

Quels intérêts sont représentés au Sénat ?

Cédric Istasse

La suppression du Sénat figure au programme du gouvernement fédéral dirigé par Bart De Wever. Les partis membres de cette coalition (soit la N-VA, le MR, Les Engagés, Vooruit et le CD&V), appuyés par l'Open VLD, ont introduit divers textes visant à modifier la Constitution afin de rencontrer cet objectif. Le Sénat est aussi ancien que l'État belge lui-même. Comme celui-ci, il a connu de nombreuses transformations. Sa composition a tout particulièrement fait l'objet d'évolutions en lien direct avec les mouvements à l'œuvre au sein de la société belge. Retracer ces étapes successives permet de mettre en évidence les intérêts principaux qui ont successivement trouvé à s'exprimer au sein de cette institution, qui semble désormais appelée à disparaître.

Le Sénat a été créé dès la naissance de l'État belge, en 1831. Depuis lors, il a connu de nombreuses transformations, tant en ce qui concerne les pouvoirs qui lui ont été attribués qu'au vu de son mode d'élection ou du profil de ses membres ¹.

En raison des règles présidant à sa composition, le Sénat a toujours été – en tout ou en partie – le lieu de représentation de groupes d'intérêts spécifiques. Durant l'essentiel du 19^e siècle, cette assemblée ne représentait dans les faits que les intérêts des grands propriétaires fonciers, c'est-à-dire essentiellement des nobles. À partir de 1893 et surtout de 1921, ce sont les intérêts de l'élite socio-économique et socio-culturelle qui ont trouvé à y être représentés ; s'y sont en outre ajoutés les intérêts des provinces. Enfin, à dater de 1993 et surtout de 2014, le Sénat est devenu – en principe du moins – l'assemblée de représentation des intérêts des entités fédérées.

La Constitution de 1831 : la représentation des intérêts de la noblesse

Au cours des discussions du Congrès national, en 1830-1831, la question de savoir s'il convient de doter le futur parlement belge d'une ou de deux chambres est

¹ Pour un exposé plus complet, cf. C. SÄGESSER, C. ISTASSE, « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2219-2220, 2014.

abondamment débattue. Le bicaméralisme n'est finalement adopté qu'au terme de longs et vifs échanges ².

Les arguments en faveur de cette option sont alors principalement de trois types. *Primo*, la double procédure d'examen et d'adoption des lois sera un gage de qualité du travail parlementaire. *Secundo*, l'existence d'une chambre haute aristocratique constituera un rempart contre les éventuels projets téméraires ou inopportuns d'une chambre basse élective susceptible de succomber à l'impétuosité ou aux passions (selon les termes du temps). *Tertio*, elle permettra d'éviter toute lutte directe entre le souverain et une chambre basse issue de milieux sociaux plus larges.

Quant à eux, les opposants au bicaméralisme font valoir également trois éléments. *Primo*, une seconde chambre constituerait un rouage inutile, ralentissant le processus de décision. *Secundo*, elle pourrait être dangereuse pour la stabilité politique du pays : si les deux chambres sont composées différemment et donc animées d'un esprit différent, elles sont susceptibles de se livrer une lutte d'influence paralysant l'action parlementaire et laissant le pouvoir exécutif sans contrôle. *Tertio*, l'existence d'une chambre haute aristocratique compromettrait le caractère démocratique des institutions belges et serait un bastion du conservatisme.

In fine, la majorité des congressistes souhaite favoriser le modèle qui est déjà présent dans les pays voisins (France, Pays-Bas ou Royaume-Uni) et qui paraît de nature à rassurer les grandes puissances européennes. En effet, en cette époque d'émergence de la démocratie moderne, la plupart des États occidentaux veillent à se prémunir des excès supposés du régime démocratique en instituant un bicaméralisme. Il s'agit de modérer l'action de la chambre basse, qui est généralement élue au suffrage direct et qui représente le peuple, par celle d'une chambre haute, qui est généralement désignée au suffrage indirect et qui représente des composantes de l'État ou une élite sociale.

