

## **185 années d'histoire du Sénat. L'évolution de la Haute Assemblée et sa signification politique**

Au cours des 185 années écoulées, le Sénat a conservé son nom, mais sa mission et l'exécution de celle-ci ont subi de profonds changements.

En 1830, le choix du Congrès national en faveur du bicaméralisme, tout comme le choix de la monarchie héréditaire, obéit davantage à des considérations diplomatiques plutôt qu'à des motifs purement idéologiques. L'État belge en devenir a besoin du soutien des Grandes Puissances pour gagner son indépendance. Dans sa quête de la nouvelle structure à conférer à cet État, le Gouvernement provisoire s'inspire donc notamment des régimes politiques en place au Royaume-Uni, aux États-Unis et en France. La Chambre des représentants a pour vocation de représenter l'ensemble de la Nation alors que le Sénat est une assemblée à dominante aristocratique où siègent les grands propriétaires terriens. La révolution libérale de 1830 donne naissance à une structure étatique non pas libérale mais conservatrice. Il lui faudra d'ailleurs beaucoup de temps avant d'entamer un processus de démocratisation. Cela n'empêchera pas le Sénat de conserver encore par la suite sa marque aristocratique; un nombre non négligeable de membres de la noblesse y siègeront jusque tard dans le vingtième siècle.

Un élément marquant dans l'histoire du bicaméralisme belge est le fait que le Constituant veille toujours à attribuer au Sénat un rôle spécifique, nettement distinct de celui de la Chambre des représentants. À l'origine, cette différence s'observe essentiellement dans les conditions d'éligibilité des sénateurs, notamment le montant du cens extrêmement élevé, la durée du mandat de sénateur et l'âge requis. Lors des premières élections du Sénat en 1831, seuls 400 Belges sur une population de quatre millions sont éligibles au Sénat, en raison notamment du cens élevé. Progressivement, les conditions d'éligibilité au Sénat s'assouplissent et se démocratisent jusqu'à ne plus différer du tout de celles de la Chambre. D'autre part, cette différence est à nouveau mise en exergue par l'introduction successive de plusieurs catégories de sénateurs: d'abord, il y a les sénateurs de droit, ensuite les sénateurs provinciaux, plus tard les sénateurs cooptés et, enfin, les sénateurs de communauté, catégories que ne connaît évidemment pas la Chambre. Les différences se marquent encore plus nettement dans l'évolution du rôle législatif du Sénat. Les compétences des deux Chambres sont quasiment identiques au départ mais, d'emblée, les budgets et le contingent de l'armée seront soumis d'abord à la Chambre. En fait, jusqu'en 1900, tous les projets du gouvernement seront d'abord déposés à la Chambre. Ce sont principalement les députés qui contrôlent le gouvernement et qui sont à l'origine de la majeure partie de la législation.

Au XIXe siècle, le Sénat se compose de personnes fortunées qui veulent que les choses restent en l'état et qui ne s'investissent que partiellement dans le travail législatif, avec plus ou moins de zèle. La révision constitutionnelle de 1893, marquée notamment par l'instauration du suffrage universel plural pour les hommes, laisse le Sénat de 1830 quasiment inchangé. En 1921, en revanche, la deuxième révision constitutionnelle qui combine le suffrage universel pour les hommes avec la représentation proportionnelle existante, constitue un tournant majeur. Le Sénat se démocratise mais demeure par quelques traits une institution conservatrice. D'une part, on supprime le système censitaire mais, d'autre part, on introduit la cooptation. Sur le plan des principes, la Chambre est censée mener le débat politique et le Sénat conduire le débat d'expertise. Or, dans la pratique, la cooptation servira plus d'une fois à repêcher des candidats qui n'ont pas été élus directement.

