de chacune des Assemblées. Cette commission ne peut examiner que les *seules* dispositions du texte sur lesquelles les Chambres ne s'accordent pas et tente d'élaborer un compromis.

Si elle y arrive et si elle rencontre l'assentiment du Gouvernement, celui-ci peut le soumettre aux deux Assemblées ; aucun amendement n'est plus recevable sauf accord du Gouvernement.

Si aucun compromis n'est possible ou si le compromis est refusé par les Assemblées, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par chaque Chambre, demander à la seule Assemblée Nationale de se prononcer en rejetant définitivement le projet ou en reprenant, soit le texte de la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, en le modifiant, selon son désir, par des amendements acceptés par le Sénat.

En l'espèce, le Sénat est mis hors course en quelque sorte ; l'Assemblée Nationale retrouve une certaine prééminence, restant seule partie prenante à l'élaboration législative mais dans un cadre relativement contraignant (le droit d'amendement disparaît pratiquement).

La même procédure joue aussi lorsque le Gouvernement, voulant agir plus vite encore, décrète l'urgence, après une seule lecture par l'une ou l'autre Assemblée. On constatera que l'Assemblée Nationale ne statuera définitivement — dans les quelque 12 % des cas où la commission mixte est intervenue jusqu'ici — qu'après 4 examens au minimum par le Sénat (5 par l'Assemblée) et deux lectures au Sénat (3 à l'Assemblée) si le Gouvernement a déclaré l'urgence.

Le Sénat est donc bien une Chambre législative qui n'est pas reléguée à un rôle de figuration. Et l'actualité législative récente a démontré combien le Sénat était amené à exercer pleinement son rôle législatif dans l'examen de projets non seulement d'ordre technique mais encore à incidence politique ; ainsi le Gouvernement a-t-il dû accepter dans les derniers mois d'importants amendements du Sénat à des projets tels que le projet sur la taxation des plus-values (le Sénat ne le cédant en rien à l'Assemblée Nationale), le projet sur le droit de fouille des véhicules privés (le Sénat entendant rappeler son souci d'une protection sourcilleuse des libertés individuelles), ou plus récemment encore le projet sur le « régime de sûreté » et les pouvoirs des juges de l'application des peines (*Le Monde* du 21 octobre 1978 note à ce propos que « Les choses deviennent plus claires, une fois encore grâce au Sénat, qui ne s'en laisse pas trop compter sur le chapitre des libertés »).

15. Le Sénat français a pu être ainsi amené à s'engager plus encore dans des débats politiques fondamentaux. Car le Sénat français intervient très activement dans la procédure de révision de la Constitution : l'arti-

cle 89 de la Constitution fait de la deuxième Chambre — et de manière non équivoque — la gardienne des institutions de la V<sup>e</sup> République.

Il dispose en effet que « Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux Assemblées en termes identiques. Le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement, réuni en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ».

Cette importante disposition postule d'abord que les sénateurs peuvent comme les députés prendre l'initiative de propositions de révision. Elle suppose ensuite que le Sénat examine, avant ou après l'Assemblée (il n'y a aucune priorité), sur pied d'égalité avec celle-ci, les projets ou propositions. La révision doit être enfin votée par les deux assemblées dans les mêmes termes : le Sénat peut dès lors bloquer ou enterrer tout projet de révision puisqu'aussi bien la procédure de la commission mixte est ici exclue. Le Sénat a d'ailleurs en octobre 1973 tenu en échec le Gouvernement Messmer à propos du projet de révision, voulu par le Président Pompidou, visant à ramener la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans. Devant les réticences du Sénat, il dut renoncer à ce projet de révision.

Le Sénat de la V<sup>e</sup> République a ainsi trouvé un pouvoir qu'il n'avait même pas sous la III<sup>e</sup> République (la révision était votée par les Chambres réunies où les sénateurs subissaient la loi du nombre des députés), pouvoir d'ailleurs circonvenu par la mise en œuvre de l'article 11 de la Constitution par le Général de Gaulle, en octobre 1962.

Redoutant le blocage par le Sénat de son projet de révision de la Constitution visant à faire élire le Président de la République au suffrage universel, le Président de la République utilisa cette autre disposition, lui donnant pouvoir de soumettre directement au référendum populaire, sans vote préalable par les Assemblées, tout « projet de loi portant sur l'organisation des Pouvoirs Publics ».

Quoi qu'il en soit de la régularité de cette procédure à laquelle le Général de Gaulle voulut encore recourir en avril 1969, il est significatif de constater que le pouvoir ici octroyé (au Sénat) par la Constitution de 1958 a été ressenti comme un pouvoir de « veto » particulièrement efficace à l'égard du pouvoir exécutif.

Elle explique aisément le souci de faire ratifier par la volonté populaire certaines modifications à la Charte fondamentale de l'Etat, et singulièrement là où celles-ci avaient trait au statut et aux pouvoirs de ce même Sénat précisément.

Le projet de réforme de 1969 modifiait en effet de manière très sensible le recrutement du Sénat qui devait être fusionné

avec le Conseil Economique et Social et composé en conséquence de 173 Sénateurs « territoriaux » (élus comme les Sénateurs traditionnels) et de 146 Sénateurs « socio-professionnels » représentant les diverses activités économiques et sociales dans l'Etat. Le projet ne se bornait pas à cet amalgame d'une élection populaire et d'une représentation professionnelle. Il réduisait le Sénat à un rôle consultatif : le Sénat n'examinait, dans cette optique, les propositions de loi des députés que si le Gouvernement le demandait. Il examinait les textes avant l'Assemblée Nationale qui tranchait ensuite librement ou renvoyait — mais pour avis — les textes au Sénat. Le Gouvernement pouvait aussi décider de ce renvoi.

Mais essentiellement, l'Assemblée Nationale était seule à pouvoir trancher en dernier ressort. La seconde Chambre perdait dès lors pratiquement toute possibilité d'influer sur le déroulement de la vie politico-législative.

Pareille réforme — assurément intéressante à relever en regard de la réforme préconisée en Belgique — devait être rejetée ; elle devait être à la base de l'échec du référendum du 27 avril 1969 comme en avril 1946, le projet de Constitution fut aussi repoussé, surtout à cause de l'absence de seconde Chambre.

Comme le remarque Maurice Duverger, « dans la mentalité française, une Assemblée unique fait peur : elle évoque les souvenirs de la Convention » (23). Cette objection fondamentale avait d'ailleurs été exprimée par le futur président Giscard d'Estaing : « La perte de son pouvoir législatif par le Sénat est d'autant plus grave qu'elle accentue un déséquilibre institutionnel. Face à un président bénéficiant des prérogatives d'un régime présidentiel, par son élection au suffrage universel, et des armes d'un régime parlementaire par le droit de dissolution, il n'y aura plus qu'une seule Chambre dotée du pouvoir politique. Si le président y dispose d'une large majorité, cela lui donne un pouvoir pratiquement illimité. Si, au contraire, il se heurte à une opposition résolue, qu'une dissolution ne peut briser, on aboutira alors à un blocage total des institutions... » (24). Mais il est vrai que, si la nécessité d'une deuxième Chambre est établie en France, celle-ci peut aussi apparaître moins évidente quand on la confronte à l'actuelle composition du Sénat. Le Sénat est composé de 283 sénateurs, élus pour neuf ans (le Sénat se renouvelant par tiers tous les trois ans) à l'exception des 6 sénateurs représentant les Français à l'étranger, dans chaque département par les députés, les conseillers généraux et les délégués des Conseils municipaux (qui représentent plus

(23) Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 133.

(24) Cité par Olivier TODD, *La marelle de Giscard, 1926-1974*, Paris, Laffont, 1977, p. 356.

de 95 % de ce corps électoral particulier et dont la majorité reste issue des communes de moins de 1.500 habitants).

La prépondérance rurale, résultant du fait que le nombre des délégués sénatoriaux est plus élevé pour les petites communes que pour les grandes, fausse assurément les perspectives. Atténuée et réduite à une représentation plus correcte bien que favorable de la France rurale, elle rejoindrait la philosophie d'une deuxième Chambre qui peut, par une composition pondérée, permettre une expression moins minoritaire des collectivités locales moins peuplées dans l'Etat (ainsi qu'on l'a vu pour certaines Chambres des Etats dans des Etats fédéraux).