Dans le cas de la Belgique, le caractère conservateur du Sénat est essentiellement assuré par les conditions d'éligibilité fixées par la Constitution adoptée le 7 février 1831. En effet, celles-ci restreignent fortement l'accès à la haute assemblée : pour être éligible au Sénat, il faut, d'une part, être âgé d'au moins 40 ans (contre 25 ans pour la Chambre des représentants) et, d'autre part, payer des impôts directs conséquents (alors qu'aucun cens n'est requis pour être élu à la Chambre) ³. Les critères d'âge et de fortune sont perçus comme constituant des garanties tout à la fois de conservatisme politique, d'attachement au nouvel État et d'intérêt à la prospérité du pays dans son ensemble. Érigés en conditions d'éligibilité, ils ont pour effet direct de réserver les sièges de sénateurs aux personnes disposant d'avoirs considérables et d'une position sociale installée ⁴. Et cela d'autant que le mandat de sénateur ne donne droit à aucune

² Cf. É. HUYTENS (éd.), *Discussions du Congrès national de Belgique, 1830-1831*, 5 tomes, Bruxelles, Société typographique belge Adolphe Wahlen et C^{ie}, 1844-1845.

³ Quant à lui, le droit de vote est conditionné au paiement d'un cens (initialement fixé entre 20 et 100 florins) ; on parle dès lors de suffrage censitaire.

⁴ Le nombre total d'éligibles est alors si peu élevé que, sur la période 1831-1893, on ne compte en moyenne que 14 éligibles par poste vacant (cf. J. STENGERS, J.-L. DE PAEPE, *Index des éligibles au Sénat (1831-1893)*, Bruxelles, Palais des Académies, 1975, p. 66 ; J. STENGERS, « La Constitution

rétribution pécuniaire (alors que celui de membre de la Chambre des représentants donne lieu au versement d'une indemnité parlementaire) ; la fonction suppose donc de pouvoir vivre de rentes personnelles. Dès lors, seuls peuvent entrer au Sénat les grands propriétaires fonciers, qui, pour une forte majorité d'entre eux, sont des membres de la noblesse. À cet égard, le principe des sénateurs de droit ne dénote pas : la Constitution prévoit que l'héritier présomptif du Roi siège dans la haute assemblée (et ce dès l'âge de 18 ans).

Les révisions constitutionnelles de 1893 et de 1921 : la représentation des intérêts de l'élite sociale et des intérêts provinciaux

Au fil du 19^e siècle, les idéaux démocratiques se développent. Le Sénat, en tant qu'il est le représentant des intérêts de la seule classe privilégiée, apparaît de plus en plus en porte-à-faux avec les évolutions de la société belge. En outre, politiquement, l'étroitesse du recrutement de ses membres nuit à l'autorité de la haute assemblée : aristocratique *de facto* sinon *de jure*, le Sénat ne peut faire jeu égal avec la Chambre des représentants, issue d'un suffrage auquel tout citoyen peut se présenter ⁵. Enfin, d'aucuns plaident pour que le Sénat devienne le lieu de la représentation soit des intérêts de divers domaines (l'industrie, le commerce et l'agriculture, voire également les sciences et les arts) soit de ceux des provinces.

La démocratisation du Sénat est opérée en deux temps : d'abord timidement en 1893, puis de manière plus franche en 1921. Ces deux étapes sont à mettre en rapport direct et étroit avec l'élargissement progressif du droit de vote, aboutissant au suffrage universel ⁶.

Lors de la révision constitutionnelle du 7 septembre 1893, les conditions d'éligibilité au Sénat ne sont guère modifiées. La condition de cens est abaissée mais non supprimée, restant ainsi favorable aux grands propriétaires fonciers. Quant à la condition d'âge, elle reste fixée à 40 ans (contre toujours 25 ans pour la Chambre des représentants). De même, aucune rémunération n'est instaurée pour les sénateurs (alors que tout député jouit d'une indemnité parlementaire). Cette première démocratisation de la composition du Sénat n'est donc que très limitée ⁷.

de 1831 et son application », in V. LAUREYS *et al.*, *L'histoire du Sénat de Belgique de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 37).

⁵ Précisons cependant que les femmes ne deviennent éligibles au Parlement qu'à dater de 1920-1921.

