

Quel devenir pour le nouveau Sénat ? Premier bilan

Cédric Istasse

Les élections fédérales du 25 mai 2014 ont constitué l'acte de naissance d'une nouvelle mouture du Sénat belge profondément remanié. Suite à la sixième réforme de l'État, la chambre haute a cessé d'inclure des élus directs, est devenue un organe non permanent (le nombre de ses séances plénières ordinaires étant désormais limité à huit par an), s'est muée en assemblée des entités fédérées, n'exerce plus qu'une fraction des compétences législatives, etc.¹

Cette redéfinition de sa composition, de son mode de désignation, de sa nature et de son rôle politique a pu être lue de deux manières différentes, qui montrent la tension politique qui entoure le sort du Sénat. Pour les uns, ces modifications rapprochent un peu plus encore la chambre haute d'une suppression pure et simple, souhaitée par plusieurs partis politiques (en particulier la N-VA). Pour les autres, au contraire, cette réforme marque le refus de voir disparaître le Sénat et lui donne l'opportunité de trouver sa place dans une Belgique reconfigurée.

La situation nouvelle dans laquelle se trouve le Sénat de Belgique suite à la sixième réforme institutionnelle illustre assurément que l'avenir d'une institution politique n'est jamais entièrement inscrit dans les textes qui la fondent. Loin de tout régler dans les moindres détails, ceux-ci se limitent à déterminer l'esprit général d'une action et à tracer les grandes lignes d'un fonctionnement. Dès lors, c'est la pratique qui se charge de combler les nombreux vides laissés par le droit. Les responsabilités du nouvel organe, sa place dans l'architecture institutionnelle du pays et ses relations avec diverses autres instances sont ainsi déterminées, pour une part non négligeable, par l'action des mandataires politiques qui l'incarnent ou qui sont amenés à interagir avec lui. Bref, une institution, ce sont d'abord et avant tout des hommes et des femmes qui, de l'intérieur ou de l'extérieur, en fonction de leurs conceptions et intérêts propres, tentent de lui faire jouer un rôle réel ou essaient de restreindre son importance. À cet égard, les premières années d'existence ont souvent une influence de premier plan².

En l'occurrence, il y a un an, il apparaissait que tout ce que l'on pouvait raisonnablement dire du nouveau Sénat, c'était qu'il deviendrait ce que voudraient en faire les

¹ Sur toutes ces modifications, cf. C. SÄGESSER, C. ISTASSE, « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2219-2220, 2014, p. 57-68.

² Cf. par exemple, dans un autre domaine, A. FERON, « Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2183-2184, 2013.

parlementaires élus le 25 mai et les gouvernements installés dans la foulée de ce scrutin ³. Les sénateurs œuvreraient-ils à apporter du souffle à leur assemblée ou la laisseraient-ils dans une semi-léthargie ? Dans le premier cas, le gouvernement fédéral, la Chambre des représentants et les gouvernements et parlements des Régions et Communautés accepteraient-ils d'accorder au Sénat une voix dans le concert de l'État fédéral ou le condamneraient-ils à un « service minimum » ?

Un an après le scrutin qui a donné au Sénat son nouveau visage, et après un semestre de fonctionnement effectif, il paraît possible d'apporter, avec prudence, une première réponse à ces questions.

1. Des débuts difficiles

Le Sénat a été installé les 3 et 10 juillet 2014. Les 50 sénateurs désignés par les parlements de Communauté et de Région ont procédé à la vérification de leurs pouvoirs, ont prêté serment et ont coopté 10 membres supplémentaires, qui ont à leur tour prêté serment. Le 17, les 60 sénateurs ont procédé ensemble à la composition des groupes politiques et à la nomination du bureau, Sabine de Béthune (CD&V) étant élue présidente. En vertu de l'accord de gouvernement conclu peu avant, celle-ci a été remplacée à ce poste par Christine Defraigne (MR) le 14 octobre, lors de la séance de rentrée du Sénat.

Au cours des vacances parlementaires 2014, les quelques échos parvenus à la presse ont paru donner raison aux cassandres prédisant une vie courte – ou, à tout le moins, une première législature très difficile – au nouveau Sénat. En effet, en dépit de nombreuses et longues réunions, le bureau – qui inclut notamment les chefs de groupe – a manifestement peiné à définir le futur fonctionnement de l'assemblée. De vives tensions ont opposé minimalistes et maximalistes. Ainsi, certains négociateurs ont revendiqué que la mission de « chambre de réflexion » du Sénat (voir plus loin) soit limitée à la portion congrue, tandis que d'autres ont réclamé qu'elle porte sur de grands enjeux de société et sur des faits d'actualité ⁴. De même, la question du nombre de commissions permanentes à instituer a donné lieu à des débats animés : certains partis n'en voulaient qu'une ou deux, tandis que d'autres souhaitaient en instaurer jusqu'à cinq ⁵. Le nombre de séances plénières ordinaires a constitué une autre pomme de discorde.

Finalement, le 6 octobre, le bureau du Sénat a tranché. Trois commissions permanentes seront à l'œuvre durant la législature en cours : une commission des Affaires institutionnelles (avec à sa tête la présidente du Sénat), une commission pour les matières transversales entre l'Autorité fédérale et les Communautés (présidée par un sénateur N-VA) et une commission pour les matières transversales entre l'Autorité fédérale et les Régions (présidée par un sénateur PS) ⁶. Les commissions se réuniront toutes les

³ Lors de son premier discours comme nouvelle présidente du Sénat, Christine Defraigne (MR) l'a souligné de manière imagée : « Nous allons modeler ensemble le nouveau visage (...) de notre assemblée (...). Ensemble, nous allons sculpter, ciseler, construire cette institution (...). Nous sommes en quelque sorte comme les cellules souches, qui reconstituent, au fil du temps, les organes » (Sénat, *Annales*, 14 octobre 2014). Elle a repris cette même image à l'occasion d'une interview publiée par *La Libre Belgique* dans son édition du 14 novembre 2014.