Mais au-delà de ce handicap dû à son actuel recrutement, le Sénat de la V<sup>e</sup> République peut se targuer d'avoir apporté, dans le cadre du système bicaméral, une contribution positive en tant que Chambre de réflexion apportant — pour reprendre les termes d'un de ses présidents — « une compétence souvent décisive à l'édifice législatif, et par là même de coopération critique à l'action de l'Exécutif » (et cela sous l'angle notamment du respect de la Constitution et des libertés dont le Sénat apparaît comme le gardien par excellence).

### **Le Sénat italien : une deuxième Chambre « classique ».**

16. L'article 55 de la Constitution italienne dispose que « Le Parlement se compose de la Chambre des Députés et du Sénat de la République ». Il établit ainsi le principe d'un bicaméralisme qui est, en Europe, l'un des plus traditionnels et intégraux : la fonction législative est exercée collectivement par les deux Chambres (art. 70); le Gouvernement doit avoir la confiance des deux Chambres (art. 94) (25); le Sénat est sur pied d'égalité avec la Chambre tant au niveau de l'exercice de la fonction normative que du contrôle politique et budgétaire (« les Chambres approuvent chaque année les budgets et les comptes présentés par le Gouvernement » art. 81 de la Constitution).

Le texte constitutionnel est révélateur, par sa formulation, de l'égalité foncière entre les deux Chambres, qui, dans la pratique, pèsent de manière sensiblement équilibrée, sur la vie politique du pays.

Sans doute peut-on parler, en Italie, une Italie où les régions ont une existence constitutionnelle depuis 1947 et une existence réelle depuis 1970

---

(25) Les deux Chambres peuvent en provoquer la chute, à tout moment, par le vote de motions posant la question de confiance, signées par au moins un dixième de leurs membres.

(sauf pour les régions à statut spécial), d'un Sénat des régions. L'article 57 de la Constitution dispose en effet que « le Sénat de la République est élu sur la base régionale ».

A chaque région est attribué un sénateur pour 200.000 habitants ou par fraction supérieure à 100.000.

Aucune région ne peut avoir un nombre de sénateurs inférieur à 7. Cette dernière précision est apportée par les lois constitutionnelles du 9 février 1963 et du 27 décembre 1963 ; toutefois le Molise n'a que deux sénateurs et le Val d'Aoste un seul.

Le Sénat de la République n'est donc pas élu comme la Chambre qui est élue au suffrage universel et direct, à raison d'un député par 80.000 habitants ou par fraction supérieure à 40.000. Mais il est composé — et c'est ce qui le différencie du Sénat des communautés (et des régions) tel qu'on l'envisage en Belgique — d'élus au suffrage direct. La base de sa composition est régionale mais ses élus ne sont pas des élus régionaux (on retrouve la même formule, toutes proportions gardées car il s'agit d'élus au second degré, pour des sénateurs provinciaux en Belgique).

Autre spécificité du Sénat italien : les sénateurs doivent, pour être élus, avoir accompli leur quarantième année (les députés doivent avoir, au jour de leur élection, 25 ans révolus). Dans le même ordre d'idées, on constatera que peuvent être électeurs à la Chambre tous les citoyens ayant atteint leur majorité tandis que les sénateurs sont élus par les électeurs ayant 25 ans révolus. Cette composition plus restreinte de l'électorat peut avoir des répercussions sur la composition de l'assemblée elle-même (26).

La composition du Sénat présente encore une originalité ; l'article 59 de la Constitution stipule que « sauf renonciation, tout ancien Président de la République est sénateur de droit et à vie ».

Le Président de la République peut nommer sénateurs à vie 5 citoyens « ayant illustré la Patrie par des mérites très élevés, dans le domaine social, scientifique, artistique et littéraire ». Mais le nombre de ces sénateurs inamovibles est presque insignifiant par rapport aux 315 élus directement par le corps électoral.

Le Sénat italien se différencie donc de la Chambre des députés dans sa composition. Chaque Chambre a certes son règlement propre et est souveraine en matière de réunion, de discussion et de délibération.

Mais cela ne suffit pas pour pouvoir présenter ce bicaméralisme comme différencié : « les pouvoirs des deux branches du Parlement (sont en

---

(26) Ce qui peut expliquer aussi des votes divergents des deux Assemblées, comme par exemple en matière de libéralisation de l'avortement.

effet) rigoureusement identiques... », note Geneviève Bibes dans son ouvrage « Le système politique italien » (27); et ce bicaméralisme présente dès lors les inconvénients dus à son caractère répétitif : « ... l'amendement d'un projet approuvé par l'une des deux Chambres provoque son retour devant celle-ci ; on voit tout le parti qu'une opposition décidée à bloquer une loi peut tirer de ce jeu d'amendements successifs. D'autant plus que la fin de la législature entraînait la décadence d'un texte non approuvé par les deux Chambres. La réforme de 1971 permet de « repêcher » les lois déjà discutées dans la législature précédente en prévoyant un vote sans débat » (*ibidem*).

Il est vrai que cela n'empêche pas que le système politique italien se caractérise par une réelle inflation législative, 90 % de la production législative d'origine parlementaire étant représentée par des « *leggine* », petites lois, de caractère sectoriel ou administratif... et cela malgré l'existence de régions dotées d'un pouvoir normatif (qui devrait décongestionner l'activité législative nationale).

Mais au travers de cette intense production législative, il est malaisé de dégager la spécificité du rôle du Sénat qui ressemble en cela à la Chambre haute ou à la haute Assemblée d'autres états occidentaux. Tout au plus, la composition et le recrutement de cette assemblée réagissent de manière limitée sur la manière d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues à égalité avec la Chambre des Députés.

### **Le Bundesrat : une Chambre des Etats efficace.**

17. L'article 50 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne dispose que « *durch den Bundesrat wirken die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit* ». Les Länder sont donc habilités à participer à la législation et à l'administration du *Bund* via ce Conseil fédéral qui, selon Herbert Hochstetter et Paul Seipp, « *verkörpert das föderalistische Element im Bund, ist aber nicht eine blosse Interessenvertretung der Länder, sondern Bundesorgan, das bei der Wahrung der Länderinteressen die Interessen des Bundes gleichermassen beachten muss* » (28).

Le *Bundesrat* est donc bien une assemblée législative qui incarne le système fédératif de la République de Bonn : il n'est pas une simple

(27) Geneviève BIBES, *Le système politique italien*, Paris, PUF, Collection SUP, Le politique, 1974, p. 193.

(28) H. HOCHSTETTER et P. SEIPP, *Rechts- und Staatskunde*, Berlin, Luchterhand-Verlag, 1966, pp. 322-323.

Chambre corporative des *Länder* mais assure, outre leur représentation, leur participation effective à la fonction législative voire administrative de l'Etat fédéral qui repose de la sorte sur un équilibre subtil et fécond entre intérêts de la Fédération et intérêts des *Länder* au niveau du Parlement.

Il est d'ailleurs l'héritier d'assemblées telles que le *Bundestag* de Francfort (1815-1866), le *Bundesrat* bismarckien, le *Reichsrat* de la République de Weimar ou encore la Conférence des Ministres-présidents qui fonctionna de 1947 à 1949 ; de ces assemblées qui répercutaient le caractère fédératif de l'Etat allemand dans l'institution parlementaire, il a gardé son mode de recrutement : comme eux, il est formé de représentants des pouvoirs exécutifs des *Länder*. La répartition des sièges entre les différents *Länder* — à la différence de ce qui se passe au niveau du Sénat américain où il y a une stricte égalité numérique entre les Etats — n'est pas strictement égalitaire : le souci de favoriser les *Länder* faiblement peuplés par rapport aux autres est manifeste. En effet, chaque *Land* a au moins trois voix ; les *Länder* qui ont plus de deux millions d'habitants en ont quatre et les *Länder* comptant plus de six millions d'habitants, cinq (29).

Chaque *Land* envoie au *Bundesrat* autant de membres qu'il a de voix : ce sont des membres du gouvernement de ce *Land*, nommés et révoqués par ce même gouvernement, éventuellement suppléés par d'autres membres de celui-ci.

Une particularité est à relever dans le mode de votation : les voix d'un *Land* donnent lieu en effet à un vote unique et global ; c'est là une conséquence de l'appartenance des membres du *Bundesrat* à un *Landsregierung* qui permet de dégager une suffisante homogénéité dans la représentation de chaque *Land* (30). C'est là aussi l'une des raisons d'un rôle actif sinon « perturbateur » dans la vie politico-législative de la *Bundesrepublik*.

