

Schriftenreihe
der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Band 24

Zwischen Effizienz und Teilhabe: Welche Zukunft für ein Belgien ohne Senat?

Beiträge zum Kolloquium vom 19. September 2025
im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft
in Eupen



Impressum

Herausgeber: Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Stephan THOMAS, Greffier

Platz des Parlaments 1

B-4700 EUPEN

Tel. +32 (0)87 31 84 00

www.pdg.be

ISBN 978-3-948311-14-8

D/2026/13.679/1

© Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2026

Alle Rechte vorbehalten.

Freiexemplar

Druck: Lithotec, Eupen

Inhalt

Vorwort	5
<i>Patricia Creutz-Vilvoye, Parlamentspräsidentin</i>	
Veranstaltungsprogramm	7
Grußwort	9
<i>Liesa Scholzen, Gemeinschaftssenatorin</i>	
Referate	11
Les revendications du Parlement de la Communauté germanophone en faveur d'une représentation garantie de la région de langue allemande au Parlement belge	13
<i>Cédric Istasse</i>	
La suppression du Sénat et le principe de participation des entités fédérées	29
<i>André Rezsöhàzy</i>	
Le comité de concertation, miroir du fédéralisme belge	41
<i>Anne-Emmanuelle Bourgaux</i>	
Wat de Senaat betekent: onuitgesproken visies op de toekomst van België	49
<i>Patricia Popelier</i>	
Conclusions et perspectives	65
<i>Vincent Blondel</i>	
Schlusswort	71
<i>Liesa Scholzen, Gemeinschaftssenatorin</i>	

Vorwort

*Patricia Creutz-Vilvoye, Präsidentin des Parlaments der
Deutschsprachigen Gemeinschaft*

Auf den ersten Blick mag es verwundern, dass die Zukunft einer föderalen Einrichtung wie dem Senat ausgerechnet im Parlament des kleinsten Teilstaats Belgiens im Rahmen eines Kolloquiums thematisiert wird. Bei der Lektüre des Beitrags *Les revendications du Parlement de la Communauté germanophone en faveur d'une représentation garantie de la région de langue allemande au Parlement belge* von **Cédric Istasse** wird jedoch schnell der Zusammenhang deutlich, den es zwischen der geplanten Abschaffung des Senats einerseits und den Belangen der durch das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft (PDG) vertretenen Bevölkerung im deutschen Sprachgebiet andererseits gibt. Tatsächlich gehört die garantierte Vertretung im föderalen Parlament seit Beginn der Zugehörigkeit der Deutschsprachigen zu Belgien zu ihren populärsten Forderungen. Und diese Forderung wurde trotz der zahllosen Stellungnahmen des PDG, wie Cédric Istasse im Rahmen eines historischen Rückblicks anschaulich darlegt, bislang nur für den Senat, nicht aber für die Abgeordnetenkammer erfüllt. Wird der Senat wie von der Föderalregierung geplant abgeschafft, verlieren die Deutschsprachigen ihre einzige garantierte Vertretung im föderalen Parlament, was sich – wie die Gemeinschaftssenatorin **Liesa Scholzen** in ihrem Schlusswort zum Kolloquium betont – nachhaltig negativ auf das Mitwirkungsrecht der Deutschsprachigen im föderalen Belgien auswirken würde. Die Forderung nach einer Vertretung in der Abgeordnetenkammer durch die Einführung eines eigenen Wahlkreises erscheint ihr vor diesem Hintergrund gerechtfertigt.

Dabei steht das Mitwirkungsrecht der deutschsprachigen Minderheit in gewisser Hinsicht symbolhaft für die Frage nach der Art und Weise, wie ein Föderalstaat aufgebaut ist und wie die Gliedstaaten an der Gestaltung der föderalen Politik beteiligt werden. In seinem Beitrag *La suppression du Sénat et le principe de participation des entités fédérées* schildert **André Rezsöhàzy**, dass eine derartige Beteiligung in nahezu allen europäischen Föderalstaaten durch die zweite Kammer des föderalen Parlaments und deren Zusammensetzung gewährleistet wird. Die (ersatzlose) Abschaffung des Senats, so die Annahme von Herrn Rezsöhàzy, wird sich nachhaltig auf das Gleichgewicht zwischen der multipolaren Logik, die sich bislang durch die Vertretung der Teilstaaten im Senat manifestiert, und der bipolaren Logik, die durch die Einteilung der Mitglieder der Abgeordnetenkammer in eine französische und eine niederländische Sprachgruppe geprägt ist, auswirken.

Patricia Popelier befasst sich in ihrem Beitrag *Wat de Senaat betekent: onuitgesproken visies op de toekomst van België* ebenfalls mit den Mitwirkungsmöglich-

keiten der Teilstaaten und dem sich daraus ergebenden Grad an Autonomie und Kohäsion der Teilstaaten innerhalb eines Föderalstaats. Die von diesen beiden Konzepten abgeleitete Typologie der Staatsstruktur bildet die Grundlage für die sich anschließende Analyse der Visionen, die die einzelnen, im föderalen Parlament vertretenen Parteien für den Aufbau des belgischen Staates in ihren Parteiprogrammen propagieren. Frau Popelier stellt dazu fest, dass die Abschaffung des Senats – ähnlich wie jede andere Änderung der föderalen Struktur – zwangsläufig Auswirkungen auf das Modell des Zusammenlebens haben wird, dieser Konsequenz jedoch bislang im Rahmen der politischen Debatte zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Um Mitwirkung der Teilstaaten auf föderaler Ebene geht es auch im Beitrag mit dem Titel *Le comité de concertation, miroir du fédéralisme belge* von **Anne-Emmanuelle Bourgaux**. Die Professorin verdeutlicht in ihrem Beitrag, dass dem aus Vertretern der einzelnen Regierungen des Landes zusammengesetzten Konzertierungsausschuss eine wichtige Rolle im föderalen Miteinander der verschiedenen Entscheidungsebenen zukommt, dessen Funktionsweise aber eine Reihe von beträchtlichen demokratischen Defiziten aufweist. Die Abschaffung des Senats könnte – so die Hypothese von Frau Bourgaux – zur Folge haben, dass die interföderale Zusammenarbeit sich (noch) stärker in den Konzertierungsausschuss verlagert und sich damit die demokratische Verletzlichkeit des belgischen Föderalismus weiter verstärkt.