⁴ RTBF-Info, 16 septembre 2014, www.rtb.be ; *Le Vif/L'Express*, 14 novembre 2014, www.levif.be.

⁵ RTBF-Info, 16 et 29 septembre 2014, www.rtb.be.

⁶ Un changement a été apporté au règlement du Sénat le 5 décembre 2014, afin de porter à 20 le nombre de membres de chaque commission permanente. Jusqu'alors, ce nombre était de 17, ce qui empêchait, eu égard à l'existence de seulement trois commissions et de 60 sénateurs, que soit appliquée la règle

deux semaines, le lundi et le vendredi. La séance plénière se réunira un vendredi par mois. Il est à noter que c'est à la demande de la N-VA que, d'une part, le nombre maximal de cinq commissions permanentes prévu par le règlement du Sénat n'a pas été atteint et, d'autre part, que le comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes a été supprimé en tant qu'organe à part entière (il est désormais intégré dans la troisième commission) ⁷.

2. La N-VA et le VB, opposés au maintien du Sénat

Le principal adversaire de l'existence du Sénat est aujourd'hui la N-VA. Dans son programme électoral élaboré en vue du scrutin multiple du 25 mai 2014, le parti nationaliste flamand critiquait la nouvelle mouture du Sénat et rappelait sa volonté de suppression pure et simple de cette assemblée ⁸. Cette ambition est restée d'actualité dans le chef de la N-VA, comme l'a notamment rappelé l'un des chefs de file du parti, Siegfried Bracke, actuel président de la Chambre des représentants, début 2015 : « L'abolition du Sénat, c'est la logique des choses. » ⁹

Certes, la sénatrice Annick De Ridder (N-VA) a indiqué que son parti, même s'il est vrai qu'il n'a pas approuvé la dernière réforme de l'État, œuvrera à « concrétiser le nouveau Sénat » ¹⁰. Toutefois, a-t-elle prévenu, la N-VA entend que la haute assemblée s'en tienne strictement à ses « compétences légales », qu'il ne s'agira en aucun cas d'essayer d'élargir : « Le Sénat n'est plus ce qu'il était avant la sixième réforme de l'État. Il a été réformé, qu'on le veuille ou non, et il va essayer de valoriser son travail, mais ses tâches resteront limitées aux articles 77, 78 et 56 de la Constitution. » ¹¹

Très vite, des sénateurs d'autres formations politiques ont dénoncé la posture négative adoptée par la N-VA vis-vis du Sénat, faite d'« obstruction » ou à tout le moins d'une « attitude minimaliste » ¹². Ainsi, ils ont reproché au parti nationaliste flamand de contrecarrer systématiquement toute initiative visant à donner un nouvel élan à l'assemblée rénovée, notamment en lui octroyant une place centrale dans la concertation entre composantes de l'État fédéral. En particulier, des conflits sont survenus à l'occasion des rapports d'information relatifs à des « thèmes transversaux » (voir plus loin). La N-VA – qui dit appliquer en cela l'accord de l'actuel gouvernement fédéral ¹³ – a en effet eu d'emblée une interprétation plus étroite que les autres partis de ce que recouvre la notion de « thèmes transversaux ». En l'occurrence, elle estime qu'il ne peut s'agir que de sujets « impliquant clairement différents niveaux de compétences » ¹⁴, et elle entend veiller à ce que la possibilité de produire des rapports d'information ne soit pas utilisée par

voulant que chaque sénateur appartenant à un groupe politique représenté dans les commissions soit membre d'une commission au moins.

⁷ *Le Soir*, 14 novembre 2014.

⁸ N-VA, « Verandering voor vooruitgang. Verkiezingsprogramma: Vlaamse, federale en Europese verkiezingen, 25 mei 2014 », Bruxelles, s.d., p. 77, www.n-va.be.

⁹ *Le Soir*, 3 janvier 2015.

¹⁰ Sénat, *Annales*, 14 octobre 2014.

¹¹ Cf. aussi, par exemple, cette autre déclaration d'A. De Ridder : « Il n'est un secret pour personne que notre parti (...) aurait préféré la suppression du Sénat (...). Ne vous en faites pas : tant que cette institution existera, nous y jouerons notre rôle, en légalistes, pour autant que le Sénat n'outrepasse pas les compétences limitées qui sont encore les siennes » (Sénat, *Annales*, 16 janvier 2015).

¹² *Le Vif/L'Express*, 14 novembre 2014, www.levif.be.

¹³ *Le Vif/L'Express*, 14 novembre 2014, www.levif.be.

¹⁴ Sénat, *Annales*, 16 janvier 2015.

certaines comme « un blanc-seing pour discuter à nouveau au Sénat de sujets déjà largement abordés à la Chambre ou dans les parlements des entités fédérées. Autrement dit, des compétences partagées doivent toujours être en cause et une plus-value doit en résulter »¹⁵. Or, en la matière, la N-VA considère que les autres partis ont « une interprétation créative »¹⁶, tendant à voir des aspects transversaux dans tous les domaines de compétences¹⁷.