18. Dans son ouvrage « L'Allemagne de notre temps », Alfred Grosser notait que «... le *Bundesrat* est devenu, dans une très large mesure, ce

(29) Le *Bundesrat* compte ainsi 45 membres, y compris les 4 délégués berlinois ayant voix consultative.

Le *Bundestag* compte 497 membres, 248 élus (dans chacune des 248 circonscriptions) (à la majorité relative) et les autres provenant des listes établies dans chaque *Land* par les partis, les attributions de mandats s'effectuant aussi à la proportionnelle.

(30) La composition actuelle peut expliquer — et on y revient plus loin — la « politisation » du *Bundesrat* ; la coalition SPD-FDP au pouvoir à Bonn et disposant d'une majorité (assez courte depuis les dernières élections) au *Bundestag* n'est au pouvoir que dans quatre *Länder* : Nord-Rhénanie-Westphalie, Hesse, Hambourg et Brême (exécutif homogène SPD) ; la CDU (ou la CSU) gouverne seule la Bavière, le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie-Palatinat et le Schleswig-Holstein ou partage le pouvoir avec le FDP en Sarre et en Basse-Saxe.

que les constituants espéraient : la Chambre des *Länder* et une Assemblée des sages contrebalançant le centralisme du gouvernement et la tendance à la démagogie du *Bundestag*... » (31), de ce *Bundestag* qui dispose, à première vue du moins, d'une prééminence par rapport au *Bundesrat*.

Peut-être serait-il amené à revoir ce jugement après quelques années qui ont montré une certaine évolution sinon une évolution certaine quant à l'utilisation que cette deuxième Chambre pouvait faire de ses compétences en matière législative.

L'article 76 de la loi fondamentale prévoit que les projets de loi du Gouvernement fédéral doivent être soumis d'abord au *Bundesrat* qui a le droit de prendre position à leur égard dans un délai de trois semaines ; quant aux propositions de loi qui émanent du *Bundesrat* — car ses membres ont un droit d'initiative en matière législative —, elles doivent être transmises au *Bundestag* par le Gouvernement fédéral, avec indication de son avis à leur sujet. Le *Bundestag*, quant à lui, peut se saisir lui-même directement des propositions de loi émanant de ses membres.

A travers ces procédures diverses et formant un système relativement complexe, le *Bundestag* apparaît comme le législateur premier dans la mesure notamment où il est de toute manière amené à émettre le premier vote vraiment législatif. Le *Bundesrat*, s'il s'agit d'un projet d'origine gouvernementale, ne fait en effet qu'émettre un avis.

Le *Bundesrat* n'intervient donc qu'en deuxième lieu pour approuver ou non le texte d'un projet d'abord voté par le *Bundestag*. S'il entend se démarquer du texte initialement retenu au *Bundestag* — ce qui provoque une navette — celle-ci va s'organiser de manière différente selon qu'il s'agit de lois dites fédératives ou non. Dans la première hypothèse, on assiste en quelque sorte à une navette « intégrale », celle-ci se poursuivant jusqu'à ce que la loi ait été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre Chambre : le *Bundesrat* dispose ici d'un droit de veto (*Einspruch*) : son approbation — en parallélisme avec celle du *Bundestag* — est indispensable (*Zustimmungsgesetze*) (32).

Dans la seconde hypothèse, la navette ne risque pas d'être indéfinie : le veto du *Bundesrat* peut être levé grâce à un vote du *Bundestag*, acquis

(31) A. GROSSER, *L'Allemagne de notre temps, 1945-1970*, Paris, Fayard, Les grandes études de notre temps, p. 224.

(32) Pour Pierre-André BOIS, *Les institutions allemandes*, Paris, PUF, Que sais-je, 1971, n° 1448, p. 39 « Certaines mesures, comme la ratification des traités internationaux, les lois d'Administration générale, les prescriptions concernant les impôts gérés par les *Länder*, le *Bundeszwang* exige son assentiment. » (Mais pas l'établissement du budget fédéral). Il y a lieu toutefois de souligner (cf infra) que pour les traités internationaux, la chose a été mise en doute.

à la majorité qualifiée des deux tiers si le veto a été adopté à la majorité des deux tiers, à la majorité simple sinon.

Pour prévenir les conflits qui auraient pu, en théorie du moins, se multiplier entre les deux Assemblées, le Constituant de 1949 avait cependant prévu un organe spécifique : une Commission de conciliation (*Vermittlungsausschuss*), Commission composée paritairement de membres des deux Chambres, pouvant être saisie par l'une ou l'autre de celles-ci ou par le Gouvernement dans le but d'arrêter un certain nombre de modifications susceptibles de rendre le texte acceptable tant par le *Bundestag* que par le *Bundesrat* qui, seuls, décident en fin de compte.

Les conditions dans lesquelles travaille cet organe de conciliation (les commissaires siègent à huis-clos et à titre personnel, n'étant pas responsables ni devant le Gouvernement du *Land* auquel ils appartiennent ni devant leur groupe parlementaire) lui permettent de dégager des solutions qui emportent le plus souvent la conviction des assemblées en désaccord (33). Cette formule ingénieuse réduit ainsi les risques de dysfonctionnement d'un système bicaméral, déjà original dans sa conception, tributaire, il est vrai, de la structure fédérale de l'Etat allemand.

19. Ce schéma relativement harmonieux a pu cependant être perturbé dans la mesure où s'est accusée la différenciation politique du *Bundestag* et du *Bundesrat* qui, depuis une décennie environ, connaissent des majorités politiques opposées. Déjà, l'*Ostpolitik* pratiquée par les gouvernements de coalition entre sociaux-démocrates (SPD) et libéraux (FDP) s'est heurtée à l'opposition de la majorité chrétienne-démocrate (CDU-CSU) qui, au gré des fluctuations politiques au sein des *Länder*, s'est dégagée du *Bundesrat*. Encore faut-il constater que, lors de l'examen des traités de Moscou et de Varsovie en 1972, la Commission de la Justice du *Bundesrat* fut amenée à se prononcer au préalable sur deux questions déterminantes : la constitutionnalité de ces traités d'une part et la nécessité de voir ces traités ratifiés également par le *Bundesrat*.

Par sept voix contre quatre, elle rejeta la thèse de l'inconstitutionnalité de ces accords, défendue par l'opposition CDU-CSU. Huit Etats rejetèrent aussi la thèse démocrate-chrétienne selon laquelle les accords devaient être ratifiés aussi par le *Bundesrat*. Une partie des représentants démocrate-chrétiens s'abstenaient, l'un d'entre eux se rangeait du côté de la majorité.

(33) A. GROSSER, *op. cit.*, p. 226 note que « si on prend les lois exigeant l'approbation du *Bundesrat* (1.489 sur 2.395 en vingt ans, de 1949 à 1969), on s'aperçoit que celui-ci n'a refusé son consentement que quarante-trois fois, acceptant ensuite dans vingt-quatre de ces cas un compromis élaboré par la Commission de conciliation.

Les traités furent finalement approuvés par le *Bundestag* après des débats parlementaires passionnés, en mai 1972, l'opposition démocrate-chrétienne s'abstenant largement au vote.

Les traités sur les bases des relations entre la République fédérale et la République démocratique allemande furent votés, suite à la dissolution du *Bundestag* (septembre 1972) par une confortable majorité de 268 voix contre 117 (loi d'approbation du 11 mai 1973) sans que le *Bundesrat* les ait arrêtés.

Le Traité de Prague (sur les relations mutuelles entre la République fédérale et la République socialiste de Tchécoslovaquie) fut adopté le 10 juillet 1974 par une majorité de 262 voix contre 167 au *Bundestag*, levant cette fois l'hypothèque d'un vote négatif du *Bundesrat* (ayant entre-temps une majorité démocrate-chrétienne).

On a donc vu intervenir le *Bundesrat* dans la procédure de ratification de ces traités, violemment contestés par l'opposition, et ce avec des fortunes diverses, selon que celle-ci ait atteint ou non une majorité au sein du *Bundesrat*, et ce au gré des résultats des élections des *Länder*.

Plus récemment, les lois dites antiterroristes, furent votées en avril 1978 par 252 voix contre 243 au *Bundestag*, levant cette fois encore l'hypothèque de l'opposition exprimée au *Bundesrat* par la majorité démocrate-chrétienne actuelle aux projets votés initialement au *Bundestag* deux mois plus tôt. Cette majorité n'atteint pas les deux tiers d'ailleurs, et l'échec relatif de la CDU aux élections du *Land* de Hesse en octobre 1978 a différé cet espoir pour ce parti.