⁶ De censitaire, le suffrage devient universel tempéré par le mode plural (tous les citoyens sont électeurs, mais certains d'entre eux disposent de plusieurs voix s'ils remplissent diverses conditions, notamment de fortune) en 1893, puis universel « pur et simple » (application du principe « un homme, une voix ») en 1921. Cependant, le droit de vote demeure exclusivement masculin jusqu'en 1948.

⁷ En outre, cette réforme est accompagnée d'une certaine restriction du corps électoral, visant à maintenir l'esprit conservateur de la haute assemblée. Jusqu'alors en effet, les sénateurs avaient été élus par le même corps électoral que les députés. Désormais, il existe une différence quant à l'âge requis pour être électeur : celui-ci est quelque peu plus élevé pour le Sénat que pour la Chambre des représentants. Cette différence sera toutefois abolie dès 1919.

Cependant, une nouvelle catégorie de sénateurs est simultanément instituée : celle des sénateurs provinciaux (qui sont élus au second degré par les conseils provinciaux). Ceux-ci n'étant soumis à aucune condition de cens, leur introduction contribue à diversifier le corps sénatorial. Toutefois, même pour cette catégorie de sénateurs, l'absence d'indemnité parlementaire contribue à fermer les portes de l'assemblée aux non-nantis. Par ailleurs, alors que le mandat de sénateur provincial a été créé afin d'assurer une certaine représentation des intérêts provinciaux, il arrive qu'il soit utilisé par les partis politiques pour « repêcher » l'un ou l'autre candidat malheureux à l'élection directe.

À l'occasion de la révision constitutionnelle du 15 octobre 1921, les conditions d'éligibilité au Sénat sont à nouveau réformées. Il s'agit, selon les mots du gouvernement, « de répondre pleinement à l'idéal démocratique, si cher à notre temps, en recherchant les formes modernes et réfléchies du gouvernement de la nation par la nation »⁸. Le cens d'éligibilité est aboli ; la suppression de ce système fait alors l'objet d'un consensus général, tant il apparaît appartenir à un temps désormais révolu⁹. De même, les sénateurs perçoivent dorénavant une indemnité parlementaire (qui, cependant, est trois fois moindre que celle versée aux députés¹⁰). En revanche, l'âge minimal de 40 ans est maintenu (contre toujours 25 ans à la Chambre des représentants). Surtout, un nouveau mode de sélection des sénateurs est instauré, par le moyen de l'introduction d'un article 56*bis* dans la Constitution, qui liste 21 catégories d'éligibilité : y figurent entre autres les personnes ayant exercé certains mandats publics, celles ayant rempli certaines fonctions économiques ou sociales, celles ayant assumé certaines responsabilités administratives ou militaires, les détenteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur, les chefs d'importantes entreprises industrielles ou agricoles, les gros contribuables et les grands propriétaires terriens.

De plus, une nouvelle catégorie de sénateurs fait son apparition : celle des sénateurs cooptés (qui sont désignés par les sénateurs élus directement et les sénateurs provinciaux). Selon ses concepteurs, le principe de la cooptation doit permettre au Sénat de recruter dans ses rangs d'éminents représentants de la société civile (intellectuels ou techniciens). Dans les faits cependant, ce système sera le plus souvent utilisé pour repêcher des candidats non élus. Ni les sénateurs cooptés ni les sénateurs provinciaux ne sont soumis aux conditions d'éligibilité prévues par l'article 56*bis* de la Constitution ; ces deux catégories de membres du Sénat ne sont donc concernées que par la disposition imposant un âge minimal.

En démocratisant le Sénat, la réforme de 1921 accroît la représentativité de celui-ci (et, partant, sa légitimité). Et cela d'autant que, dans l'entre-deux-guerres, la catégorie des contribuables s'acquittant du montant d'impôts requis pour être éligible au Sénat s'élargit rapidement du fait de la dépréciation du franc belge ; à tel point que, dès la

⁸ Chambre des représentants, *Annales parlementaires*, 7 octobre 1919, p. 1910.

⁹ Par ailleurs, la durée du mandat de sénateur est désormais alignée sur celle du mandat de député. Depuis 1831 et jusqu'alors, elle avait été du double, ce qui contribuait également à assurer le caractère modérateur du Sénat.