Par ailleurs, la N-VA a adopté un discours contestant l'utilité du Sénat comme lieu de rencontre et de dialogue entre les Régions et Communautés ou entre les entités fédérées et le niveau fédéral. Le parti aime à rappeler que, dans tous les domaines concernés, existent déjà de multiples organes dévolus à cette tâche (et par rapport auxquels le Sénat apparaît donc redondant à ses yeux)¹⁸. Et ce, outre le comité de concertation¹⁹ et le fait que « des contacts directs entre les entités fédérées sont toujours possibles, par exemple entre les présidents des parlements flamand et wallon »²⁰. Ainsi, le ministre-président flamand, Geert Bourgeois (N-VA), a indiqué n'avoir « pas besoin du Sénat pour dialoguer avec les autres entités fédérées »²¹.

Enfin, dans le registre du symbolique, le président de la Chambre, S. Bracke, a demandé à la fin du mois de janvier 2015 au chef du protocole (SPF Intérieur) de revoir à la baisse la place du Sénat dans l'ordre de préséance qui est établi entre les différents pouvoirs et autorités de l'État belge²². Selon cette hiérarchie protocolaire, le président de la Chambre et celui du Sénat sont sur un même pied, la préséance alternant annuellement de l'un à l'autre. S. Bracke souhaiterait supprimer cette alternance, en faveur de la Chambre. Son double argument est que la Chambre constitue désormais la seule assemblée fédérale qui soit permanente et qui soit issue d'un suffrage direct.

Le Vlaams Belang réclame lui aussi de longue date la suppression du Sénat. Lors de la législature 2010-2014, il a ainsi déposé plusieurs propositions allant dans ce sens²³. Toutefois, le VB n'a pas adopté la même stratégie que la N-VA. Ainsi, ce parti est de

¹⁵ Sénat, *Annales*, 16 janvier 2015. Cf. aussi, par exemple, cette autre déclaration d'A. De Ridder : « Qui tentera de reproduire au Sénat ce qui se fait à la Chambre ou au Parlement flamand trouvera la N-VA sur son chemin » (*Le Vif/L'Express*, 14 novembre 2014, www.levif.be).

¹⁶ Sénat, *Annales*, 16 janvier 2015.

¹⁷ Par exemple, la discussion relative à une demande d'établissement d'un rapport d'information relatif à la collaboration entre l'Autorité fédérale et les Régions en vue d'instaurer une offre et un plan de transports publics mieux intégrés a donné à voir les divergences de vue qui existent entre la N-VA et les autres partis quant au rôle de la haute assemblée. La N-VA, non cosignataire de la demande, s'est dite favorable sur le fond mais s'est abstenue au moment du vote parce qu'elle considère, a expliqué A. De Ridder, que le débat doit être mené, non au Sénat, mais à la Chambre et dans les parlements régionaux (Sénat, *Annales*, 24 avril 2015).

¹⁸ Ainsi, toujours dans le cas de la mobilité, la N-VA met en avant le fait qu'existent déjà la conférence interministérielle de la mobilité, de l'infrastructure et des télécommunications, le comité exécutif des ministres de la mobilité, le collège permanent de concertation à l'échelon administratif, l'organe de concertation entre opérateurs de transport public, les comités de coopération et de coordination, le comité administratif entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Flandre, le comité relatif au réseau express régional bruxellois et « pas moins de cinq mécanismes de concertation entre la SNCB et les opérateurs de transport régionaux » (Sénat, *Annales*, 24 avril 2015).

¹⁹ Le comité de concertation réunit des ministres fédéraux, communautaires et régionaux afin de prévenir les conflits d'intérêt entre les différents exécutifs.

²⁰ Sénat, *Annales*, 16 janvier 2015.

²¹ Cité par *Le Vif/L'Express*, 6 mars 2015, www.levif.be.

²² *Le Vif/L'Express*, 4 février 2015, www.levif.be ; *La Libre Belgique*, 4 février 2015.

²³ Cf. notamment les sept propositions de révision de la Constitution déposées au Sénat le 10 novembre 2010 sous les numéros 5-467/1 à 5-473/1.

loin celui qui a déposé au Sénat le plus grand nombre de propositions de textes depuis le début de cette législature (une septantaine), alors que la N-VA n'en a encore déposé aucune²⁴. Mais la grande majorité de ces initiatives parlementaires vise à abolir le Sénat.

3. La position des autres partis politiques représentés au Sénat

Outre la N-VA et le VB, huit partis sont représentés au Sénat : le PS, le MR, le CDH et Écolo du côté francophone ; le CD&V, l'Open VLD, le SP.A et Groen du côté flamand. Il s'agit donc des huit partis qui ont élaboré puis voté la sixième réforme de l'État. Concernant la place et le rôle à donner désormais au Sénat, les propos des mandataires de ces diverses formations apparaissent largement en phase avec la position de la présidente du Sénat, C. Defraigne.