Mit seinem Präsidenten kommt schließlich in gewisser Weise die Stimme des Senats selbst zu Wort. Aufgrund der diesem Amt inhärenten Verpflichtung zur Zurückhaltung konzentriert sich **Vincent Blondel** in seinem Beitrag auf die Art und Weise, wie die parlamentarische Diskussion über die Abschaffung des Senats idealerweise verlaufen sollte. Eine derart weitreichende Reform setzt aus seiner Sicht eine transparente und in einem präzisen Zeitplan eingebettete demokratische Debatte, eine gut strukturierte Arbeitsmethode sowie die erforderliche Gelassenheit voraus.

Der vorliegende Band der *Schriftenreihe* erscheint zu einem Zeitpunkt, da die Debatte über die Zukunft des Senats auf föderaler Ebene in vollem Gange ist. In aller Bescheidenheit hoffe ich, dass die darin veröffentlichten Beiträge die politische Debatte bereichern und – was den Wunsch nach einer garantierten Vertretung der Deutschsprachigen im föderalen Parlament angeht – ein entsprechendes Bewusstsein für die Belange der deutschsprachigen Minderheit in Belgien schaffen werden.

Veranstaltungsprogramm

Begrüßung

Liesa Scholzen, Gemeinschaftssenatorin

Teil 1

Die Vertretung der deutschsprachigen Belgier im Föderalparlament
Cédric Istasse, CRISP

Das Zwei-Kammer-System und das Prinzip der Partizipation
André Rezsöhàzy, Generaldirektor des belgischen Senats

Im Anschluss: Austausch mit dem Publikum

Teil 2

Der Konzertierungsausschuss, ein Spiegel des belgischen Föderalismus
Anne-Emmanuelle Bourgaux, Universität von Mons und Freie Universität von Brüssel

Was der Senat bedeutet: Unausgesprochene Ansichten zur Zukunft Belgiens
Patricia Popelier, Universität Antwerpen

Im Anschluss: Austausch mit dem Publikum

Fazit und Ausblick

Vincent Blondel, Senatspräsident

Schlusswort

Liesa Scholzen, Gemeinschaftssenatorin

Moderation: Andreas Lejeune

Grußwort

Liesa Scholzen, Senatorin

Sehr geehrte Mitglieder aus Regierung und Parlament, sehr geehrte Ehrengäste, sehr geehrte Referentinnen und Referenten, sehr geehrte Damen und Herren!

Ich möchte Sie recht herzlich im Namen unserer Parlamentspräsidentin Patricia Creutz-Vilvoye hier im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft begrüßen. Leider musste sie sich kurzfristig aus persönlichen Gründen abmelden und ich bitte darum, ihre Abwesenheit zu entschuldigen. Ich freue mich zu sehen, dass dieses Thema, das auf den ersten Blick vielleicht etwas trocken wirken könnte, dennoch auf so großes Interesse stößt und heute so viele Menschen den Weg in unser Parlament zu dieser Veranstaltung gefunden haben.

Das Kolloquium trägt den Titel „Zwischen Effizienz und Teilhabe – Welche Zukunft für ein Belgien ohne Senat?“. Der Zeitpunkt dafür könnte kaum passender sein. Das neue Sitzungsjahr hat gerade begonnen und die Diskussionen über die Abschaffung des Senats stehen unmittelbar bevor. In unserem Parlament haben die Abgeordneten, insbesondere unsere neuen Mitglieder, das vergangene Jahr nutzen können, um sich mit Abläufen vertraut zu machen, Prozesse zu verstehen und sich in Dossiers einzuarbeiten. In dem Zusammenhang war die Ausarbeitung einer Resolution über eine garantierte und angemessene Vertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in der Kammer eine mit Sicherheit fordernde Aufgabe. Im Ausschuss für allgemeine Politik und Zusammenarbeit, Finanzen, lokale Behörden, Raumordnung, Energie, nachhaltige Entwicklung und Wirtschaftsförderung und anschließend im Plenum wurde intensiv über Forderungen, institutionelle Reformen und vor allem über deren Konsequenzen diskutiert. Es wurde abgewogen, gewichtet und schließlich ein gemeinsamer Standpunkt erarbeitet.

Genau diese Aufgabe steht dem föderalen Parlament noch bevor. Dort ist – so hoffen wir zumindest – die Position der Deutschsprachigen Gemeinschaft inzwischen bekannt. Unsere Präsidentin hat noch im Juli den Senatspräsidenten, Herrn Vincent Blondel, ebenso wie den Kammerpräsidenten, Herrn Peter De Roover, getroffen. Auch die Pläne der Arizona-Koalition wurden noch einmal erläutert: Der Senat soll abgeschafft werden. Die Diskussion und Bearbeitung der entsprechenden Verfassungsartikel zur Abschaffung stehen bevor. Und genau diese Diskussionen werden zuallererst im Senat selbst geführt werden. Eine Institution soll sich also selbst abschaffen – eine etwas paradoxe, leicht surrealistisch anmutende Situation, die jedoch nicht die erste ist, die der belgische Föderalismus hervorgebracht hat.