¹⁰ Toutefois, au fil du temps, le traitement des sénateurs s'approchera de celui des députés, jusqu'à lui devenir égal au début des années 1970.

veille de la Seconde Guerre mondiale, la majorité des citoyens peuvent se présenter aux élections sénatoriales par ce moyen.

L'article 56*bis* de la Constitution est d'application jusqu'à la révision constitutionnelle du 3 juin 1985, qui l'abroge. Seul le critère d'âge continue alors à différencier les éligibles au Sénat des éligibles à la Chambre des représentants.

Les révisions constitutionnelles de 1993 et de 2014 : la représentation des intérêts des entités fédérées

À la fin du 20^e siècle, la situation est celle d'un bicaméralisme intégral. Les deux chambres du Parlement belge ont des fonctions et compétences presque identiques ¹¹. Elles sont issues du même corps électoral, au cours de scrutins simultanés. Elles ont une composition similaire, sur le plan aussi bien social (le Sénat ayant perdu son caractère élitare) que politique (les deux assemblées étant constituées des mêmes forces politiques ¹²). Elles ont aussi le même fonctionnement (le Sénat ayant cessé d'être une assemblée de débats, dans laquelle chaque membre défend avant tout une opinion personnelle, pour s'organiser en groupes politiques, à l'instar de la Chambre des représentants). Le Sénat étant désormais dépourvu de toute spécificité, se pose la question de son utilité, voire de sa raison d'être.

Des projets de suppression de la chambre haute (et, donc, de l'instauration d'un monacaméralisme) sont régulièrement avancés par des acteurs politiques, et ce depuis la veille de la réforme de 1921. De telles réflexions ne sont pas propres à la seule Belgique. Elles sont partagées par d'autres États occidentaux. Au fil du temps, un nombre croissant d'entre eux renoncent d'ailleurs au bicaméralisme : citons entre autres la Grèce en 1935, le Costa Rica en 1949, la Nouvelle-Zélande en 1951, le Danemark et la Grèce en 1953, la Suède en 1969, l'Islande en 1991, le Pérou en 1993, le Venezuela en 1999, la Croatie en 2001 et la Norvège en 2008. Pour les pays qui, au contraire, poursuivent dans la voie du bicaméralisme, la justification de ce maintien est essentiellement à chercher dans la théorie des « *checks and balances* » (selon laquelle la répartition large des pouvoirs serait en elle-même un dispositif favorable à la démocratie) ou dans un principe de représentation des collectivités territoriales.

En Belgique, les décideurs politiques optent pour un maintien du Sénat, tout en investissant celui-ci d'un rôle nouveau, né de la transformation du pays en un État fédéral. En effet, depuis 1970, le pays est engagé dans un processus de fédéralisation, qui s'est traduit par la création de six entités fédérées : trois Communautés (française,

¹¹ En 1831, le Sénat avait reçu des pouvoirs et prérogatives quelque peu moindres que ceux de la Chambre des représentants en sa qualité de seconde chambre. Les rares différences existantes en la matière ont encore été réduites en 1921.

¹² La Chambre des représentants et le Sénat ne présentent plus de grande variation dans leur composition politique (d'autant que la répartition des sénateurs cooptés reflète exactement les résultats de l'élection directe, et que celle des sénateurs provinciaux en est proche). Cependant, les résultats des partis varient de quelques pourcents entre les deux élections en raison notamment, d'une part, de l'existence de circonscriptions électorales différentes et, d'autre part, du fait que le nombre de sièges à attribuer au Sénat est deux fois moindre qu'à la Chambre des représentants.

flamande et germanophone) et trois Régions (wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale)¹³. Or cette mutation de la nature de l'État belge appelle une adaptation du Sénat aux nouvelles réalités institutionnelles. En l'occurrence, l'un des principes majeurs du fédéralisme est le « principe de participation », qui consiste en la représentation et en la participation des entités fédérées dans la politique et dans les prises de décision du niveau fédéral. Et, en règle générale, ce principe s'incarne précisément dans un pouvoir législatif fédéral organisé de manière bicamérale : une chambre qui représente les citoyens et une autre qui représente les entités fédérées¹⁴. À cet égard, chaque État fédéral a son système propre.