Celle-ci a d'emblée indiqué qu'elle croit en l'avenir de l'institution qu'elle préside et qu'elle entend défendre celle-ci. Elle a reconnu que la sixième réforme de l'État avait mis son assemblée « au régime » mais a souligné que cette modification avait bel et bien « mainten[u] en vie » le Sénat²⁵. Elle a aussi rappelé que le Sénat conserve diverses compétences fondamentales (dont certaines sont sensibles ou délicates, comme les réformes institutionnelles, l'emploi des langues et la prévention des discriminations d'ordre politique ou philosophique)²⁶ et que son domaine d'action est multiple : « Un peu de bicaméralisme, un peu d'évocation, un peu de contrôle, par les questions écrites, un peu d'initiative, par les dépôts de résolution, un peu de présence internationale. »²⁷ Elle s'est également dite convaincue que le Sénat sera utile dans son rôle de chambre de réflexion, notamment grâce à sa nouvelle compétence consistant à produire des rapports d'information sur des matières transversales²⁸. Surtout, elle a indiqué vouloir que le Sénat joue pleinement son rôle de « lieu de rencontre », de « lien stratégique », de « trait d'union » entre les Régions et les Communautés et entre les entités fédérées et le niveau fédéral²⁹.

C. Defraigne a réitéré ces propos à de nombreuses reprises, notamment dans la presse. Ainsi, à *La Libre Belgique*, elle a déclaré, à l'automne 2014 : « Le Sénat a une place indispensable dans une logique fédérale. À côté de la légitimité démocratique directe qui est représentée par la Chambre, il convient, dans un État fédéral, que les entités fédérées soient non seulement représentées mais participent à l'élaboration de la loi d'une manière ou d'une autre. On retrouve cela dans tous les États fédéraux de manière diverse. Effectivement, le Sénat doit se réinventer, mais je suis convaincue qu'il va retrouver une place politique prépondérante dans cet État fédéral. »³⁰ Sur les antennes de la RTBF, elle

²⁴ La N-VA n'est pas le seul parti dans ce cas ; il en va de même pour le MR et le CDH.

²⁵ Sénat, *Annales*, 14 octobre 2014.

²⁶ Cf. aussi *La Libre Belgique*, 14 novembre 2014.

²⁷ Sénat, *Annales*, 14 octobre 2014.

²⁸ À l'occasion de la sixième réforme de l'État, le Sénat a acquis un droit nouveau : à la demande d'un quart de ses membres, ou à celle de la Chambre des représentants, d'un parlement régional ou communautaire ou du Roi (c'est-à-dire du gouvernement fédéral), le Sénat peut décider (à la majorité absolue des suffrages exprimés et avec au moins un tiers des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique) « qu'une question, ayant également des conséquences pour les compétences des Communautés ou des Régions, fasse l'objet d'un rapport d'information ». De cette compétence, nombre de mandataires politiques ont tiré la conclusion – non inscrite comme telle dans la Constitution – que le Sénat demeure une chambre de réflexion sur certains grands thèmes de société.

²⁹ Sénat, *Annales*, 14 octobre 2014.

³⁰ *La Libre Belgique*, 14 novembre 2014.

a ajouté que, à ses yeux, le Sénat est un « trait d'union » entre les différentes composantes de l'État fédéral, indispensable au bon fonctionnement et même à l'existence de celui-ci ³¹.

Les huit partis qui ont négocié et approuvé les modifications apportées au Sénat dans le cadre de la dernière réforme institutionnelle partagent manifestement les conceptions de la présidente de la haute assemblée ; les idées développées par leurs mandataires et le vocabulaire employé sont très similaires à ceux de C. Defraigne.

En tant que présidente du Sénat, C. Defraigne a également été amenée à réagir aux prises de position de la N-VA hostiles au maintien et, *a fortiori*, au développement de l'institution. En la matière, sa stratégie a jusqu'ici consisté à rappeler que « nous sommes dans une législature sans réforme institutionnelle » ³² et à affirmer que le parti nationaliste flamand faisait fausse route en réclamant la mort de la haute assemblée. Selon elle, même si le pays devait un jour adopter une structure confédérale, « ce serait une erreur fondamentale de penser que le Sénat n'aurait pas son utilité. Même dans une logique confédérale (...), le Sénat permettrait aux entités “confédérées”, Flandre ou Wallonie, de mettre la pression sur le gouvernement le cas échéant » ³³. Par la suite, C. Defraigne a également réagi à des articles de presse peu amènes à l'égard des fonctionnaires de la haute assemblée, tenant à « lutter contre les forces négatives qui entendent déstabiliser l'institution en s'en prenant au personnel » ³⁴.

Enfin, la présidente du Sénat a contredit à plusieurs reprises les affirmations de la N-VA selon lesquelles le Sénat ne se réunirait que huit fois par an. Elle a insisté sur le fait que « le rôle de cette assemblée (...) ne se résume pas aux séances plénières, qui ne sont que l'aboutissement du travail fait en amont » ³⁵. Effectivement, il s'avère que, durant les onze premiers mois de son fonctionnement, le Sénat a tenu dix séances plénières ordinaires ³⁶ (dont, il est vrai, les quatre premières n'ont consisté qu'à installer la nouvelle institution). Pour leur part, la commission des Affaires institutionnelles, la commission des Matières transversales concernant les compétences communautaires et la commission des Matières transversales relative aux compétences régionales se sont respectivement réunies à 16, 22 et 11 reprises. S'y ajoutent encore les organes mixtes Chambre-Sénat que sont la commission parlementaire de concertation (1 réunion) et le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes (8 réunions) ³⁷.

Par ailleurs, si l'on s'intéresse aux activités du Sénat, l'on constate que les huit partis ayant élaboré et voté la sixième réforme de l'État semblent vouloir permettre à la haute assemblée de saisir pleinement les compétences qui lui sont encore dévolues. Ainsi, le Sénat a institué une commission spéciale sur la « radicalisation », visant à inventorier et à examiner les initiatives existantes en matière de prévention de ce phénomène et en matière de sécurité ³⁸. Des journées d'étude et des colloques ont été organisés, portant sur des sujets tels que les soins palliatifs (9 octobre 2014), la pauvreté (16 octobre 2014), l'avenir

³¹ « Si on casse ce lien fondamental, on casse l'État » (RTBF-Info, 14 novembre 2014, www.rtbfb.be).