Für die Deutschsprachige Gemeinschaft ist dieser Moment entscheidend. Es ist schon zu einem unserer Kerngeschäfte geworden, kontinuierlich für unsere Belange zu sensibilisieren und auf unsere Forderungen aufmerksam zu machen – sei es bei Besuchen, in Arbeitssitzungen oder durch unsere Vertreter im Senat und in der Abgeordnetenkommission. Genauso ist es unser Kerngeschäft, mit unseren Nachbarn im In- und Ausland zusammenarbeiten. Dieser Dialog ist Inspiration. Der Austausch mit anderen Parlamenten kann dazu genutzt werden, gemeinsame Expertise zu erarbeiten oder sogar neue Modelle der Zusammenarbeit zu entwickeln. Die Arbeiten im Benelux-Parlament oder in der Großregion zeigen beispielsweise, dass zwischenstaatlicher Dialog lebendig, konstruktiv und inklusiv sein kann – wenn er denn gewollt ist. Warum sollte dies also nicht auch innerstaatlich gelingen? Und schließlich können auch Kolloquien wie dieses eine wichtige Rolle spielen. Es ist nicht das erste und es wird wahrscheinlich auch nicht das letzte sein. Nutzen wir diese Veranstaltung, um uns auszutauschen, voneinander zu lernen und in einem offenen Austausch Lösungsansätze zu erarbeiten.

Ich freue mich, dass wir dazu eine Reihe namhafter Expertinnen und Experten gewinnen konnten. Mit Cédric Istasse, André Rezsöhàzy, Anne-Emanuelle Bourgaux und Patricia Popelier darf ich Vertreter aus Verwaltung und Wissenschaft begrüßen, die fundierte Kenntnisse zu dieser Thematik mitbringen und sich schon lange mit dem institutionellen Gefüge Belgiens auseinandersetzen. Ebenfalls freue ich mich, dass zu einem späteren Zeitpunkt auch der Senatspräsident, Vincent Blondel, zu uns stoßen wird.

Damit bleibt mir, Ihnen, liebe Gäste, einen angenehmen und vor allen Dingen einen informativen Nachmittag zu wünschen.

Ich danke Ihnen, dass Sie so zahlreich erschienen sind.

Viel Vergnügen!

Referate

Les revendications du Parlement de la Communauté germanophone en faveur d'une représentation garantie de la région de langue allemande au Parlement belge

Cédric Istasse, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)

Le projet du gouvernement fédéral De Wever d'abolir le Sénat ne rencontre guère d'opposition parmi les mandataires politiques wallons, bruxellois et flamands. En revanche, il suscite une vive inquiétude au sein de la classe politique de la Communauté germanophone. En effet, le Sénat est la seule instance législative fédérale dans laquelle la région de langue allemande ait une représentation propre constitutionnellement garantie. À savoir que, depuis les élections fédérales du 21 mai 1995, l'un des sénateurs est désigné par et parmi les membres du Parlement de la Communauté germanophone.

À l'inverse, les habitants de la région de langue allemande ne disposent d'aucune assurance constitutionnelle ou légale de voir l'un des leurs siéger à la Chambre des représentants. Depuis toujours, c'est-à-dire depuis l'annexion des « cantons de l'Est » en 1925, l'élection dans cette assemblée d'un parlementaire domicilié en région de langue allemande dépend de la bonne volonté des partis politiques francophones se présentant dans la circonscription électorale dans laquelle est englobée cette région linguistique (à savoir la circonscription de Verviers jusqu'en 1999, et celle de Liège depuis 2003) de réserver à un germanophone une place en ordre utile sur leurs listes de candidats. Certes, la majeure partie du temps, cette configuration a donné lieu à la présence à la Chambre des représentants d'un député issu de la région de langue allemande. Mais cela n'empêche que, par exemple, la Chambre n'a compris aucun membre germanophone durant les législatures fédérales 1999-2003 et 2003-2007.

Le 23 juin 2025, en réaction au projet d'une suppression prochaine du Sénat, le Parlement de la Communauté germanophone a adopté une résolution par laquelle il demande au gouvernement De Wever et au Parlement fédéral « de prendre les mesures constitutionnelles et légales nécessaires afin de garantir une représentation adéquate de la population de la région de langue allemande à la Chambre des représentants (...) par la création d'une circonscription électorale propre à la région de langue allemande ».

C'est loin d'être la première fois que le Parlement de la Communauté germanophone (anciennement, Conseil de la Communauté culturelle allemande puis

Conseil de la Communauté germanophone) formule une telle demande. En effet, depuis la seconde moitié des années 1970, cette assemblée a adopté de nombreuses prises de position par lesquelles elle a plaidé en faveur d'une représentation garantie de la région de langue allemande au sein des deux chambres législatives nationales.¹

1. Les premières revendications (1977-1978)

Jusqu'au début des années 1970, la voix des Belges germanophones sur les thèmes institutionnels n'avait guère pu être portée au Parlement national que par ceux des leurs qui étaient membres de la Chambre des représentants ou du Sénat. Cependant, le caractère représentatif des points de vue ainsi exprimés était alors sujet aux plus fortes cautions. En effet, il était rare que plus d'une opinion soit formulée sur les bancs du Parlement. En outre, eu égard au fonctionnement participatif de la vie politique belge, les représentants germanophones, quand il y en avait, étaient tenus de défendre la position qui avait été arrêtée par leurs partis politiques respectifs, et non de rendre compte de la pluralité des sensibilités qui existaient en région de langue allemande.