Ces tribulations n'ont finalement qu'une incidence limitée dans la mesure où ce n'est qu'à l'égard des lois fédératives — qui régissent l'organisation et la procédure administratives des *Länder* — que le *Bundesrat* dispose d'un droit de veto absolu.

Sans doute la Cour Constitutionnelle a-t-elle interprété de manière extensive les cas de veto absolu ; ainsi a-t-elle admis que le *Bundesrat* devait donner son accord à l'ensemble de la loi, si elle comporte à la fois des règles de fond et des règles de forme (Cour Constitutionnelle fédérale, 12 novembre 1958, BVerf G.E., tome 8, p. 274) ; cette jurisprudence, selon Michel Fromont (34), « a contribué à élargir considérablement la compétence législative du *Bundesrat*, car de nombreuses lois fédérales contiennent des dispositions finales sur les autorités compétentes et la procédure suivie par celles-ci ». C'est assurément vrai mais le nombre de projets faisant politiquement problème et donnant

---

(34) Michel FROMONT, RFA, Les événements survenus en 1974, *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, Chronique constitutionnelle étrangère, janvier-février 1976, p. 203.

lieu à un affrontement entre majorité et opposition n'est pas sans doute tellement élevé (35).

Et plus récemment dans un arrêt rendu le 25 juin 1974 (BVerf G.E., tome 37, p. 63) la Cour de Karlsruhe a considéré que le *Bundesrat* ne devait donner son accord qu'aux lois modifiant les règles relatives à l'administration et pas à toutes les lois modifiant les lois fédérales antérieures pour lesquelles il avait dû donner son accord : sauf cas exceptionnels, de telles lois ne touchent qu'au droit substantiel et n'apportent aucune nouvelle restriction à l'autonomie administrative des *Länder*.

20. Cette controverse quant à l'étendue de la compétence normative du *Bundesrat* n'empêche pas que le travail du *Bundesrat* se déroule dans des conditions positives et que la contribution de cette assemblée soit indéniable dans le processus d'élaboration législative.

Les membres du *Bundesrat* siègent surtout au sein de Commissions (un représentant par *Land* qui peut être haut fonctionnaire); tout projet de loi déposé par le Gouvernement ou texte voté au *Bundestag* est examiné par la Commission compétente du *Bundesrat* dont l'avis souvent unanime est alors soumis pour décision aux gouvernements des *Länder* dont les représentants exprimeront l'opinion dans un vote unique (*cf. supra*).

Pour Alfred Grosser, « ici apparaît une des forces du *Bundesrat*, qui représente aussi son principal atout dans la participation à l'administration de la République fédérale prévue par la loi fondamentale : alors que les députés du *Bundestag* sont souvent mal à l'aise dans les discussions techniques avec les ministres fédéraux qui disposent des dossiers de leurs bureaux, le *Bundesrat* peut opposer la compétence administrative des *Länder* aux affirmations et aux exigences des bureaucrates fédéraux » (36).

Le *Bundesrat* est assurément une Chambre de réflexion qui peut jouer un rôle efficace (en mettant à part certaines circonstances politiques qui peuvent l'amener à tenter de constituer une sorte de contrepois au

---

(35) Il a cependant fallu un mois et demi de discussions, de nombreuses réunions de cette Commission de conciliation et un « sommet » officieux (du chancelier fédéral et des ministres présidents des *Länder*) pour arriver à un compromis lors du vote de la dernière loi fiscale.

Pour d'autres législations fédérales encore où l'intérêt des *Länder* n'était pas en cause, le CDU-CSU a aussi multiplié des manœuvres d'obstruction : législation libéralisant l'avortement, sur le service civil (objection de conscience...); aux yeux du gouvernement actuel, il y va d'un « détournement de la Loi fondamentale » ; pour le CDU-CSU, le *Bundesrat* est un instrument politique au même titre que le *Bundestag* et il doit assurer la défense des *Länder* et la protection des minorités.

(36) A. GROSSER, *op. cit.*, p. 226.

gouvernement fédéral et au *Bundestag* où se retrouve une majorité différente). D'autant plus efficace que la Commission de conciliation peut éviter les conflits majeurs et finalement faire bénéficier l'ensemble du processus d'élaboration législative d'une part au moins de la contribution positive et originale du *Bundesrat*, plus sensible par sa composition aux réalités administratives comme aux revendications des diverses composantes de l'Etat fédéral (37).

### Le Conseil des Etats Suisse : réplique du Sénat des USA ?

21. La Confédération Helvétique présente assurément — en dépit de son régime fédéral — un modèle plus classique du bicaméralisme que l'Allemagne fédérale.

L'article 71 de la Constitution fédérale confie « l'autorité suprême de la Confédération » à l'Assemblée fédérale, composée du Conseil National et du Conseil des Etats.

Si le monocaméralisme est le système parlementaire unique des cantons, la confédération a, quant à elle, adopté la formule bicaméraliste. Dans son « Précis de Droit Constitutionnel et public suisse » (38), Marcel Bridel explique cette option en ce que « lorsqu'en 1848, la Confédération se transforme en un Etat fédératif, suivant le modèle américain, elle en adopte tout naturellement la formule bicaméraliste... En Suisse, comme précédemment dans le Nouveau Monde, on adopte ce système dans un esprit de transaction, pour réaliser un compromis entre le radicalisme centralisateur, qui tendait à instaurer une représentation nationale unique et le fédéralisme conservateur qui tendait à réserver le pouvoir à un organe exclusivement composé de représentants des cantons, sur un pied de parfaite égalité » (39).

La différenciation qui s'instaure ainsi au sein du Parlement Suisse trouve d'abord et essentiellement sa source dans la composition des deux Assemblées. Le Conseil des Etats a un recrutement différent de celui du Conseil National qui compte, quant à lui, 200 députés répartis entre

---

(37) Il est toutefois fatal, qu'au-delà des prévisions du Constituant de 1949, la politique de partis établis au niveau fédéral politise la seule assemblée où la voix régionale doit se faire entendre. Mais cela correspond aussi à une certaine régression du fédéralisme, qui se caractérise depuis plusieurs années par une réduction des compétences des Länder (dans le domaine des compétences concurrentes).

(38) M. BRIDEL, *Précis de Droit Constitutionnel et public Suisse*, Deuxième partie, *Les organes de l'Etat*, Lausanne, Payot, 1969, p. 51, n° 384.

(39) Le même auteur souligne (p. 50, n° 383) — mais n'est-ce pas une généralisation un peu hâtive — que « cette formule (du bicaméralisme) est devenue caractéristique de l'Etat fédératif ; tous les pays qui ont adopté ce statut l'ont copiée plus ou moins servilement ».

les cantons et les demi-cantons, formant chacun une seule circonscription, soit un collège électoral dont les électeurs élisent un nombre de députés variable selon l'importance de leur population, étant entendu que chaque canton ou demi-canton désigne au moins un député. Le Conseil des Etats se compose en effet de 44 députés des cantons (prochainement 46 suite à la constitution du canton du Jura), soit deux nommés par chaque canton (dans les cantons partagés, chaque demi-Etat en élit un) : le parallélisme avec la composition du Sénat des Etats-Unis d'Amérique est évident.

Les cantons organisent librement la procédure des élections dites cantonales, contrairement aux élections pour le Conseil National qui sont, elles, fédérales.

Les Conseillers aux Etats sont aussi désignés par les cantons qui sont les organes de nomination (le plus souvent, il s'agit d'une élection au suffrage universel mais les cantons peuvent confier le soin de ces désignations à leur Grand Conseil, par exemple, étant simplement tenus à assurer, pour cette opération, l'application des principes démocratiques). A cet égard, il existe une certaine similitude avec le *Bundesrat* quant à l'origine de la désignation. Mais, une fois nommés, ils « ne tiennent plus leurs droits et leurs obligations que de la Constitution et des lois fédérales » (40).

On se trouve dès lors devant une Assemblée apparemment bivalente : dans un sens, elle est une Chambre des cantons : juridiquement, car les cantons en désignent les membres et politiquement, car le nombre de députés est identique pour tous les cantons qui peuvent en fait y exercer une influence égale à celle des autres. « L'idée est encore vivace, note Antoine Favre (41) que le Conseil des Etats a pour mission spéciale de « défendre les intérêts des cantons. Cette idée exerce une influence incontestable sur la « mentalité » propre du Conseil des Etats. Si inexacte soit-elle du point de vue juridique, elle garde une valeur politique considérable ».