³² RTBF-Info, 14 novembre 2014, www.rtbfb.be.

³³ *La Libre Belgique*, 14 novembre 2014.

³⁴ *7sur7*, 5 janvier 2015, www.7sur7.be.

³⁵ *Le Vif/L'Express*, 4 février 2015, www.levif.be. Cf. aussi *La Libre Belgique*, 4 février 2015.

³⁶ À savoir les 3, 10, 17 et 29 juillet, 14 octobre, 7 novembre et 5 décembre 2014, 16 janvier, 6 mars et 24 avril 2015.

³⁷ Quant à lui, le comité parlementaire chargé du suivi législatif ne s'est pas encore réuni durant cette législature.

³⁸ Sénat, *Annales*, 24 avril 2015.

de la recherche scientifique en Belgique (3 mars 2015) ou la place de la Communauté germanophone dans la Belgique fédérale (12 mars 2015). Face à l'absence de cadre juridique belge dans le domaine de la gestation pour autrui, le Sénat a aussi indiqué vouloir auditionner de nombreux experts et préparer un texte de loi³⁹. Surtout, neuf demandes d'établissement d'un rapport d'information ont déjà été déposées⁴⁰; le Sénat donne l'impression de vouloir faire de cette nouvelle compétence un « outil central de son action politique après la réforme de l'État »⁴¹. Enfin, le Sénat veille à accueillir toute mission qui pourrait lui être dévolue⁴² et met en avant ses spécificités, en matière de gestion des conflits, par rapport au comité de concertation⁴³.

Il n'empêche que, mises à part celles émanant du VB, les propositions de loi déposées au Sénat ont été relativement peu nombreuses jusqu'à présent. Par ailleurs, l'assemblée n'a adopté qu'un seul texte de loi depuis le début de cette législature⁴⁴.

4. La position des diverses composantes de l'État fédéral

S'il est important de cerner les positions des acteurs telles qu'elles s'expriment à l'intérieur de l'institution elle-même, il est opportun, pour envisager le devenir du Sénat, d'examiner également les intentions d'autres acteurs institutionnels à l'égard de celui-ci. En effet, l'avenir de la seconde chambre fédérale dépendra en grande partie de l'attitude qu'adopteront envers elle le gouvernement fédéral, la Chambre des représentants et les gouvernements et parlements des Régions et Communautés⁴⁵.

³⁹ *La Libre Belgique*, 24 février 2015.

⁴⁰ Ces demandes concernent le suivi de la mise en œuvre de la plate-forme d'action de la 4^e conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (7 novembre 2014), la collaboration entre les institutions culturelles et scientifiques fédérales et les Communautés et la Région de Bruxelles-Capitale (même date), la manière de transposer en droit belge des textes normatifs européens faisant l'objet d'une compétence partagée entre l'Autorité fédérale et les Régions (même date), l'impact des politiques environnementales sur la santé publique (même date), l'examen des possibilités de créer un régime légal de coparentalité (3 décembre 2014), la transposition du droit européen en droit belge (même date), la collaboration entre l'Autorité fédérale et les Communautés en vue de développer une approche commune dans la lutte contre la pauvreté infantile (7 novembre 2014 et 25 février 2015), ainsi que la collaboration entre l'Autorité fédérale et les Régions en vue d'instaurer une offre et un plan de transports publics mieux intégrés (23 avril 2015).

⁴¹ Selon l'expression utilisée par le journal *Le Soir* dans son édition du 5 mars 2015.

⁴² Ainsi, lorsque le ministre-président wallon, Paul Magnette, a avancé l'idée d'une loi visant à interdire aux anciens ministres, pendant cinq ans après leur sortie de fonction, de travailler pour une entreprise avec laquelle ils ont traité lorsqu'ils étaient ministres, C. Defraigne a immédiatement indiqué que son assemblée était disposée à accueillir un tel débat (*La Libre Belgique*, 5 mars 2015).

⁴³ Cf. par exemple *La Libre Belgique*, 14 novembre 2014. Rappelons à ce propos que le Sénat a pour mission de se prononcer, par voie d'avis motivé, sur les conflits d'intérêt survenant entre assemblées (soit entre les chambres fédérales, soit entre une chambre fédérale et un ou plusieurs parlements d'entité fédérée, soit entre des parlements d'entité fédérée), mais qu'il n'est nullement compétent en ce qui concerne les conflits d'intérêt survenant entre exécutifs (gouvernement fédéral et gouvernements régionaux et communautaires).

⁴⁴ Sénat, *Projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques. Texte adopté en séance plénière*, DOC 6-190/3, 24 avril 2015.

⁴⁵ À cet égard, il sera sans doute particulièrement intéressant d'observer, d'une part, s'ils soumettront des demandes d'établissement de rapports d'information au Sénat (ce qui n'a pas encore été le cas jusqu'ici) et s'ils se saisiront ou non des rapports d'information élaborés par le Sénat et, d'autre part, s'ils se tourneront ou non vers le Sénat en cas de conflit d'intérêt entre des assemblées.