Cette situation change totalement avec l'installation, dans le cadre de la première réforme de l'État (1970-1973), du Conseil de la Communauté culturelle allemande le 23 octobre 1973 et, surtout, avec sa première élection au suffrage direct, le 10 mars 1974. En effet, cette assemblée dispose de la possibilité, d'une part, de rendre un avis motivé sur les projets de modification de la législation institutionnelle qui concerne la nouvelle entité et, d'autre part, d'émettre des résolutions dans lesquelles elle fait part de ses souhaits quant aux activités et aux choix politiques du gouvernement national, de la Chambre des représentants et du Sénat.

C'est dans le cadre des négociations relatives à la mise en œuvre du pacte d'Egmont, conclu au niveau national le 24 mai 1977 par cinq partis (CVP, PSB-BSP, PSC, FDF et Volksunie), que le Conseil de la Communauté culturelle allemande prend pour la première fois une position officielle quant à la représentation de la région de langue allemande au sein du Parlement belge. Réagissant au contenu de cet accord dont la traduction politique est appelée à constituer la deuxième réforme de l'État, l'assemblée germanophone adopte une résolution le 21 novembre 1977, dans laquelle elle écrit : « L'intégration définitive de la région de langue alleman-

1 Une version longue du présent article est disponible dans la publication suivante : Cédric ISTASSE, « La question d'une représentation garantie des germanophones au Parlement belge (1925-2025) », *Courrier hebdomadaire*, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), n° 2651-2652, 2025.

de dans la Belgique des Communautés et des Régions postule la résolution des (...) problèmes qui se posent [quant à] la représentation garantie [de cette région linguistique], dans le sens de la protection des minorités, au sein de tous les organes ayant pouvoir de décision dans les matières pour lesquelles le Conseil n'est pas compétent ».² Sont visés par cette formulation, en particulier, la Chambre des représentants et le Sénat.

Par suite de la conclusion des accords du Stuyvenberg, qui ont été négociés entre septembre 1977 et février 1978 afin de compléter le pacte d'Egmont, le Conseil de la Communauté culturelle allemande adopte une seconde résolution, le 30 mai 1978.³ Il y rappelle ses considérations du 21 novembre 1977 quant à l'instauration d'une « représentation légalement garantie de la région de langue allemande dans tous les organes traitant des matières pour lesquelles le Conseil n'est pas compétent ».

L'échec du pacte d'Egmont entraîne la chute du gouvernement le 11 octobre 1978. Après que la décision a été prise d'organiser des élections anticipées, la dissolution des chambres est opérée par le moyen de l'adoption d'une déclaration de révision de la Constitution. À cette occasion, le Conseil de la Communauté culturelle allemande adopte une résolution le 2 novembre 1978, par laquelle il revendique que la liste des articles constitutionnels à modifier comprenne l'article 49, « afin qu'une représentation garantie de la région de langue allemande soit assurée dans le cadre d'un arrondissement électoral propre ».⁴

2. La quatrième réforme de l'État (1992-1993)

Un peu plus d'une décennie s'écoule avant que le sujet d'une représentation garantie de la région de langue allemande au Parlement national ne revienne véritablement à l'ordre du jour politique.

Formé le 7 mars 1992, le gouvernement Dehaene I (CVP/PS/SP/PSC) se donne pour objectif de « poursuivre le développement de la structure fédérale de l'État ». L'élaboration de la quatrième réforme de l'État est confiée à un « dialogue de communauté à communauté sur la problématique institutionnelle globale », qui met en présence les représentants de dix partis et débute le 6 avril 1992. Pour

2 Rat der deutschen Kulturgemeinschaft, *Resolution zur Erweiterung der Befugnisse des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft im Rahmen der Neustrukturierung des Staates*, n° 31, 21 novembre 1977.

3 Rat der deutschen Kulturgemeinschaft, *Resolution an die Regierung bezüglich der Regierungserklärung vom 28. Februar 1978*, n° 59, 30 mai 1978.

4 Rat der deutschen Kulturgemeinschaft, *Resolution bezüglich der abzuändernden Verfassungsartikel*, n° 62, 2 novembre 1978. Jusqu'en 1993, le vocable consacré était « arrondissement électoral », et non encore « circonscription électorale ».

sa part, le Conseil de la Communauté germanophone adopte deux résolutions faisant connaître son point de vue en matière d'évolution institutionnelle. Tout d'abord, dès le 10 octobre 1991, il se prononce en faveur du principe d'une représentation garantie de la région de langue allemande au sein des deux chambres du Parlement national.⁵ Ensuite, dans sa résolution du 25 mai 1992 (par la suite réaffirmée dans sa déclaration du 23 novembre 1992), le Conseil de la Communauté germanophone, tenant compte des avancées intervenues entre-temps dans le cadre du « dialogue de communauté à communauté », formule deux requêtes plus précises : pour les élections du Sénat, qu'il puisse envoyer « au moins trois sénateurs au Sénat des Communautés et des Régions » et, pour les élections de la Chambre des représentants, que soit prévue « une circonscription propre à la région de langue allemande, sans apparemment, comportant au moins deux mandats parlementaires ».⁶

Le 28 septembre 1992, les quatre partis de la coalition gouvernementale parviennent à un accord quant à de nouvelles « propositions visant à achever la structure fédérale de l'État » (accord dit de la Saint-Michel), qui intègre les maigres acquis du « dialogue de communauté à communauté ». S'agissant de la Communauté germanophone, il est décidé que son Conseil désignera en son sein l'un des 21 sénateurs de Communauté. Une proposition de révision de l'article 53 de la Constitution est déposée en novembre 1992, qui porte effectivement que l'un des 71 sénateurs sera désigné par le Conseil de la Communauté germanophone. La discussion parlementaire qui s'ensuit est favorable au principe d'une représentation de l'assemblée communautaire germanophone au sein du Sénat. Au cours des débats, plusieurs propositions visent même à ce que les germanophones puissent disposer, non pas d'un seul, mais de deux voire trois sièges de sénateur garantis ; cependant, toutes ces initiatives sont rejetées.