Juridiquement en effet le Conseil des Etats est un organe fédéral au même titre que le Conseil National. Les députés au Conseil des Etats votent sans instructions des cantons.

Mais l'appellation en soi équivoque du Conseil a pu justifier, tout autant que l'indemnisation de ses membres par les cantons, une appréciation

---

(40) Pour A. FAVRE, *Droit Constitutionnel Suisse*, Fribourg, Editions Universitaires, 1970, p. 283, le Conseil des Etats « est un organe de formation de la volonté de la Confédération, non un organe de manifestation de la volonté des cantons. Comme les députés au Conseil des Etats ne votent pas selon des instructions, les opinions des députés d'un canton peuvent diverger ».

(41) A. FAVRE, *op. cit.*, pp. 176-177.

erronée sur la nature d'un organe qui est fédéral et est d'ailleurs ressenti comme tel dans la mentalité des députés aux Etats qui comme les Conseillers nationaux, ont conscience d'être des parlementaires de la Confédération, s'exprimant en son nom.

« Ils n'ont pas révélé d'attachement systématique à l'autonomie des cantons contre les progrès de la civilisation » (42).

22. Si la différenciation entre les deux assemblées s'accuse quant à leur composition, elle n'apparaît pas manifeste en ce qui regarde leurs attributions dont l'article 84 de la Constitution définit l'identité.

Les deux Conseils ont mêmes pouvoirs et même compétence et jouissent d'une égalité parfaite dans l'exercice de leurs attributions : aucun des deux ne jouit d'une priorité de principe quant à l'objet des délibérations.

Pour qu'une décision de l'Assemblée fédérale soit acquise, il faut — et c'est ici la consécration du bicaméralisme classique — que les deux Chambres aient pris une décision concordante, portant sur un texte absolument identique. Ce qui suppose la « navette » entre les Chambres jusqu'à ce qu'un accord soit obtenu entre elles à moins que les deux Chambres décident de s'en tenir à des textes divergents. Il faut noter que la navette se limite aux seuls points de divergence entre elles.

Dans ce cas défavorable, relativement rare, le conflit — et c'est une originalité du système (par rapport à d'autres systèmes bicaméraux tels que le système italien ou belge) — est soumis à une commission mixte paritaire de conciliation qui tente d'établir une nouvelle rédaction. Si cette tentative échoue ou que l'un sinon les deux Conseils rejettent la proposition formulée, l'objet est abandonné. En ce cas, le projet est retiré : les 46 membres du Conseil des Etats ont ainsi le même poids que les deux cents membres du Conseil national.

Les deux Conseils siègent évidemment séparément, sauf circonstances exceptionnelles telles que les élections du président de la Confédération, du Conseil fédéral, des juges fédéraux..., l'exercice du droit de grâce et le règlement de certains conflits de compétence. L'Assemblée fédérale prend alors ses décisions à la majorité absolue des votants : c'est dire que l'avis du Conseil national, largement majoritaire, sera toujours en l'occurrence déterminant.

Le bicaméralisme ainsi pratiqué ne paraît pas généralement remis en cause. Pour Antoine Favre « l'institution des deux Chambres en Suisse n'a pas donné lieu à des critiques sérieuses. Ce qui importe en effet,

---

(42) M. BRIDEL, *op. cit.*, p. 53, n° 387.

ce n'est pas d'avoir des lois rapidement faites, c'est de les avoir bien faites. A cet égard, notre organisation législative présente plus de garanties que ne le ferait le régime de la Chambre unique. Le contrôle réciproque que les deux Chambres exercent l'une sur l'autre dans l'élaboration des lois est une raison suffisante de leur existence » (43).

Cette opinion à la fois classique et peut-être un rien exagérément optimiste n'est pas tout à fait partagée par d'autres observateurs de la vie politique suisse, tel que Jean Rohr qui, dans son ouvrage sur « La Suisse contemporaine » estime que « une réforme portant sur une répartition des compétences (entre les Conseils) serait plus favorablement accueillie : elle aurait le double avantage de tenir compte de l'origine et de la nature différentes des deux Conseils, et de répondre mieux au besoin de division du travail législatif » (44).

Elle tiendrait aussi compte de la différence de style et de climat qui se retrouve ici aussi entre les deux assemblées ; le Conseil des Etats apparaissant — conséquence sans doute de sa composition comme du petit nombre de ses membres — comme « une assemblée plus conservatrice, plus modérée dans ses tendances et plus mesurée dans ses débats que le Conseil national » (45).

En attendant que soit peut-être aménagé un jour le statut que d'autres considèrent anachronique du Conseil des Etats, la formule bicamérale qu'a adoptée la Suisse dans la perspective d'un Etat fédératif sans en tirer toutes les conséquences, survit avec les aléas inévitables que pareille formule entraîne aussi dans d'autres pays mais sans qu'on puisse négliger les aspects positifs qu'elle présente traditionnellement. Le caractère fédéral de l'Etat et la limitation des compétences qui sont les siennes en conséquence comme la nécessité d'une prise en charge spécifique de certains intérêts tels que la protection des minorités dans un Etat hétérogène rendent assurément moins crédible une formule bicamérale qui ne différencie pas fondamentalement les deux branches d'un pouvoir, dont la suprématie dans la Confédération est largement entamée par la croissance récente des pouvoirs réels de l'Exécutif (il ne faut pas oublier que si les membres du Parlement fédéral ont droit d'interpellation, cela ne débouche sur rien. Le Parlement ne peut renverser le Conseil fédéral ; toutefois le Conseil national comme le Conseil des Etats peuvent être appelés à connaître du recours formé contre des décisions administratives du Conseil fédéral mais là encore de manière exceptionnelle).

---

(43) A. FAVRE, *op. cit.*, pp. 175-176.

(44) J. ROHR, *La Suisse contemporaine, Société et vie politique*, Paris, A. Colin, 1922, p. 183.

(45) M. BRIDEL, *op. cit.*, p. 53, n° 387.

### Leçons des expériences européennes du bicaméralisme.

23. L'aperçu, forcément schématique et dès lors quelque peu simplificateur, du système bicaméral dans quelques pays du continent européen et plus particulièrement du fonctionnement de la deuxième Chambre dans ceux-ci, confronte certes à des expériences en soi originales qu'il faut chaque fois replacer dans le contexte propre à chacun des Etats envisagés. Contexte à la fois constitutionnel et socio-politique qui détermine tant la composition que les pouvoirs et la capacité de mise en œuvre de ceux-ci, de la deuxième Chambre comme aussi la contribution spécifique de celle-ci dans l'équilibre recherché normalement par l'installation du système bicaméral.

Au-delà des variantes nationales, des constantes se dégagent. Il est important et intéressant de les relever comme autant de lignes de faite d'un système qui coïncide largement dans les Etats occidentaux avec le régime parlementaire traditionnel, soumis à une évolution qui n'a pas manqué de rejaillir aussi sur la structure bicamérale.

24. Chambre des collectivités régionales et locales, la deuxième Chambre l'est assurément et nécessairement dans les Etats fédéraux : « C'est en effet un trait tout à fait caractéristique de l'Etat fédéral que d'impliquer une double représentation parlementaire : dans une Chambre c'est la population globale de l'Etat qui envoie ses députés, dans l'autre ce sont les collectivités particulières qui sont représentées » (46).

Avec cette ambiguïté que l'on se trouve à première vue devant une assemblée qui est un organe de l'Etat fédéral mais qui en même temps représente les Etats ou les composantes de la Fédération. Cette ambiguïté paraît cependant en bonne partie écartée lorsqu'on constate — et on l'a fait plus spécialement pour la Suisse — qu'aucun mandat impératif des Etats (ou cantons) ne lie les membres de cette assemblée. Le cas de l'Allemagne fédérale étant toutefois à réserver, sous cet angle, car les membres du *Bundesrat*, nommés par les gouvernements des *Länder*, ne peuvent statuer que selon leurs instructions et on a d'ailleurs souligné combien un usage — considéré par d'aucuns comme contraire à l'esprit de la loi fondamentale — en avait été fait pour contrecarrer l'action du Gouvernement fédéral et de la majorité du *Bundestag* (différente de celle du *Bundesrat*).

Dans les Etats à structure plus unitaire, la deuxième Chambre peut présenter une composition qui l'apparente à une Chambre qui, sans être

---

(46) G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Tome II, *l'Etat*, Paris, LGDJ, 1967, p. 502, n° 325.

une assemblée représentative des collectivités locales comme telle n'en traduit pas moins leurs aspirations et crée entre celles-ci et le pouvoir central un lien politique au moins effectif, sinon efficace.