Souhaitant organiser un débat avec l'ensemble des composantes de l'État fédéral concernant son rôle dans la nouvelle structure institutionnelle du pays, le Sénat a lui-même invité le chef du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements des entités fédérées à venir lui faire part de leur vision à ce sujet. Le Premier ministre, Charles Michel (MR), a été reçu le 16 janvier 2015⁴⁶. Il a été suivi, le 6 mars, des ministres-présidents de la Région wallonne, Paul Magnette (PS), de la Région de Bruxelles-Capitale, Rudi Vervoort (PS), et de la Communauté française, Rudy Demotte (PS)⁴⁷, puis, le 24 avril, du ministre-président de la Communauté germanophone, Oliver Paasch (ProDG)⁴⁸. En revanche, le ministre-président flamand, Geert Bourgeois (N-VA), n'a pas encore fixé de date pour sa venue.

4.1. Le gouvernement fédéral

Lors de son audition au Sénat, le Premier ministre s'est cantonné à quelques propos prudents, indiquant que le Sénat « deviendra (...) ce que les sénateurs en feront ». La présence de la N-VA au sein de sa coalition (N-VA/MR/CD&V/Open VLD) explique sans doute cette prudence. C. Michel a toutefois considéré que la haute assemblée demeure « une institution importante » au regard des compétences bicamérales dont elle reste chargée. Surtout, il a déclaré que le Sénat a « à jouer un rôle dans le modèle fédéral ». D'une part, en sa qualité de « lieu de rencontre des acteurs du fédéralisme » : « C'est l'endroit où les Communautés et les Régions peuvent effectivement collaborer dans l'esprit de la loyauté fédérale (...). C'est aussi ici que l'échange de vues entre les communautés aura lieu car le gouvernement fédéral veut se consacrer pleinement au redressement socio-économique. » D'autre part, en tant que chambre de réflexion : « Notre monde en pleine mutation suppose que les parlementaires puissent réfléchir à la manière d'analyser, d'anticiper, voire d'encadrer quelques-unes des grandes mutations de notre société. » Autrement dit, la vision que partagent le MR, le CD&V et l'Open VLD à propos du devenir du Sénat semble avoir davantage forgé la position présentée par le Premier ministre que celle, nettement plus restrictive, de la N-VA.

4.2. Le gouvernement wallon

À la tête d'une coalition alliant le PS et le CDH, P. Magnette a indiqué que, aux yeux de la Région wallonne, le Sénat doit jouer trois rôles majeurs, dans le but de participer à « l'amélioration du fonctionnement de notre fédéralisme (...) et de la loyauté fédérale ». Tout d'abord, contribuer à la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État (et éventuellement, sous une prochaine législature, réfléchir à une septième réforme institutionnelle). Ensuite, assurer la prévention des conflits d'intérêt par le dialogue (étant entendu que la résolution de ces conflits est déjà en partie du ressort du comité de concertation et des conférences interministérielles)⁴⁹, par exemple en menant une « vaste réflexion » sur la question de la logistique ou de l'infrastructure dans le domaine des transports ferroviaires. Enfin et surtout, concentrer son statut de chambre de réflexion sur la « profonde crise de la démocratie représentative » que connaît actuellement la

⁴⁶ Sénat, *Annales*, 16 janvier 2015.

⁴⁷ Sénat, *Annales*, 6 mars 2015.

⁴⁸ Sénat, *Annales*, 24 avril 2015.

⁴⁹ Cette considération est sans doute à mettre en lien avec le fait que, précédemment, P. Magnette avait critiqué le comité de concertation, qu'il accusait d'immobilisme en dépit d'une intensification des réunions (*Le Vif/L'Express*, 6 mars 2015, www.levif.be).

Belgique. Selon le ministre-président wallon, il ne fait en effet aucun doute que le Sénat constitue « un lieu clé pour (...) réfléchir en profondeur sur la manière de moderniser notre fonctionnement démocratique ».

Dans le cadre du dernier des trois rôles qu'il souhaite lui voir jouer, P. Magnette a proposé au Sénat de multiples idées de débats, à commencer par la confrontation – en vue éventuellement d'une convergence – des règles édictées par les différents niveaux de pouvoir (Autorité fédérale, Régions et Communautés) en matière de gouvernance, de déontologie des élus et de cumul ou d'incompatibilité des mandats. Il a également cité les modalités de vote (pertinence de conserver le vote électronique, maintien ou suppression de l'effet dévolutif de la case de tête, règles relatives à la désignations des parlementaires), l'éventuel conflit d'intérêt qui existe dans le chef d'un ancien ministre lorsqu'il est « rémunéré par une entreprise avec laquelle il a mené des opérations lorsqu'il était ministre », le renouvellement des modes de participation citoyenne (principe du panel de citoyens tirés au sort pour contribuer aux délibérations politiques) et l'examen de sujets éthiques sensibles (conditions d'euthanasie, règles d'attribution des patronymes, différentes formes d'union civile). Enfin, dans des domaines de compétences particulièrement morcelés alors que « [les] enjeux sont communs », tels que la lutte contre le radicalisme ou contre la pauvreté, le ministre-président wallon a suggéré au Sénat de confronter les plans adoptés par les différents niveaux de pouvoir afin de « vérifier leur compatibilité et complémentarité, [et] s'assurer qu'il ne manque pas certaines mesures à prendre conjointement ».