Relativement au respect du principe constitutionnel de la représentation proportionnelle, la question suivante est soulevée : « Pour l'élection du sénateur communautaire à désigner par le Conseil de la Communauté germanophone, l'on a abandonné le système proportionnel, de règle en Belgique, au profit du système

5 Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Resolution über die Weiterführung der Reform des belgischen Staates*, n° 40, 10 octobre 1991. À ce sujet, cf. aussi, quelques années auparavant, Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Resolution an den Unterhändler bzw. Regierungsbildner*, n° 59, 1^{er} mars 1988.

6 Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Resolution zum Ausbau des Autonomiestatuts der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, n° 58, 25 mai 1992 ; Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Stellungnahme des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft zur Staatsreform*, n° 73, 23 novembre 1992.

majoritaire. N'est-ce pas contraire à l'article 48 de la Constitution ? »⁷ Le ministre de l'Intérieur, Louis Tobback (SP), répond : « Cet article règle, non pas l'élection en question, mais uniquement la communication de son résultat. Quant au fond du problème, (...) selon l'ancien article 53 de la Constitution, l'article 48 de la Constitution, qui règle l'élection des membres de la Chambre des représentants, n'est applicable qu'aux sénateurs directement élus. Le nouvel article 53, qui ne comporte d'ailleurs plus cette référence, dispose que les mandats des sénateurs directement élus et des sénateurs désignés par le Conseil flamand et le Conseil de la Communauté française sont répartis selon le système de la représentation proportionnelle défini par la loi (...), et que la désignation du sénateur que doit choisir le Conseil de la Communauté germanophone se fait à la majorité absolue des voix ».⁸ Le ministre fait encore remarquer que le Conseil d'État n'a formulé aucune objection.

En définitive, la révision constitutionnelle du 5 mai 1993 modifie le mode de composition du Sénat comme suit. Désormais, la haute assemblée du Parlement fédéral se compose de trois catégories de membres : 40 sénateurs élus directement par le corps électoral, 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 sein) et 10 sénateurs cooptés (4 désignés par les sénateurs francophones et 6 par les sénateurs néerlandophones).

Le Conseil de la Communauté germanophone n'obtient donc le droit que de désigner un seul et unique sénateur de Communauté. Par ailleurs, il est à relever que, entre autres particularités de son statut, le sénateur communautaire germanophone ne fait partie d'aucun des deux groupes linguistiques (français ou néerlandais) du Sénat et ne prend pas part à la désignation des sénateurs cooptés. En revanche, à l'instar des autres sénateurs de Communauté, le sénateur communautaire germanophone est élu au sein de son Conseil ; initialement pourtant, la majorité gouvernementale avait prévu que ce siège soit automatiquement dévolu au principal groupe politique du Conseil de la Communauté germanophone. Précisons toutefois que le sénateur communautaire germanophone est désigné par son Conseil au scrutin majoritaire simple, alors que les autres sénateurs de Communauté sont désignés par leur Conseil respectif selon un système de représentation proportionnelle.

La création de la catégorie des sénateurs de Communauté répond à la volonté d'adapter la composition du Sénat aux nouvelles réalités institutionnelles nées

⁷ Sénat, Commission de l'Intérieur, *Projet de loi visant à achever la structure fédérale de l'État (articles 1^{er} à 99, 123 à 343, 352 et 353, 403 et 406)*. Rapport, n° 777/2, 8 juillet 1993, p. 42.

⁸ *Ibidem*, p. 42-43.

de la transformation du pays en un État fédéral. 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 fédérées (chaque État fédéral ayant, à cet égard, son système propre).

Cependant, on relèvera que la nouvelle mouture du Sénat belge ne met 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, soit moins d'un tiers (outre que toutes les entités fédérées ne sont pas représentées puisque seules le sont les trois Communautés, à l'exclusion des trois Régions). De plus, dans le même temps qu'elle consacre la nature fédérale de l'État en faisant entrer des entités fédérées au Sénat, la réforme de 1993 procède à une importante réduction des prérogatives et compétences de cette assemblée. En effet, en vertu de cette réforme, le Sénat n'est désormais 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. Bref, alors qu'elle obtient enfin une représentation garantie au Sénat, la Communauté germanophone doit constater que cette présence y devient d'une importance moindre qu'auparavant.