Ainsi, le Sénat français qui est toujours un peu resté le « Grand Conseil des (petites) communes », dont parlait Gambetta, ce Sénat, dont le Général de Gaulle veut en 1969, avec l'insuccès que l'on connaît, revoir la composition dans la mesure toutefois où, à ses yeux, « la rénovation du Sénat est inséparable de la régionalisation, puisque celle-ci créera des collectivités territoriales nouvelles, et que le Sénat — qui s'est appelé, jadis, le Grand Conseil des Communes de France — a toujours été en étroit rapport avec les collectivités territoriales » (47).

Ainsi encore, la Chambre Haute ou Première Chambre des Pays-Bas, composée de 75 sénateurs, élus au suffrage indirect par les Etats provinciaux (élection par « degrés »).

L'Italie, à cet égard, fait exception et cela malgré sa structure régionale, voulue par le Constituant de 1948 et désormais en place.

S'il peut y avoir cumul entre l'exercice du mandat au sein d'une de ces assemblées et l'exercice de mandats à l'échelon régional ou local, on relèvera que les membres de la deuxième Chambre n'y siègent normalement pas en tant qu'ils sont simultanément membres d'une assemblée régionale ou locale et élus au premier chef à ce titre. La formule envisagée pour les futurs membres du Sénat n'a pas comme telle d'équivalent absolu dans les assemblées que nous avons envisagées. Seule la composition du *Bundesrat* s'en rapproche puisqu'y siègent des membres des gouvernements des *Länder* désignés en leur sein par chaque *Landrat* et dès lors nécessairement membres de celui-ci ; mais ils siègent au *Bundesrat* comme délégués d'un *Land* au gouvernement duquel ils appartiennent ; les sénateurs belges de demain ne seront pas, quant à eux, tous membres des Exécutifs des communautés et des régions, mais seulement quelques-uns d'entre eux.

Mais les sénateurs font partie des Conseils régionaux français, créés par la loi du 5 juillet 1972 (au même titre d'ailleurs que les députés élus dans les départements faisant partie de l'aire territoriale de l'établissement public régional et que les représentants des collectivités locales, représentants des départements et des agglomérations, en nombre au moins égal à celui des parlementaires).

Un lien direct entre un mandat de membre de la deuxième Chambre et un mandat régional n'est donc pas nécessairement vérifié dans les

---

(47) Michel DROIT, *Les feux du crépuscule, Journal 1968-1969-1970*, Paris, Plon, p. 112.

Etats fédéraux ou faisant place en tous cas à une structure décentralisée, axée sur les régions.

Le détriplement — original en soi — de la fonction de conseiller régional dans la Belgique de demain — celui-ci étant par le fait même conseiller de communauté et sénateur (sauf l'exception propre à une moitié de conseillers régionaux bruxellois) — peut aussi apparaître dès lors comme lié à ce « visage mélangé » de l'Etat belge dans lequel Etat central, communautés et régions seront autant de pouvoirs égaux et parallèles entre lesquels un lien fonctionnel a pu être envisagé dans le cadre d'une imbrication ingénieuse du Sénat, des conseils régionaux et communautaires.

25. La deuxième Chambre n'est pas nécessairement toujours une Chambre mineure au niveau de l'exercice du pouvoir normatif dans l'Etat.

La Suisse fédérale et l'Italie régionale gardent une structure bicamérale relativement classique, remise d'ailleurs en cause, mais sans conviction excessive, dans les deux pays. Tant en Italie qu'en Suisse, les pouvoirs des deux branches du Parlement sont identiques. Avec ce que cela présente d'avantages et d'inconvénients comme on l'a souligné plus haut lors du rappel des lignes de force du bicaméralisme.

La similitude est grande avec le bicaméralisme belge actuel ; la différenciation avec la première Chambre est essentiellement affaire d'état d'esprit et d'attention portée de manière plus certaine au rôle proprement législatif des Chambres.

Le Sénat français et le *Bundesrat* présentent assurément, chacun en leur genre et compte tenu de la structure de l'Etat dans lequel ils s'insèrent, une formule plus spécifique de deuxième Chambre dont le rôle législatif n'est pas mince mais quelque peu différencié par rapport à celui de la première Chambre, Assemblée nationale ou *Bundestag*.

Le Sénat français peut aussi inscrire son action au niveau législatif dans le cadre d'un bicaméralisme traditionnel ; mais, on l'a constaté, le Gouvernement français est armé pour en éviter l'écueil souvent dénoncé : la navette voit ses excès contenus par l'intervention de la commission mixte paritaire dont les efforts infructueux seront sanctionnés par la prééminence finale de l'Assemblée nationale. De même l'urgence peut être invoquée pour éviter, selon les cas, les lenteurs probables de la procédure bicamérale. Mais ce « robotage » des compétences législatives du Sénat français n'empêche pas qu'il exerce dans près de 40 % des cas son rôle de législateur de manière substantielle et efficace, d'un point de vue tant légistique que politique.

Le *Bundesrat* est sans doute — un peu comme la Chambre des Lords britannique, mais *mutatis mutandis* — une Chambre dotée d'une

« faculté d'empêchement » au niveau de l'élaboration des lois fédérales. Son veto est radical quand il s'agit de lois dites fédératives : on retrouve à ce niveau les tribulations d'un bicaméralisme qui peut être paralysé par une navette intégrale. Il est susceptible d'être levé pour les autres lois mais pas nécessairement sans peine (48). Toutefois, ici encore, l'intervention d'une commission de conciliation, entraînant le plus souvent des résultats positifs, est de nature à éviter des impasses politico-législatives majeures. Le *Bundesrat* n'en joue pas moins un rôle législatif indéniable et opportun.

Comme le Sénat français, il ne manque pas de faire sentir le poids utile d'une Chambre de réflexion dans l'élaboration des textes qui lui doivent souvent d'être techniquement, voire politiquement meilleurs et mieux applicables.

Comme on le voit, la deuxième Chambre garde dans les Etats européens ici étudiés, le pouvoir de voter les lois et joue le rôle effectif d'une Chambre législative dans des proportions et selon des modalités différentes.

Le Sénat français et le *Bundesrat* doivent, à certains égards, s'accommoder d'une prééminence de la première Chambre comme on vient de le rappeler, mais il y va d'exceptions qui ne mettent pas en cause la compétence normative principale des deux Assemblées dont les membres ont d'ailleurs un droit d'initiative indiscutable en matière législative.

26. Le rôle politique des deuxièmes Chambres est généralement moins évident dans les divers Etats. Il est bien certain que l'Assemblée nationale française, la Chambre des Députés italienne, le *Bundestag* et aussi, mais peut être dans une mesure moindre, le Conseil National, exercent une prééminence traditionnelle au niveau du contrôle de l'action gouvernementale.

Encore a-t-on pu constater que le Sénat français peut être le premier consulté dans des débats politiques fondamentaux comme la réforme des collectivités locales (il est vrai qu'il est toujours un peu le Grand Conseil des Communes) mais aussi qu'il est amené à discuter une déclaration de politique générale comme l'Assemblée nationale et à censurer le gouvernement par un vote négatif dont les conséquences restent toutefois encore à vérifier et à déterminer. Son rôle au niveau d'une révision de la Constitution, déjà affirmé de manière contraire à la volonté du Président de la République, assied plus encore l'influence politique

---

(48) S'il est acquis aux deux tiers des voix (hypothèse qui pourrait se vérifier prochainement si le CDU réussit à occuper deux tiers des sièges au sein du *Bundesrat*), il ne peut être levé que moyennant les deux tiers des voix du *Bundestag* : ce qui pourrait conduire en l'occurrence à un veto de facto absolu.

d'une assemblée qui a pu et pourra encore démontrer sa qualité d'acteur à part entière dans le jeu politique de la cinquième république.

Il est inutile de revenir sur le rôle politique évident qu'entend jouer le *Bundesrat* depuis quelques années, à l'extrême limite peut-être de ses prérogatives constitutionnelles. Mais le *Bundesrat* entend sans doute de la sorte exprimer aussi son rôle de participation à la fonction législative et administrative du *Bund* tant il est vrai que même en dépit d'arrière-pensées politiques avérées, il y a une interpénétration inévitable entre cette fonction première et une volonté de contrôle ou d'orientation de la politique menée par ce gouvernement fédéral.

