

XI^{ème} réunion de l'Association des Sénats d'Europe

La Haye, 17 avril 2009

Discours prononcé par M. Hugo VANDENBERGHE,
Premier Vice-Président du Sénat de Belgique

Dès l'origine, les fondateurs de l'État belge ont conçu le Sénat comme un pouvoir modérateur, faisant contrepoids aux ardeurs d'une chambre populaire. Le Sénat de 1831, créé par la Constitution la plus libérale d'Europe, était une assemblée de nobles et de propriétaires fonciers, instaurée principalement pour concilier les ambitions d'un jeune roi et le zèle supposé révolutionnaire de la Chambre des représentants. À l'aube du troisième millénaire, l'ossature bicamérale reste toujours intacte, mais ce qu'elle recouvre a subi de profondes modifications.

Aujourd'hui, son rôle de contre-pouvoir, le Sénat belge l'exerce à trois niveaux.

D'abord, le Sénat est au sein du Parlement fédéral une 'cour d'appel'. Le bicamérisme institutionnalise un '*double check*', qui assure la meilleure protection du citoyen contre le risque d'arbitraire du Gouvernement ou contre les improvisations législatives. Les systèmes monocaméraux prévoient parfois la possibilité d'une seconde lecture des textes. Mais, comme l'a montré le professeur E. Smith de l'Université d'Oslo, une telle garantie n'est pas suffisante. Une seconde lecture n'a de sens que s'il y a un second lecteur.

Par ailleurs, le développement de systèmes politiques où majorité et Gouvernement se confondent impose une seconde chambre moins directement soumise à l'actualité politique et à la pression gouvernementale. Il rend nécessaire une assemblée où la majorité n'a

pas pour mission première de soutenir le Gouvernement. Le Parlement ne peut exercer pleinement son rôle face à l'exécutif que si, à côté de la Chambre, il existe une assemblée distincte, libre dans ses priorités et dont l'action s'inscrit dans le long terme.

Ensuite, le Sénat assure au Parlement fédéral une forme de garantie citoyenne. La conception contemporaine de la démocratie est très éloignée de celle qui a inspiré le constituant de 1831. Pour ce dernier, les élus représentaient la Nation, conçue comme un corps social homogène. Aujourd'hui, la gestion des affaires publiques s'exerce de manière consensuelle. C'est ce qu'on appelle la 'démocratie délibérative'. La loi est l'expression d'un pluralisme, elle est le fruit d'un équilibre entre des intérêts différents. La participation des citoyens au processus de décision est devenue un droit fondamental. Le Sénat, mieux que tout autre institution, s'est mis à l'écoute de la société civile et a permis aux nombreux relais de prendre part aux débats sociétaux. Dans un système monocaméral, une telle garantie n'existe pas. Le Gouvernement qui dispose d'une large majorité peut faire adopter une loi, avant même que la population ou les secteurs concernés n'en apprennent l'existence. C'est en cela que le système monocaméral présente sa plus grande faiblesse. La navette parlementaire assure le respect du principe du contradictoire, laisse le temps de la maturation et permet à un nombre accru d'avis différents de s'exprimer.

Enfin, le Sénat est au Parlement fédéral le lieu de rencontre des collectivités politiques fédérées. La diversité d'un pays doit se traduire dans son architecture institutionnelle. Dans un État fédéral, il est indispensable que les entités fédérées soient représentées *qualitate qua* au Parlement fédéral et qu'elles puissent participer au processus de décision fédéral. Cela va de soi pour l'élaboration des règles de base

de la fédération. Mais c'est également le cas pour la législation ordinaire. Nombre de problèmes sociaux - je songe par exemple à la mobilité - ignorent la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions. Ce n'est qu'au Sénat qu'ils peuvent être analysés dans toute leur finesse et que des solutions cohérentes, transcendant les limitations de compétences, peuvent être dégagées.

Le Sénat n'est donc pas un gadget institutionnel. Par sa triple fonction de modération, il a joué un rôle central dans l'agencement des pouvoirs et contribué grandement à nourrir dans notre pays une culture de tolérance. Une réflexion sur l'avenir du Sénat, si elle a l'ambition de poser les jalons d'une réforme durable, doit être guidée par cette considération. Une telle réflexion doit, pour ma part, porter tant sur la composition que sur les compétences de l'institution.

Quand nous comparons les Sénats, par exemple, d'Allemagne fédérale, de France et de Suisse, nous constatons des différences quant à la composition, aux compétences et au fonctionnement de ces institutions.

Dans la crise financière actuelle, il s'impose de limiter les tensions entre pays. Pour cette raison, la loyauté fédérale est essentielle.

Je me réjouis que le principe de subsidiarité soit inclus dans le Traité de Lisbonne. Ce principe fondamental mérite d'être approfondi.

Malheureusement, le nouveau Traité connaît des difficultés à ses débuts. À mes yeux, il y a lieu de progresser pas à pas.

Par ailleurs, le citoyen n'a plus de confiance en la démocratie lorsqu'il ne comprend pas. Les lois doivent en effet être comprises par la population. Il est vrai que la tâche de légiférer est ingrate, car les caméras de télévision ne sont pas présentes lorsque des sénateurs

effectuent un travail de fond. Penser est essentiel sur le plan du travail législatif.

Nous sommes également confrontés à une inflation législative sur le plan belge et sur le plan européen. Cette inflation tue. On est d'autant plus frappé de ce phénomène lorsqu'on lit le discours préliminaire du Code civil, prononcé par Portalis en 1801.

Notre monde devient malheureusement de plus en plus virtuel. D'ailleurs, l'origine de la crise internationale actuelle se trouve dans le fait qu'un système économique n'avait plus de liens avec la réalité.

De même, la législation ne doit pas être élaborée de manière virtuelle, mais être ancrée dans la réalité.