Par conséquent, dès le 1^{er} février 1993, le Conseil de la Communauté germanophone adopte un avis motivé dans lequel il déclare : « La représentation de la population de la Communauté germanophone au niveau fédéral doit tenir compte de son statut particulier de minorité. Étant donné l'importance du rôle que jouera à l'avenir la Chambre des représentants, il est indispensable que la Communauté germanophone dispose également, et surtout, d'une représentation appropriée à la Chambre, outre le siège qui lui est garanti au Sénat ».⁹ Quelque temps plus tard, il répète sa demande dans un avis motivé du 10 mai 1993, en ajoutant qu'il réclame « la création d'un arrondissement électoral propre à la région de langue allemande pour l'élection de la Chambre des représentants, de manière à assurer à la population de cette région une représentation garantie à la Chambre ».¹⁰ Cependant, cet appel du Conseil de la Communauté germanophone n'est nullement entendu lors de l'élaboration des textes de la quatrième réforme de l'État.

9 Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Mit Gründen versehenes Gutachten zum Sondergesetzvorschlag zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur*, n° 75, 1^{er} février 1993.

10 Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Mit Gründen versehenes Gutachten zum Gesetzesvorschlag zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur*, n° 84, 10 mai 1993.

3. De la quatrième à la sixième réforme de l'État

Dès le 9 mars 1995, le Conseil de la Communauté germanophone adopte une résolution demandant une révision de l'article 63 de la Constitution, « de manière à permettre, pour les élections de la Chambre des représentants, la création d'une circonscription électorale propre dotée d'une représentation garantie (2 sièges) pour la région de langue allemande ».¹¹

Surtout, le 26 octobre 1998, le Conseil de la Communauté germanophone adopte une longue note, dans laquelle il livre les résultats de l'« évaluation de la structure actuelle de l'État fédéral » à laquelle il a procédé à la demande du président du Sénat.¹² Il s'y prononce à nouveau « pour une représentation renforcée et – surtout – une représentation garantie » des germanophones à la Chambre des représentants et au Sénat. À l'appui de cette revendication, il liste trois arguments : « – spécificité de la région de langue allemande : du point de vue historique, territorial et linguistico-culturel, les neuf communes de la région de langue allemande constituent une entité propre, distincte des régions avoisinantes (surtout de l'arrondissement de Verviers). Pour prendre en compte cette spécificité, il faut donner à la population de la région de langue allemande la possibilité de désigner elle-même ses représentants au sein des chambres fédérales ;

- parallélisme avec les autres élections : pour l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, du Parlement européen et du conseil provincial de Liège, la représentation de la région est garantie (...).¹³ Dans un souci de transparence et de cohérence, il devrait en être de même pour l'élection des chambres fédérales ;
- représentation équilibrée des entités fédérées de la Belgique au niveau fédéral : par principe, les chambres législatives d'un État fédéral ne devraient pas seulement être composées sur base de critères purement démographiques ; il faudrait également tenir compte d'une façon ou d'une autre des différentes entités fédérées. »

Le 14 mai 2002, les partis formant le gouvernement fédéral Verhofstadt I (VLD/PS/MR/SP.A/Écolo/Agalev) déposent une proposition de loi visant à ce que les mem-

11 Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Resolution an die föderalen Kammern Belgiens betreffend die Erklärung zur Revision der Verfassung*, n° 144, 9 mars 1995.

12 Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Note des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der augenblicklichen föderalen Staatsstruktur*, n° 122, 26 octobre 1998.

13 La région de langue allemande forme une circonscription électorale pour le scrutin communautaire germanophone depuis 1973, pour le scrutin provincial depuis 1977 et pour le scrutin européen depuis 1993.

bres de la Chambre des représentants soient élus à l'avenir en partie sur la base de circonscriptions électorales provinciales. Le 10 juin suivant, le Conseil de la Communauté germanophone adopte une résolution dans laquelle on lit : « Attendu que, à notre avis, une représentation proportionnelle comprend plusieurs mandats, (...) que, à notre avis, la représentation de la population de la région de langue allemande doit tenir compte en principe d'une diversité aussi grande que possible des tendances philosophico-politiques, (...) que, sur la base de leur identité historique et linguistico-culturelle, les germanophones doivent manifestement être considérés comme une minorité nationale, au sens de la Convention-cadre européenne visant à protéger les minorités nationales, et qu'une participation effective à la vie publique doit, dès lors, leur être réservée (...), le Conseil demande (...) [qu']une représentation de la population de la région de langue allemande [soit] garantie par la loi ou, le cas échéant, par la Constitution, au niveau de la Chambre des représentants, et ce en tenant compte du système de représentation proportionnelle ». ¹⁴

Les débats au Parlement fédéral conduisent à l'adoption de la loi du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral ainsi que son annexe. ¹⁵ Cette législation a pour effet de diluer encore plus les voix des habitants de la région de langue allemande, ceux-ci votant désormais dans la nouvelle circonscription électorale de Liège (englobant l'ensemble de la province du même nom) et non plus dans l'ancienne circonscription de Verviers (qui était de la taille de cet arrondissement administratif).

Toutes ces évolutions législatives n'ayant pas apporté de satisfaction aux revendications de la Communauté germanophone, son Conseil adopte une nouvelle résolution le 17 février 2003. ¹⁶ Il y réclame l'inscription dans la Constitution de dispositions garantissant, à la Chambre des représentants, « une représentation garantie de la population de la région de langue allemande d'au moins deux mandats » et, au Sénat, « une représentation de la Communauté germanophone d'au moins deux mandats ». Quatre ans plus tard, par une résolution du 26 mars 2007, le Parlement de la Communauté germanophone réitère cette demande. ¹⁷

14 Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Resolution an die Föderalregierung und an das Föderale Parlament in Bezug auf die Reform der politischen Einrichtungen*, n° 96, 10 juin 2002.

15 *Moniteur belge*, 10 janvier 2003.

16 Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Resolution an die Föderalregierung und an das Föderale Parlament in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung*, n° 125, 17 février 2003.