La seconde Chambre est en effet aussi cette Chambre de réflexion dont l'activité, peut-être davantage axée sur l'élaboration des lois et la protection des droits comme la sauvegarde du Droit, ne se limite pas aux aspects proprement légistiques de cette fonction. Ayant moins de prise sur l'actualité politique immédiate, elle peut réserver ses jugements de « Chambre de réflexion » à des débats politiques plus fondamentaux ou à des options politiques qui sont presque de société, à travers l'élaboration de textes qui les traduisent et les formalisent en termes de droit.

Telle paraît bien être en tout cas la réalité d'un bicaméralisme qui, s'il a ses lourdeurs (de procédure surtout), n'en préserve pas moins la dose nécessaire de réflexion dans le débat politique, davantage assumé dans la quotidienneté et dans ses implications budgétaires par la première Chambre.

La situation du Sénat belge de demain serait telle que le gouvernement national n'engagerait pas sa responsabilité devant lui ; il en est de même pour le *Bundesrat* et aussi, mais c'est propre au régime particulier de la Suisse, pour le Conseil des Etats.

Il paraît en effet difficile sinon contradictoire de voir le gouvernement national être censuré par une assemblée qui rassemble des élus des régions, dont certains d'ailleurs, membres des Exécutifs régionaux ou communautaires.

Ce qui amènerait une immixtion pour le moins douteuse et contraire à la philosophie des accords communautaires dans l'exercice du contrôle politique du pouvoir central.

On enlève ainsi à l'avenir au Sénat belge la possibilité d'être aussi une Chambre de réflexion dans l'ensemble des grands débats politiques nationaux qui seront désormais l'apanage de la Chambre (nationale) des représentants.

**Le Sénat belge de demain : les perspectives d'un bicaméralisme limité.**

27. Les considérations qui précèdent, au regard des intentions exprimées de manière assurément non équivoque en ce qui concerne le Sénat dans le cadre des accords communautaires d'Egmont et du Stuyvenberg, nous amènent à tenter de conclure ou plus exactement de dégager quelques perspectives, relativement fuyantes encore, quant au rôle et aux attributions de cette assemblée qui ne reprendra de l'actuel Sénat que bien peu de ses attributs.

Sans doute ses membres — en nombre désormais égal à celui de la Chambre des représentants (212) — sont-ils toujours élus au suffrage universel mais en tant que conseillers régionaux qui deviennent, en même temps, conseillers des communautés et membres du Sénat.

N'étant plus normalement soumis à l'exigence de l'âge de 40 ans au moins pour pouvoir être élus, ils formeront une assemblée nécessairement plus jeune dans sa composition et peut-être — mais cela n'est pas prouvé — d'une tournure d'esprit quelque peu différente (l'âge pouvant être un facteur de pondération qu'il serait cependant injuste de considérer comme étant le seul qui contribue à une plus grande sérénité de l'actuelle Haute Assemblée).

Les sénateurs actuels sont déjà membres des Conseils Culturels ; ils l'ont été, de 1974 à 1977, dans le cadre de la régionalisation dite préparatoire, d'éphémères Conseils régionaux. Mais cela dans un contexte inversé : c'est en leur qualité de sénateurs qu'ils siègent au sein des Conseils Culturels (membres d'un des deux groupes linguistiques, en fonction des articles 32*bis* et 59*bis* de la Constitution) comme ils siégeaient au sein des Conseils régionaux (selon leur domiciliation dans l'une des trois régions).

Du point de vue de sa composition, le Sénat — quoi qu'on en dise — est, dans une certaine mesure, l'émanation des régions et aussi des communautés. Mais les sénateurs, élus directement, mais par régions, par un corps électoral identique à celui de la Chambre, seront aussi et simultanément des représentants de la Nation puisqu'ils ne siégeront pas sur instruction des régions ou des communautés vis-à-vis desquelles ils n'ont juridiquement aucune responsabilité à justifier quant à leur comportement en tant que membres du Sénat (ce qui, politiquement, n'est peut-être pas aussi évident) : ce qui les rapproche du statut des membres du Conseil des Etats Suisse mais les différencie du *Bundesrat*.

Ils voteront la révision de la Constitution (normalement à la majorité prévue à l'article 131 de la Constitution sauf révision, non prévue, de celui-ci) et les lois à majorité spéciale, comme la Chambre des repré-

sentants, avec le même droit d'initiative ; ils garderont le droit de nommer la moitié des membres de la Cour des Comptes comme la Chambre. Et enfin, ils interviendront, dans un certain délai, dans l'élaboration des lois nationales, appartenant à cette catégorie relativement fuyante de la « législation de base » par des propositions d'amendements aux textes adoptés par la Chambre qui fera de ces propositions ce qu'elle voudra.

Tout ceci confirme la qualité de représentants de la Nation, qualité non exclusive et non intégrale, à notre sens, dans la mesure par exemple où la « double majorité » est requise dans la plupart des décisions qui resteront de la compétence du Sénat : exigence qui valorise plus spécialement leur qualité de représentants d'une Communauté qui apparaît ici quelque peu mêlée à celle de représentants de la Nation.

Il est d'ailleurs significatif de relever en ce sens la déclaration du président du CVP, M. Wilfried Martens, faite lors de la discussion de la déclaration gouvernementale, le 8 juin 1977 à la Chambre des représentants selon laquelle « ... *Een derde basisenmerk is dat onze gemeenschappen voortaan, in hun eigen politieke structuur, ook zullen medebeslissen op het nationaal vlak ; zij zullen deelnemen aan de nationale besluitvorming, namelijk langs de Senaat der gewesten, voor alles wat betreft wijzigingen van de Grondwet, goedkeuring van wetten met speciale meerderheid en tussenkomst bij wijze van advies in de basiswetgeving...* » (49).

28. Mais la participation à la prise de décision au niveau national sera-t-elle bien effective en l'occurrence ?

A cet égard, ne peut-on pas éprouver certains doutes (50), doutes qui paraissent accrus lorsqu'on confronte les pouvoirs du futur Sénat à ceux qui sont octroyés aux secondes Chambres des Etats, que nous avons analysés plus haut.

Le Sénat garde ses pouvoirs en ce qui regarde la révision de la Constitution et les lois à majorité spéciale. Ce qui se justifie à raison même des considérations qui précèdent.

Mais il perd une large part de l'exercice de la fonction législative, tant au niveau du champ d'application que des modalités de celle-ci.

Quant au champ d'application tout d'abord : il est réduit au niveau d'une Chambre de réflexion pour la *législation de base* dans les domaines du droit public, civil, commercial, pénal et fiscal. La notion de législation de base est ignorée du droit public traditionnel ; qu'inclut-elle réellement ?

(49) An. Parl., Chambre des représentants, SE 1977, 8 juin 1977, p. 56.

(50) Voir à cet égard les appréhensions du sénateur de Stevhe lors de la discussion de la déclaration gouvernementale au Sénat : An. Parl., SE 1977, 14 juin 1977, p. 102.

Si le concept est utilisé dans le domaine des compétences concurrentes dans les Etats fédéraux tels que la République fédérale d'Allemagne [distinction entre « *Rahmengesetzgebung* » et « *Grundsatzgesetzgebung* » (51)] ou l'Autriche (le « *Grundsatzgesetz* », législation de base qui peut être exécutée et complétée par les « *Länder* »), il n'est pas transposable dans le cas présent (il ne s'agit pas ici de délimiter les compétences de l'Etat central et des autres composantes de l'Etat).

Cette délimitation qui sera fatalement arbitraire et dont il reste à déterminer qui l'établira si tant est que cela soit possible, s'inscrit de surcroît à l'intérieur d'un domaine déjà restreint puisqu'aussi bien la législation proprement économique et sociale n'y figure pas (sauf certains aspects relevant du droit pénal ou commercial...). Les traités sont exclus (or, on connaît les implications communautaires ou régionales de certains traités tels que les traités Escaut-Rhin...).

Les budgets et les comptes également [les Dotations des communautés et des régions y compris, ce qui peut à la fois se justifier (le Sénat serait juge et partie en l'occurrence) et être regretté].

Quant aux modalités ensuite ; le Sénat pourra, dans les trente jours de la communication au Président du Sénat (52), prendre l'initiative de proposer des amendements aux (seuls) projets de lois votés par la Chambre, auquel cas celle-ci prendra une nouvelle décision. Encore faut-il que le Sénat en décide à la double majorité qui peut être un facteur d'immobilisme : mais cet inconvénient ne doit pas être exagéré car la portée de ces amendements ne risque pas d'être telle qu'elle suscite des divergences graves entre les deux communautés (encore ne faut-il pas qu'une majorité au sein d'un groupe linguistique soit contraire à celle de la Chambre).