Le principe de participation est introduit en Belgique, via une représentation des entités fédérées au Sénat, en deux temps : d'abord partiellement en 1993, puis de manière plus complète en 2014. Cependant, et paradoxalement, chacune de ces deux étapes est également marquée par une réduction sensible de la place du Sénat dans l'ordonnancement institutionnel belge.

À la suite de la révision constitutionnelle du 5 mai 1993 (celle-là même qui transforme officiellement le pays en un État fédéral¹⁵), le Sénat se compose de trois catégories de membres¹⁶. Tout d'abord, 40 sénateurs élus directement par le corps électoral¹⁷. Ensuite, 21 sénateurs de Communauté, à savoir 10 désignés par le Conseil de la Communauté française en son sein, 10 désignés par le Conseil flamand en son sein, et 1 désigné par le Conseil de la Communauté germanophone en son sein¹⁸. Enfin, 10 sénateurs cooptés : 4 désignés par les sénateurs francophones et 6 par les sénateurs néerlandophones (le sénateur de la Communauté germanophone ne participe pas au processus de cooptation).

Cette nouvelle mouture du Sénat belge ne met donc en œuvre le principe de participation que de manière très limitée : la représentation des entités fédérées dans la haute assemblée n'est que de 21 sénateurs sur 71 (sans compter les éventuels sénateurs de droit¹⁹), soit moins d'un tiers. En outre, toutes les entités fédérées ne sont

¹³ Pour une histoire des réformes de l'État, cf. notamment J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE, C. SÄGESSER, « La Belgique, un État fédéral singulier », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2500, 2021, p. 13-60.

¹⁴ À cet égard, on notera que, parmi les pays précités qui ont délaissé le bicaméralisme, seul le Venezuela est un État fédéral. Plus largement, il est à relever qu'actuellement, seuls six États fédéraux à travers le monde ne disposent pas d'un système bicaméral : il s'agit soit de pays de très petite taille (Comores, Micronésie et Saint-Christophe-et-Niévès) soit de pays éloignés des standards démocratiques (Émirats arabes unis, Irak et Venezuela).

¹⁵ C. ISTASSE, « La Belgique fédérale a cinquante ans. Vraiment ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 7 décembre 2021, www.crisp.be.

¹⁶ Quant à elle, la catégorie des sénateurs provinciaux disparaît.

¹⁷ Désormais, les conditions d'éligibilité au Sénat sont totalement alignées sur celles prévalant pour la Chambre des représentants, en ce compris donc concernant l'âge (à savoir 21 ans à cette époque et 18 ans à partir de 2014).

¹⁸ Les organes législatifs des Régions et Communautés sont nommés « Conseils » jusqu'aux modifications constitutionnelles du 9 juillet 2004 et du 25 février 2005, qui leur conféreront l'appellation de « Parlements ».

¹⁹ Depuis 1893, tous les fils du Roi – ou, à défaut, les princes belges de la branche de la famille royale appelée à régner – deviennent sénateurs de droit dès l'âge de 18 ans. La réforme constitutionnelle de 1993 supprime la condition de genre.

pas représentées directement : seules le sont les trois Communautés, à l'exclusion des trois Régions²⁰. La logique n'est pas celle d'une participation des diverses entités fédérées aux prises de décision du niveau fédéral, mais celle d'un « dialogue de communauté à communauté ».

En outre, dans le même temps qu'elle consacre la nature fédérale de l'État en faisant entrer les entités fédérées au Sénat, la réforme de 1993 procède à une importante réduction des prérogatives et compétences de cette assemblée. D'une part, le rôle politique du Sénat est amoindri, puisque l'assemblée n'exerce plus le contrôle du gouvernement fédéral et que les ministres ne sont responsables que devant la Chambre des représentants. D'autre part, le rôle du Sénat dans l'élaboration des textes législatifs est fortement réduit, puisque l'intervention de l'assemblée n'est plus obligatoire que pour les matières ayant trait soit à l'organisation et au fonctionnement de l'État (essentiellement, la révision de la Constitution et les lois à majorité spéciale), soit aux engagements internationaux de la Belgique. Le Sénat n'est donc plus compétent pour l'ensemble des matières relatives à la marche de l'État fédéral, ce qui est en contradiction avec le principe de participation.

La révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 approfondit les mouvements amorcés lors de la précédente réforme. Le Sénat devient l'assemblée des entités fédérées. Ne comptant désormais plus aucun élu direct (ni, par ailleurs, plus aucun sénateur de droit), la haute assemblée est dorénavant constituée de deux catégories de membres. D'une part, 50 sénateurs élus indirectement, issus des parlements de Communauté et de Région : à savoir 10 désignés par le Parlement de la Communauté française en son sein, 8 désignés par le Parlement wallon en son sein, 2 désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en son sein, 29 désignés par le Parlement flamand en son sein ou au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et 1 désigné par le Parlement de la Communauté germanophone en son sein. D'autre part, 10 sénateurs cooptés : 4 choisis par les 20 sénateurs francophones et 6 choisis par les 29 sénateurs néerlandophones (le sénateur germanophone ne participe toujours pas au processus de cooptation).

Désormais donc, le principe de participation est davantage incarné en Belgique puisque toutes les entités fédérées (et non plus seulement les trois Communautés) sont représentées au Sénat. Toutefois, on aura noté que la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas représentée en tant que telle. Par ailleurs, il est à souligner que le nouveau Sénat belge n'est guère conforme au modèle de chambre haute habituellement établi dans les États fédéraux, en ce que la représentation de chacune des Communautés et Régions est *grosso modo* fonction de son poids démographique ; il n'existe donc

²⁰ Précisons toutefois que les membres du Conseil de la Communauté française et du Conseil flamand sont tous également députés régionaux ; cependant, à partir de 2004, une incompatibilité sera introduite entre la qualité de député flamand et celle de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale – une telle incompatibilité ne frappant pas les élus régionaux bruxellois francophones.

ni représentation paritaire des entités fédérées (comme aux États-Unis ou en Suisse)²¹ ni mécanisme de surreprésentation des plus petites d'entre elles (comme en Allemagne ou en Autriche)²². Enfin, on relèvera aussi que la Constitution continue à proclamer que les sénateurs « représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus », ce qui montre que le fait fédéral n'est pas totalement intégré.

Surtout, la réforme de 2014 modifie profondément la nature et le rôle du Sénat, dans le sens d'un net amoindrissement. Il est mis fin au système bicaméral traditionnel. Le Sénat devient une assemblée non permanente, qui ne se réunit plus que huit fois par an. Désormais, il n'exerce plus qu'une fraction des compétences législatives²³, le principe étant par défaut celui de lois monocamérales, pour lesquelles la Chambre des représentants est seule compétente. Le Sénat n'intervient plus obligatoirement que pour quelques matières²⁴, à savoir, pour l'essentiel, la révision de la Constitution et la législation relative à l'organisation et au fonctionnement des institutions de l'Autorité fédérale et des entités fédérées (c'est-à-dire les lois spéciales²⁵)²⁶. Le Sénat n'a plus de droit d'initiative que dans ces domaines. En outre, il perd son droit d'enquête (et, partant, toute forme de contrôle du gouvernement fédéral). Dorénavant, sauf s'il projette de modifier la Constitution ou les lois fixant la structure institutionnelle du pays, le gouvernement fédéral n'est plus dans la nécessité de disposer d'une majorité au Sénat.

In fine, le fédéralisme de participation demeure fort limité en Belgique, les deux phases d'entrée des entités fédérées dans la chambre haute ayant été accompagnées d'une réduction des attributions de celle-ci à la portion congrue.

Ajoutons en outre que, dans les faits, le mode de fonctionnement du Sénat n'intègre et n'incarne guère le fait que, depuis la sixième réforme de l'État, cette chambre soit devenue celle de la représentation des entités fédérées au niveau fédéral. En effet, il s'avère que les sénateurs provenant du Parlement wallon, du Parlement de la

²¹ En outre, le sénateur de la Communauté germanophone a un poids politique moindre que les autres sénateurs lors des votes de réformes institutionnelles. En effet, pour l'adoption des lois spéciales, deux conditions de majorité sont requises : d'une part, une majorité des deux tiers à l'échelle du Sénat et, d'autre part, une majorité des suffrages dans chacun des deux groupes linguistiques de l'assemblée. Or, si le sénateur de la Communauté germanophone est pris en compte pour la première condition de majorité, il ne l'est pas s'agissant de la seconde étant donné qu'il n'est membre ni du groupe linguistique français ni du groupe linguistique néerlandais du Sénat.