17 Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Resolution an die Föderalregierung und an das Föderale Parlament in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung*, n° 97, 26 mars 2007.

4. La sixième réforme de l'État (2012-2014)

Au lendemain des élections fédérales anticipées du 13 juin 2010, la Belgique connaît une longue crise politique. Conclu entre le PS, le CD&V, le MR, le SP.A, l'Open VLD, le CDH, Écolo et Groen!, un accord politique est finalement présenté le 11 octobre 2011. Ce texte comprend notamment une transformation profonde de la composition et du rôle du Sénat (assemblée dont il est entendu que la Communauté germanophone désignera l'un des 60 membres) ; entre autres, la haute assemblée ne comptera dorénavant plus aucun élu direct.

Dès le 27 juin 2011, le Parlement de la Communauté germanophone adopte une « déclaration de principes concernant le positionnement de la Communauté germanophone dans le processus de la réforme de l'État ». ¹⁸ Il y réclame « une représentation garantie et appropriée de la population de la région de langue allemande au sein de la Chambre des représentants et du Sénat ». Ensuite, par trois fois au cours du processus d'élaboration des textes de la sixième réforme de l'État, à savoir par des avis motivés adoptés les 11 décembre 2012, 23 septembre 2013 et 3 février 2014, l'assemblée germanophone rappelle sa demande d'une représentation « légalement garantie et appropriée » de la population de la région de langue allemande au sein de la Chambre des représentants. ¹⁹ Et cela d'autant que la nouvelle répartition des compétences entre les deux assemblées du Parlement fédéral consiste en une réduction sensible de la place du Sénat dans l'ordonnement institutionnel belge et, corrélativement, en un accroissement de celle de la Chambre. Une fois encore, son appel est ignoré.

Par suite de la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014, le Sénat est désormais composé 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

18 Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Grundsatzklärung des Parlaments zur Positionierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Prozess der Staatsreform*, n° 83, 27 juin 2011.

19 Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Begründetes Gutachten zum Gesetzesvorschlag zur Abänderung des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft infolge der Reform des Senats*, n° 136, 11 décembre 2012 ; Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Begründetes Gutachten zum Gesetzesvorschlag zur sechsten Staatsreform in Bezug auf die in Artikel 77 der Verfassung angeführten Angelegenheiten*, n° 176, 23 septembre 2013 ; Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Begründetes Gutachten zum Gesetzesvorschlag zur Abänderung des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft*, n° 206, 3 février 2014.

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 (aucun n'est coopté par le sénateur germanophone).

Dorénavant donc, le Parlement de la Communauté germanophone désigne en son sein 1 des 50 sénateurs communautaires ou régionaux.²⁰ Cet unique sénateur germanophone continue à présenter trois particularités majeures : il est désigné au sein du Parlement de la Communauté germanophone au scrutin majoritaire simple (alors que les autres sénateurs de Communauté ou de Région sont désignés par leur groupe politique respectif au sein de leur assemblée communautaire ou régionale) ; il ne fait partie d'aucun des deux groupes linguistiques (français ou néerlandais) du Sénat ; il ne participe pas à la désignation des sénateurs cooptés.

On aura noté que, désormais, le principe de participation est davantage incarné en Belgique, puisque toutes les entités fédérées sont représentées au Sénat (et non plus seulement les trois Communautés). Toutefois, il n'en est pas moins 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 ni représentation paritaire des entités fédérées (comme aux États-Unis ou en Suisse), ni mécanisme de surreprésentation des plus petites d'entre elles (comme en Allemagne ou en Autriche).²¹

Surtout, la réforme de 2014 modifie profondément la nature et le rôle du Sénat, dans le sens d'un net amoindrissement. En effet, 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 législatives, le principe étant par défaut celui de lois monocamérales pour lesquelles la Chambre des représentants est seule compétente. Le Sé-

20 Un habitant de la région de langue allemande pourrait également devenir sénateur, soit en étant élu membre du Parlement wallon puis en étant désigné sénateur régional par cette assemblée, soit en étant choisi pour siéger en tant que sénateur coopté.

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 en tant qu'il n'est membre ni du groupe linguistique français ni du groupe linguistique néerlandais du Sénat.

nat n'intervient plus obligatoirement que pour quelques matières, 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 spéciales).²² *In fine* donc, le fédéralisme de participation demeure fort limité en Belgique, l'entrée des entités fédérées dans la chambre haute ayant été accompagnée d'une réduction des attributions de celle-ci à la portion congrue.

Pour la Communauté germanophone, le bilan de la sixième réforme de l'État est amer quant à la représentation de la région de langue allemande au sein du Parlement fédéral. À la Chambre des représentants, cette représentation n'est toujours pas garantie. Au Sénat, elle reste limitée au strict minimum et, surtout, elle concerne une assemblée dont le poids politique et législatif est considérablement affaibli.

