

**L'OCTROI DE COMPÉTENCES NOUVELLES
AU SÉNAT DÉPEND DE LA COMPOSITION
DE CETTE ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

PAR

YVES LEJEUNE

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Il ne servirait pas à grand'chose de modifier la composition du Sénat de Belgique si l'on ne liait pas à cette réforme celle des compétences qui lui sont actuellement dévolues. Inversement, les nouvelles compétences que l'on se proposerait d'attribuer au Sénat ne peuvent être déterminées sans tenir compte de la configuration future de l'Assemblée. En d'autres termes, les deux principaux aspects de la réforme de la seconde Chambre législative : sa composition et ses attributions, sont indissolublement liés dans un Etat fédéral.

Or, dans la théorie générale de l'Etat fédéral, telle qu'elle s'est peu à peu construite à partir des expériences américaine, suisse et allemande, le rôle de la deuxième Chambre est de permettre la participation des collectivités constitutives de l'Union — Etats américains ou allemands, cantons suisses — à la révision de la Constitution et à l'adoption de la législation fédérale. Dans le mouvement qui les poussait à se fédérer, les Etats américains, allemands et suisses avaient obtenu non seulement de garder la compétence résiduelle au sein de l'Etat fédératif qu'ils fondaient, mais aussi de conserver voix au chapitre lorsqu'il s'agirait de légiférer uniformément pour toutes les collectivités fédérées.

Cela n'implique pas, il faut le souligner, que chaque collectivité fédérée devait avoir un droit de veto sur les décisions fédérales, ni même que la participation fédérée aux pouvoirs constituant et législatif de la Fédération devait s'étendre à tous les domaines relevant de la compétence de celle-ci.

Que l'Etat fédéral résulte d'un mouvement de fédération d'Etats anciennement indépendants ou qu'il provienne, comme la Belgique, de la restructuration d'un Etat unitaire, les collectivités infra-étatiques doivent être associées *qualitate qua* à l'élaboration des décisions fédérales les plus importantes pour elles.

Le rôle du Sénat, dans un tel Etat, est précisément d'assurer cette participation. Pour cela, il faut que les membres de cette Assemblée soient porteurs, en pratique, des intérêts de la collectivité dont le droit constitutionnel les fait les représentants. Et c'est cette représentation effective des intérêts de leur collectivité d'origine qui justifie la dévolution de compétences particulières à la seconde Chambre, au-delà de la participation à l'exercice de la compétence législative ou constituante fédérale.

Pour le montrer, il suffit de s'intéresser aux compétences particulières dévolues au *Sénat des Etats-Unis* (1).

Le petit nombre des sénateurs contribue à leur prestige et à leur puissance politique dans leur Etat d'origine et au Congrès. En pratique, les sénateurs se considèrent comme les « ambassadeurs » de leur Etat et défendent l'intérêt de celui-ci au sein du Sénat, bien qu'ils ne reçoivent aucun mandat impératif et que les votes des deux sénateurs d'un même Etat puissent s'annuler.

Le Sénat dispose de prérogatives particulières qui n'ont pas été accordées à la Chambre des représentants et l'influence des Etats s'en trouve renforcée. En effet, la conception originelle du Constituant américain sur le Sénat n'était pas seulement celle d'une assemblée législative, mais aussi celle d'un grand conseil fédéral chargé d'assister le président de l'Union, essentiellement en matière diplomatique. Le Sénat intervient aussi de façon décisive dans la procédure d'*impeachment*.

a) Le Sénat doit donner son consentement à la nomination des ambassadeurs et son accord, à la majorité des deux tiers, à la conclusion des traités (Art. II, sect. 2). Il peut aussi les

(1) Voy. généralement sur ce thème Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, P.U.F., 1990 (2^e éd., 1999).

amender ou ne pas y donner suite. Cependant la grande majorité des traités soumis au Sénat ont été approuvés (2).