4.3. Le gouvernement bruxellois

R. Vervoort dirige une coalition formée par six partis : PS/Open VLD/FDF/SP.A/CDH/CD&V. Après avoir rappelé « qu'un fédéralisme accru suppose corrélativement et mécaniquement une montée en puissance des mécanismes de coopération et de concertation », le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale a appelé le Sénat à être l'une des incarnations des « mécanismes de collaboration » à mettre en place ou à développer. Faisant référence à divers sujets d'actualité à propos desquels « on passe parfois plus de temps à déterminer le niveau de pouvoir compétent qu'à débattre du fond du problème » (évoquant à titre d'exemple le manque de places dans les crèches et dans les écoles bruxelloises), il a souhaité que le Sénat veille à ce que le modèle belge « ne devienne pas à ce point compliqué qu'il freine la mise en œuvre de la politique et conduise à un déficit démocratique ». De la sorte, la chambre haute sera selon lui « un élément important de stabilisation de notre fédéralisme » et une représentation du principe de la loyauté fédérale. Il s'est également dit convaincu que le Sénat peut répondre au besoin du pays de disposer d'un « espace de réflexion » consacré aux grands problèmes de société.

Par ailleurs, R. Vervoort a plaidé en faveur d'une réforme du mode de composition du Sénat dans le futur, afin que cesse de prédominer une « logique communautaire » et que la haute assemblée accueille une « représentation "bruxelloise" », ce qu'il estime n'être pas encore le cas : « Les différentes entités sont traditionnellement mieux représentées dans une assemblée comme le Sénat qu'au sein d'un comité de concertation et peuvent y participer à l'élaboration de normes fédérales tout en y faisant valoir leurs intérêts respectifs. Il est évident qu'un tel principe nécessite une représentation adéquate

des Communautés et des Régions. [Or], on peut difficilement soutenir que la Région bruxelloise est représentée en tant que telle au Sénat. »⁵⁰

4.4. Le gouvernement de la Communauté française

S’inscrivant dans la droite ligne des déclarations de ses homologues wallon (les deux hommes conduisent, il est vrai, une coalition formée des deux mêmes partis, PS et CDH) et bruxellois, le ministre-président de la Communauté française, R. Demotte, a insisté devant le Sénat sur l’importance de celui-ci comme « chambre de réflexion » et « lieu de débats » sur des thématiques sensibles (évoquant les matières éthiques ou la ratification par la Belgique de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995⁵¹), comme « réceptacle multilatéral des représentations parlementaires des entités fédérées » (alors que, la plupart du temps, les contacts institutionnels entre Régions et Communautés sont essentiellement bilatéraux), et comme « observateur des besoins de concertation », autant de rôles essentiels pour assurer un fédéralisme de coopération.

4.5. Le gouvernement de la Communauté germanophone

La coalition conduite par O. Paasch associe son parti (ProDG) aux composantes germanophones du PS et du MR, deux partis favorables, comme on l’a vu, à un rôle actif du Sénat. Lors de son audition devant cette assemblée, le ministre-président germanophone a insisté sur la nécessité, en vue de garantir la cohésion de l’État fédéral, de disposer « de ponts et d’attaches supra-communautaires et supra-régionaux », non seulement au niveau gouvernemental, mais aussi au niveau parlementaire. Dans ce cadre, il a rappelé que le Sénat a reçu pour fonction « d’agir en tant que point de liaison pour les entités fédérées », et a estimé que cette assemblée constituera à l’avenir une « plateforme » importante pour le dialogue et la coopération entre les différentes composantes de l’État. Il a en outre souligné qu’il est « vital » pour la Communauté germanophone d’entretenir de bonnes relations avec l’Autorité fédérale, avec les Régions et avec les autres Communautés.

Par ailleurs, O. Paasch a indiqué que la Communauté germanophone verra dans le Sénat – dans lequel elle dispose d’une représentation garantie, contrairement à la situation qui prévaut à la Chambre – un interlocuteur important lorsque les questions relatives à l’avenir institutionnel de la Communauté germanophone seront à nouveau abordées au niveau fédéral. De même, il a appelé le Sénat à jouer un rôle pour que la Région wallonne et la province de Liège répondent aux revendications germanophones en matière de transfert de compétences et de finances (demandes qui portent sur l’aménagement du territoire, la politique du logement, etc.).

⁵⁰ Les Parlements wallon, flamand, de la Communauté française et de la Communauté germanophone désignent chacun en leur sein un certain nombre de sénateurs. En revanche, tel n’est pas le cas du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Seul le groupe linguistique français de cette assemblée désigne en son sein 2 sénateurs. Par ailleurs, au moins 3 des 10 sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française doivent être membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et au moins 1 des 29 sénateurs désignés par le Parlement flamand doit être domicilié en région de Bruxelles-Capitale le jour de son élection. Ces dispositions portent certes la représentation minimale garantie des Bruxellois à 6 membres du Sénat (5 francophones et 1 néerlandophone), mais elles n’en constituent pas moins une différence de traitement entre le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et les assemblées des quatre autres entités fédérées.

⁵¹ Ce texte a été signé par la Belgique le 31 juillet 2001, mais non ratifié en raison de divergences internes sur la définition de la notion de « minorité nationale ».

4.6. Le gouvernement flamand

Comme on l'a souligné, seul le ministre-président flamand ne s'est, jusqu'ici, pas rendu au Sénat pour présenter sa vision à propos du devenir de cette assemblée. Après avoir tardé à réagir officiellement aux invitations réitérées du Sénat de lui faire part des attentes de la Flandre vis-à-vis de cette institution, il lui a finalement adressé une réponse ambiguë qui, sans constituer une fin de non-recevoir, ne permet pas de fixer de date à sa venue. D'aucuns y voient une manière diplomate de décliner l'invitation.