Si le Sénat ne réagit pas, la loi est votée définitivement. Sinon, le projet revient devant la Chambre qui se prononce en dernier ressort, sans être aucunement liée par les amendements du Sénat qui, dans les faits, seront sans doute plus d'une fois retenus en tout ou en partie : encore, cela ne sera-t-il pas toujours aussi évident.

On édulcore ainsi de manière sérieuse le fonctionnement traditionnel du bicaméralisme ; on en limite assurément les aspects les moins agréables,

---

(51) Dans le premier cas, le législateur du Bund édicte des dispositions cadres dont l'exécution est à assurer par des réglementations des Länder ; dans le second, il y a de principes de base pouvant être complétés par des dispositions normatives des Länder.

(52) Immédiatement, précise l'accord du Stuyvenberg, donc après le vote par la Chambre, le délai de trente jours ne courant pas durant les vacances parlementaires, ni suppose-t-on, pendant le délai au cours duquel le Sénat est renouvelé, les élections des Conseils régionaux ne coïncidant plus avec celles de la Chambre.

comme la navette, mais si les principes sont partiellement saufs, notamment dans la mesure où le Sénat intervient dans le processus d'élaboration d'un certain nombre de projets seulement, il faut reconnaître 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'instauration d'une Commission paritaire mixte (s'inspirant partiellement des modèles français ou allemand cités plus haut) peut y conduire aussi si le point de vue du Sénat peut y être correctement exposé aux représentants de la Chambre. D'autres procédures peuvent être trouvées, copiant celles qui existent aujourd'hui déjà lorsqu'une navette s'instaure entre les deux Chambres, comme par exemple des commissions réunies de la Chambre et du Sénat. Plus fondamentalement, on peut constater que l'on a octroyé au Sénat belge de demain des pouvoirs nettement en deçà de ceux qui reviennent au Sénat français ou au *Bundesrat* notamment. Le Sénat interviendra toujours en second lieu et perdra tout droit d'initiative. Et il ne pourra jamais intervenir que dans des domaines limités et définis de manière incertaine pour une part en tout cas. Il est cependant prématuré de considérer qu'il négligera son rôle législatif qui peut dans les faits garder une certaine consistance.

Par ailleurs, sa composition et son statut pourraient rendre plus délicate une extension de ses pouvoirs en matière normative ; ce qui ne conduit pas à affirmer qu'on ne peut pas aller au-delà de ce qu'ont arrêté les accords communautaires : l'expérience du Sénat français ou du *Bundesrat* notamment prouve qu'un bicaméralisme correct reste possible, avec des aménagements, dans l'Etat belge de demain.

29. Le Sénat des régions et des communautés a plus d'une fois été envisagé dans la perspective d'une assemblée qui assure une concertation permanente des représentants des communautés et des régions et qui soit ainsi partie prenante à tous les problèmes qui ont trait à la structure de l'Etat et aux relations entre ses composantes. C'est en ce sens qu'on a nécessairement préservé ses attributions en matière de révision de la Constitution et d'adoption des lois à majorité spéciale. C'est en ce sens encore que les décisions qu'il prend doivent l'être pour le reste prises à la double majorité. C'est en ce sens enfin que les accords du Stuyvenberg ont complété les compétences du Sénat dans deux domaines.

D'une part, il se prononcera, à la majorité simple cette fois (pour éviter un blocage qu'on pourrait aussi éviter ailleurs) sur le bien-fondé de la motion votée dans le cadre de la procédure de protection des

minorités idéologiques et philosophiques dans un des Conseils communautaires (actuellement, les deux Chambres statuent en pareil cas, pour autant que le collège des présidents des deux Chambres et des deux Conseils culturels ait déclaré la motion recevable, et ce aux termes de l'article 5 de la loi du 3 juillet 1971).

D'autre part, il fixera, sur proposition conjointe des deux exécutifs de communauté, les normes auxquelles doivent satisfaire les établissements socio-culturels dont les activités s'adressent aux deux communautés, situés dans la région de Bruxelles (à la double majorité, peut-on supposer).

D'aucuns auraient souhaité voir le Sénat intervenir, au titre d'une sorte d'arbitre, dans les conflits d'intérêt, entre Etat, communautés et régions, dans la mesure notamment où des décrets et ordonnances seraient jugés contraires à l'intérêt national ou porteraient préjudice à une autre communauté ou région. Suggestion à première vue séduisante qui néglige toutefois une difficulté essentielle : ce Sénat serait en l'occurrence juge et partie et la tutelle de l'Etat central que l'on a délibérément écartée trouverait ainsi un succédané dans une intervention du Sénat qui, outre qu'il serait à la fois juge et partie à l'un ou l'autre point de vue, serait peut-être bien en peine de se prononcer, dans la mesure où l'exigence de la double majorité risquerait fort d'entraîner une impossibilité de le faire dans la plupart des cas litigieux.

Ni le *Bundesrat*, ni le Conseil des Etats n'interviennent non plus à ce niveau dans la mesure où de tels conflits existent dans le cadre des Etats fédéraux auxquels ils se rattachent. Et sans aucun doute pour les mêmes raisons.

30. La deuxième Chambre est maintenue, avec des attributions limitées, commandées par la structure même d'un Etat axé sur trois composantes : Etat, communautés et régions qui coexisteront dans le cadre d'une trinité de pouvoirs. Le Sénat, dans sa composition et son statut futurs, en est la résultante ; il traduit, dans le caractère diminué de ses attributions, l'indépendance relative des trois pouvoirs dans l'Etat de demain, dont l'isolement est cependant contenu, plus spécialement par l'intermédiaire de ce Sénat. Si l'on conteste le statut à venir de la Haute Assemblée, n'est-ce pas davantage la structure même de l'Etat belge à venir qu'il faut mettre en cause ? A cette question fondamentale, nous n'avons pas entendu répondre. Celle qui nous retenait était de savoir si le Sénat de demain serait bien cette Chambre de réflexion qu'ont voulu les accords d'Egmont et du Stuyvenberg. Nous avons relevé certaines faiblesses dans leurs options quant au Sénat ; nous avons souligné certains apports d'expériences étrangères qui pourraient utilement inspirer les travaux du Constituant de demain. Celui-ci devrait avoir

pour objectif de trouver, dans la ligne des accords communautaires, une formule qui fasse de ce Sénat nouveau une Chambre apportant à la fois une contribution positive au vouloir-vivre commun dans l'Etat belge de demain et une participation originale et effective à l'exercice de la fonction législative de l'Etat central (53).

« Entre le peuple et la loi, un Sénat introduit l'instance de la sagesse » : cette petite phrase de Georges Burgeau (54) vaut d'être rappelée au moment où l'on entend donner au Sénat un rôle nouveau, sinon différent mais qui ne peut ignorer les traditions d'une assemblée qui est une des assises essentielles de notre Etat de droit.

Le futur Constituant ne devrait pas manquer d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

### **Summary : The Senate of Belgium : a future Chamber of reflection ?**

*In the future Belgian State, in which « communities » and « regions » are constitutionally authorized, the composition, the mission and the competences of the second Chamber, the Senate, are called in question.*

*The « community-agreements » of Egmont and Stuyvenberg provided that the members of the regional councils should be also members of the councils of the communities and members of a Senate (of communities and regions).*

*His legislative roll should be limited to pass the revision of the Constitution, the bills with a special majority and to propose amendments at the bills to the Chamber of deputies.*

*The second Chamber, in the European states, envisaged by this study : the French Senate, the Italian Senate, the German Bundesrat and the Swiss Council of States, is always more powerful than a simple Chamber of reflection, at least on the legislative ground, in the federal states, this assembly has not immediate political control on the national Government.*

*The future Belgian Senate, as these second Chambers, must preserve an active roll in the elaboration of the most important laws and be an assembly of beneficial confrontation between the communities and their deputies ; so, the Senate will assure their effective participation to the legislative function.*

---

(53) A cet égard, comme plus largement les membres du Bundesrat, les Conseillers régionaux et des communautés qui siègeront au Sénat et dont quelques-uns siègeront en outre au sein des Exécutifs régionaux et communautaires pourront apporter une expérience administrative et technique plus éprouvée.

(54) G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, tome VI - volume II, Paris, LGDJ, 1971, p. 310.