b) Le président des Etats-Unis dispose du pouvoir de nomination et de révocation des juges fédéraux, parmi lesquels les membres de la Cour suprême, et des fonctionnaires fédéraux dont la Constitution ou les lois n'ont pas prévu autrement la nomination (Art. II, sect. 2). Il s'agit, entre autres, de tous les postes politiques de direction. L'accord du Sénat est constitutionnellement nécessaire pour ces nominations, à moins qu'une loi du Congrès n'en dispose autrement.

c) Le Président choisit librement tous les membres de son cabinet, mais leur désignation requiert également l'approbation du Sénat. Il est vrai que le Sénat n'a pour ainsi dire pas utilisé son pouvoir de s'opposer à la nomination des ministres, au moins pour des raisons politiques. Jamais les pouvoirs de contrôle du Sénat n'ont dégénéré en un contrôle sur la composition ou l'action politiques du cabinet du Président. Il reste que celui-ci doit tenir compte de la réaction prévisible de la majorité sénatoriale et qu'il existe quelques cas de rejets formels.

d) Enfin, dans le cadre de la procédure d'*impeachment*, le Sénat est habilité à juger le Président, comme d'ailleurs tous les fonctionnaires fédéraux, et à le destituer pour trahison, corruption ou autres crimes et délits importants contre l'Etat. La Chambre des représentants a l'initiative : elle constitue une commission d'enquête et, sur son rapport, peut décider la mise en accusation devant le Sénat qui, transformé en tribunal, juge à huis-clos ; la sanction est la révocation qui doit être prononcée à la majorité des deux tiers.

Il est permis de conclure que, tant dans l'intention des Pères fondateurs que dans la pratique politique effective, c'est bien en raison de leur qualité de représentants des Etats de l'Union, associés à la gestion des affaires de celle-ci, que les sénateurs jouissent des compétences, particulières, que la Constitution attribue à l'Assemblée dont ils font partie. La

(2) Exemples en sens contraire : le rejet du Traité de Versailles (en 1920) et celui du Traité dit CTBT sur l'interdiction totale des essais nucléaires (en octobre 1999).

même conclusion vaut évidemment pour la participation à la fonction législative fédérale.

L'enseignement que la *Belgique* peut tirer de cet exemple est fort simple. Le temps n'est plus aux combinaisons complexes d'idées antagonistes sur l'avenir du Sénat (3). Il faut un modèle simple, dans lequel les compétences dévolues à l'Assemblée reflètent sa composition et le rôle politique que cette composition implique. En conséquence, si le Constituant belge veut enfin achever de bâtir la structure fédérale de l'Etat, et s'il renonce dans ce but aux sénateurs élus directement, aux sénateurs cooptés et même aux sénateurs de droit (4), il devra composer le Sénat exclusivement de représentants des trois Communautés et des trois Régions, et lui attribuer des compétences propres qui témoignent de la place fondamentale de ces collectivités dans l'Etat (5).

Ceci aurait bien sûr des implications considérables sur les règles de fonctionnement du Sénat, par exemples :

- la suppression ou le remaniement de la composition des groupes linguistiques sénatoriaux;
- la suppression ou le remaniement de la sonnette d'alarme au Sénat;
- le remaniement des majorités nécessaires à l'adoption des lois spéciales et de toute autre résolution par le Sénat;
- l'impossibilité de dissoudre le Sénat, sauf les hypothèses de dissolutions de plein droit;

...

L'exposé de cet ensemble de propositions excéderait mon propos. Il faut simplement les espérer cohérentes au regard de la future composition de la Haute Assemblée.

(3) Tantôt Chambre de réflexion, tantôt Chambre de représentation de deux communautés linguistiques seulement, tantôt Chambre de représentation partielle de trois collectivités fédérées sur six, tantôt Chambre constituante et législative à part entière, mais toujours composée proportionnellement à l'importance de la population et en fonction du résultat électoral obtenu par les partis aux élections sénatoriales directes...

(4) Qui pourraient passer à la Chambre des représentants, comme il en avait été un temps question.

(5) Il doit non seulement reconnaître à cette Assemblée des attributions particulières en raison de sa composition même, mais aussi en faire le lieu où ces collectivités participent à la révision de la Constitution et à l'adoption des lois qui présentent un intérêt primordial pour chacune d'elles.