Cela empêche par conséquent de connaître la position officielle du gouvernement emmené par G. Bourgeois, qui associe le parti de celui-ci, la N-VA, défavorable, comme on l'a vu, à ce que le Sénat endosse un rôle actif, au CD&V et à l'Open VLD, parties prenantes, eux, à l'élaboration et à l'adoption de la sixième réforme institutionnelle. Outre qu'elle traduit probablement une difficulté des partenaires de la coalition flamande de s'accorder sur le rôle que le Sénat doit jouer désormais, la réponse tardive et vague du seul dirigeant d'exécutif provenant des rangs de la N-VA passe pour une preuve supplémentaire du peu de considération de ce parti à l'égard du Sénat et de sa volonté de minimiser le rôle politique de la seconde chambre fédérale, voire d'entraver son bon fonctionnement.

5. Conclusion

Aujourd'hui, le Sénat apparaît moins menacé qu'il n'a pu sembler l'être au lendemain de la révision des articles de la Constitution qui le concernent. Certes, il est incontestable que de réels périls continuent à peser sur son avenir. Ils sont toutefois essentiellement circonscrits aux velléités d'abolition nourries par la N-VA et le VB (partis qui ont récolté respectivement 32,4 % et 5,8 % des voix au niveau flamand lors de la dernière élection de la Chambre des représentants). Mais en dehors de ces deux formations, il ne se trouve plus guère de « sénaticides » déclarés – pour reprendre l'expression du sénateur Philippe Mahoux (chef du groupe PS). Les huit autres partis représentés au Sénat se présentent en effet comme les garants de la sixième réforme de l'État, et donc notamment de la pérennité de la haute assemblée telle qu'elle a été redéfinie. Les quatre partis flamands, notamment, semblent avoir obtenu ce qu'ils désiraient sur ce point. Désormais, les seules demandes de réforme émanent de mandataires francophones. Mais il ne s'agit nullement de remettre en cause l'existence du Sénat : les revendications sont celles d'une représentation de la Région de Bruxelles-Capitale en tant que telle – exprimée par R. Vervoort ou par le chef du groupe FDF au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Emmanuel De Bock⁵² – et d'un transfert de moyens financiers du Sénat vers les entités régionales – avancée par le président du Parlement wallon, André Antoine (CDH)⁵³.

Certes, on ne peut pas encore dire que le PS, le MR, le CDH, Écolo, le CD&V, l'Open VLD, le SP.A et Groen soient à ce jour parvenus à doter le nouveau Sénat d'un projet clair. Mais une volonté d'aller dans ce sens est perceptible, qui s'est déjà traduite par des initiatives explorant diverses pistes, dont certaines commencent à se roder (au premier

⁵² *La Libre Belgique*, 14 novembre 2014.

⁵³ « Je ne tiendrai pas de propos hostiles au Sénat. Il est important comme point de convergence des niveaux régionaux. Mais je constate, d'une part, qu'il dispose de moyens qui ne sont peut-être plus en adéquation avec sa nouvelle charge de travail ; d'autre part, que les parlements régionaux ont plus de responsabilités qu'hier sans enveloppe supplémentaire » (RTBF-Info, 30 mars 2015, www.rtb.be).

rang desquelles la rédaction de rapports d'information). La réflexion mettra inévitablement du temps à mûrir, d'autant que le Sénat entend y associer les différentes composantes de l'État fédéral. À ce stade, notons déjà que les huit partis traditionnels semblent avoir décidé, d'une part, de justifier la raison d'être de cette institution et, d'autre part et par conséquent, de défendre le Sénat contre les attaques de la N-VA. Telle est notamment l'attitude des représentants libéraux. On a relevé la prudence du Premier ministre lors de son audition au Sénat, motivée probablement par le souci de ne pas froisser la N-VA. Mais certains des propos tenus à cette occasion par C. Michel, et plus encore la pugnacité de C. Defraigne à défendre l'institution qu'elle préside, ou l'attitude des chefs de groupe MR et Open VLD au Sénat, Jean-Paul Wahl et Jean-Jacques De Gucht, montrent que les partis libéraux entendent eux aussi donner un nouveau souffle à la seconde chambre, bien qu'ils participent au gouvernement fédéral et, pour l'Open VLD, au gouvernement flamand avec la N-VA. Ce constat s'applique également au CD&V.

Le Sénat ne doit toutefois guère espérer de renforcement de ses compétences à l'avenir. Même les partisans du maintien de cette assemblée appellent à cesser d'épiloyer sur ce qu'aurait pu être le Sénat (quant au mode de désignation de ses membres, à ses attributions, etc.), pour prendre acte une fois pour toutes de ce qui a été décidé dans le cadre de la sixième réforme de l'État et faire fonctionner le Sénat tel qu'il existe aujourd'hui. Dans leurs travaux, les sénateurs pourront apparemment compter sur l'appui et sur la collaboration des Régions wallonne et bruxelloise et des Communautés française et germanophone. Tel est en tout cas ce qu'ont affirmé devant eux les ministres-présidents respectifs de ces quatre entités fédérées. En revanche, la bonne volonté du gouvernement flamand emmené par G. Bourgeois semble peu assurée. Peut-être est-ce par ce biais, plus encore que par son action à l'intérieur même de l'hémicycle, que la N-VA entend mettre à mal le Sénat, dans une stratégie que d'aucuns qualifieront de tentative de sabotage.

Pour citer cet article : Cédric ISTASSE, « Quel devenir pour le Sénat ? Premier bilan », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 21 mai 2015, www.crisp.be.