Au cours du XXe siècle, les sénateurs vont faire de plus en plus usage de leur droit d'initiative parlementaire. Il devient peu à peu habituel de déposer les projets gouvernementaux à tour de rôle dans l'une et l'autre chambre, même si le budget des Voies et Moyens et d'autres projets importants sont toujours, comme par le passé, soumis d'abord à la Chambre par principe. Sous l'effet notamment de l'influence grandissante des partis politiques sur la représentation du peuple, la Chambre des représentants acquiert, après la Deuxième Guerre mondiale, un poids de plus en plus important dans la structure de l'État belge, tandis que le Sénat, grâce aussi à l'expérience incontestée d'un certain nombre de ses membres éminents, exerce une influence de plus en plus grande sur le plan législatif. Dès le début du processus de fédéralisation, en 1970, le Sénat joue un rôle de premier plan, même si les présidents de parti et le gouvernement ont de plus en plus tendance à s'arroger le monopole de la révision de la Constitution. Non moins important, au cours de cette période, est l'apport du Sénat dans des matières comme le divorce, le droit successoral, les régimes matrimoniaux, la filiation et l'adoption, la contraception et l'avortement. La Haute Assemblée, grâce à l'expertise qui est la sienne et à la sérénité dans laquelle elle peut travailler, constitue à cet égard le forum idéal pour adapter progressivement la législation aux nouvelles pratiques sociétales et aux nouvelles visions éthiques.

Cette évolution est consacrée par la révision de la Constitution de 1993, qui attribue à la Chambre et au Sénat des spécialisations bien distinctes. Les budgets et le contrôle politique du gouvernement sont confiés à la Chambre. Le Sénat, quant à lui, se voit attribuer un rôle législatif parallèle à celui de la Chambre, mais il est également prévu de faire de la Haute Assemblée un lieu de rencontre entre les communautés, une chambre de réflexion et un forum pour les grands débats de société.

Nos institutions parlementaires ont su, au cours de leur histoire, s'adapter remarquablement aux nécessités de leur temps. Dans cette évolution, le principe de base de l'équilibre entre les forces politiques du pays a toujours été appliqué et examiné à la lumière des circonstances. L'influence initialement modératrice et plutôt conservatrice du Sénat face à la politique de réaction à chaud de la Chambre des représentants se mue progressivement en prudence et en vision à long terme. Le Sénat se profile comme une chambre de réflexion et d'évaluation, au grand bénéfice du travail législatif.

Ce livre ne retrace pas seulement les événements de l'histoire politique du Sénat; il présente également l'espace matériel du Palais de la Nation au sein duquel les sénateurs ont écrit l'histoire. Il s'agit aussi d'un compendium biographique où le lecteur pourra retrouver tous les sénateurs qui ont siégé depuis 1831. L'évolution de la composition politique de la Haute Assemblée se reflète dans la répartition des sièges, des débuts du Sénat jusqu'à ce jour. Le Sénat de Belgique. Une histoire. Institution en évolution est un ouvrage de référence très complet, auquel de nombreux contributeurs ont collaboré. Chaque auteur a contribué à l'ensemble à partir de sa propre expérience et de ses connaissances. Comme toute entreprise de grande ampleur, ce projet n'aurait pas pu voir le jour s'il n'avait pu compter sur une véritable force motrice. Cet ouvrage doit beaucoup à l'enthousiasme et à la persévérance de Mme Véronique Laureys, qui a assuré la liaison entre les auteurs, le Sénat et les éditeurs.

L'ouvrage qui est présenté aujourd'hui ne se contente pas de relater l'histoire du Sénat. Il reflète aussi l'évolution de la pensée et de l'action politiques de 1830 à ce jour. Il est un instrument irremplaçable pour quiconque étudie l'histoire politique de la Belgique. Les divers auteurs ont procédé à une analyse approfondie du fonctionnement et de la signification du Sénat et ont, ce faisant, collaboré à la synthèse qui reflète la grande évolution de la Haute Assemblée dans la structure étatique de la Belgique.

Le moment est venu de conclure. Au cours de toutes ces périodes durant lesquelles les sénateurs se sont effectivement acquittés de la fonction qui leur était confiée, le Sénat a joué un rôle essentiel dans les réformes de l'État, dans l'élaboration d'une législation de qualité et dans les vastes débats sociétaux qui ont réduit le fossé entre le "pays réel" et le "pays légal".

Sénat, le 16 décembre 2016

Professeur émérite Mark Van den Wijngaert