²² La Communauté germanophone ne désigne qu'un sénateur (1,4 % de l'assemblée pour 0,7 % de la population belge) et la représentation minimale garantie de la Région bruxelloise est de 6 sénateurs (10,0 % de l'assemblée pour 10,4 % de la population belge).

²³ En revanche, le Sénat conserve deux missions propres, instaurées en 1993 : d'une part, être un lieu de rencontre entre l'Autorité fédérale, les Communautés et les Régions, afin de faciliter les relations entre ces différentes composantes de l'État (et, le cas échéant, la recherche de compromis entre elles en cas de conflits d'intérêts), et, d'autre part, être une chambre de réflexion (par le moyen de l'établissement de rapports d'information). Par ailleurs, le Sénat demeure compétent pour la nomination des membres de certaines institutions, dont la Cour constitutionnelle.

²⁴ La Constitution prévoit que la liste des matières entrant dans la compétence du Sénat peut être élargie par une loi spéciale. Cependant, cette possibilité n'a pas été activée à ce jour.

²⁵ Ainsi que les lois (ordinaires) relatives aux institutions et au financement de la Communauté germanophone.

²⁶ Pour d'autres matières, à savoir celles pour lesquelles il a perdu sa compétence égale avec la Chambre des représentants par rapport à la situation qui prévalait avant la sixième réforme de l'État, le Sénat dispose d'un droit d'évocation.

Communauté française, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement flamand ne se vivent pas et ne sont pas perçus par leurs pairs comme les porte-parole de l'assemblée parlementaire fédérée qui les a désignés pour siéger au Sénat ²⁷. Les logiques de fonctionnement qui les animent sont identiques à celles qui prévalent parmi les députés de la Chambre des représentants : la logique « majorité *versus* opposition », la logique des groupes politiques, et la logique « francophones *versus* néerlandophones ». Mais l'on ne constate pas de logique de fonctionnement se rapportant aux Communautés et aux Régions. À tel point d'ailleurs que, dans les rangs francophones, il n'est pas rare qu'un sénateur habitant en Wallonie ignore s'il a été désigné au Sénat par le Parlement wallon ou par le Parlement de la Communauté française, et un sénateur résidant en Région bruxelloise s'il y siège à titre de membre du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou du Parlement de la Communauté française. Les cadres de référence des sénateurs communautaires et régionaux sont en effet partisans, et non basés sur les entités fédérées de provenance ²⁸.

*

* *

Créé pour servir de contrepoids conservateur à une Chambre des représentants hypothétiquement trop impulsive, le Sénat a longtemps été composé de représentants des classes et milieux les plus élevés de la population belge. Sa démocratisation s'est progressivement accompagnée d'une fonction de représentation des collectivités provinciales, puis fédérées. Toutefois, le tournant du fédéralisme s'est accompagné d'une très nette réduction des prérogatives de la haute assemblée, au point d'avoir laissé celle-ci quasiment désœuvrée et largement déconsidérée. Tandis que certaines voix se sont élevées pour revitaliser le Sénat en lui conférant une fonction de représentation directe des citoyens par la désignation d'un certain nombre d'entre eux par le biais du tirage au sort, c'est le choix de l'abolition qui a été fait par le gouvernement constitué au début de cette année.

Pour citer cet article : Cédric ISTASSE, « Quels intérêts sont représentés au Sénat ? », *Les @nales du CRISP en ligne*, 12 décembre 2025, www.crisp.be.

²⁷ Il en va différemment du sénateur (actuellement, une sénatrice) de la Communauté germanophone, dont le cas est spécifique à cet égard (cf. C. ISTASSE, « La question d'une représentation garantie des germanophones au Parlement belge (1925-2025) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2651-2652, 2025, p. 74-81).

²⁸ Il est à noter que la présence des sénateurs cooptés renforce la prégnance d'une logique partisane.