5. Les revendications dans la perspective d'une nouvelle réforme institutionnelle

Au terme des deux premières législatures qui suivent la sixième réforme de l'État, en 2019 et en 2024, le Parlement de la Communauté germanophone adopte une résolution visant à faire entendre sa voix quant à la représentation de la population de langue allemande au Parlement fédéral. La résolution du 25 mars 2019 adresse trois demandes au gouvernement fédéral et au Parlement fédéral : « prendre les mesures constitutionnelles et légales nécessaires afin de garantir une représentation adéquate de la population de la région de langue allemande à la Chambre des représentants », « prévoir à cette fin pour la région de langue allemande une circonscription électorale propre, sans affiliations de listes », et « prévoir, pour le(s) député(s) élu(s) à la Chambre des représentants, la solution appliquée au sénateur de la Communauté germanophone au Sénat, en ce qui concerne l'appartenance à l'un des deux groupes linguistiques ».²³ Quant à elle, la résolution du 25 mars 2024 développe un argumentaire particulièrement étoffé, au terme duquel sont réclamées, d'une part, « une représentation appropriée et garantie de la population de la région de langue allemande à la Chambre des représentants, par la création d'une circonscription électorale propre à la région de

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

23 *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Resolution an die Föderalregierung, an das Föderale Parlament, an das Wallonische Parlament, an die Wallonische Regierung und an die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf die garantierte Vertretung der Bevölkerung des deutschen Sprachgebiets in den Parlamenten, die Zuständigkeiten im deutschen Sprachgebiet ausüben*, n° 288, 25 mars 2019.

langue allemande, sans apparemment de listes », et, d'autre part, « une représentation garantie et appropriée de la Communauté germanophone au Sénat ».²⁴

Le 3 février 2025 est installé le gouvernement fédéral De Wever (N-VA/MR/Les Engagés/Vooruit/CD&V), issu des élections du 9 juin 2024. Trois jours plus tôt, ce nouveau gouvernement a conclu et rendu public son accord de coalition. Celui-ci contient notamment le projet d'une suppression du Sénat dans le courant de la législature. En réaction, le Parlement de la Communauté germanophone adopte une résolution le 23 juin 2025.²⁵ Il y demande au gouvernement fédéral, à la Chambre des représentants et au Sénat de prendre les mesures nécessaires pour garantir une « représentation adéquate » de la population de la région de langue allemande à la Chambre des représentants par la création d'une circonscription électorale propre à cette région linguistique.

6. Conclusion

Depuis 1977, le Parlement de la Communauté germanophone multiplie les initiatives pour tenter d'obtenir une représentation garantie et substantielle de la région de langue allemande au sein des deux chambres du Parlement national. En particulier, il a adopté plusieurs résolutions et avis motivés en ce sens.

Dans ses demandes, le Parlement de la Communauté germanophone fait montre d'une parfaite constance quant au principe de l'obtention d'une représentation garantie de la région de langue allemande au Parlement national. En revanche, en ce qui concerne les modalités pratiques de mise en œuvre de la réponse à apporter à cette requête, quelques variations apparaissent selon les époques considérées ; elles sont fonction, d'une part, des configurations politiques qui prévalent au sein de l'assemblée germanophone et, d'autre part, des projets de réforme auxquels celle-ci est confrontée et des réalités institutionnelles dans lesquelles elle évolue.

Initialement, à savoir en novembre 1977 et en mai 1978, le Conseil de la Communauté culturelle allemande réclame une « représentation garantie », sans plus de précision. Mais dès novembre 1978, il ajoute que la voie à suivre doit être celle

24 Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Resolution an die föderale Abgeordnetenkommer, den Senat und die föderale Regierung in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung*, n° 353, 25 mars 2024.

25 Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Resolution an die föderale Abgeordnetenkommer, den Senat, die Föderalregierung und die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf die garantierte und angemessene Vertretung der Bevölkerung des deutschen Sprachgebiets in der föderalen Abgeordnetenkommer*, n° 87, 23 juin 2025.

de la création d'une circonscription électorale propre à sa région linguistique. En 1992, dans la perspective de l'adoption de la quatrième réforme de l'État, le Conseil de la Communauté germanophone se fait plus précis encore : il réclame au moins deux députés fédéraux et au moins trois sénateurs. L'année suivante, alors qu'il est désormais acquis qu'il n'y aura qu'un seul sénateur de la Communauté germanophone – et que le Sénat sera amputé d'une large partie de ses compétences –, le Conseil plaide en faveur d'une « représentation appropriée » à la Chambre des représentants, sans plus cette fois se prononcer sur un nombre minimal de députés fédéraux. En 1995, l'assemblée germanophone avance à nouveau un chiffre : elle demande une représentation garantie de deux sièges à la Chambre des représentants. Mais en 1998, le Conseil de la Communauté germanophone ne parle plus que d'une « représentation renforcée » dans les deux chambres fédérales, sans autre spécification. En 2002, l'assemblée germanophone va à nouveau un peu plus loin, en réclamant que la région de langue allemande obtienne une représentation proportionnelle comprenant « plusieurs mandats » au sein de la Chambre des représentants. Surtout, en 2003 et en 2007, elle revendique deux sièges tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat. Mais à nouveau, entre 2011 et 2014, dans le cadre de l'élaboration de la sixième réforme de l'État – au terme de laquelle le Sénat ne compte toujours qu'un seul membre germanophone et voit ses pouvoirs considérablement amoindris –, le Parlement de la Communauté germanophone ne se prononce pas au-delà d'une représentation « appropriée » au Parlement fédéral, en particulier à la Chambre des représentants. Par la suite, il en va de même en 2019, en 2024 et, tout récemment, en 2025.

Relativement à la question d'une représentation garantie au Sénat, la Communauté germanophone a obtenu satisfaction en 1993. Mais cette présence assurée ne dépasse pas le chiffre d'un seul et unique sénateur. Surtout, depuis 2014, le Sénat ne joue plus qu'un rôle très secondaire dans l'architecture institutionnelle belge et dans les processus d'élaboration de la législation fédérale.

Pour ce qui a trait à une représentation garantie à la Chambre des représentants, la Communauté germanophone n'est parvenue à aucun résultat jusqu'à présent. Au contraire même, avec le temps, la situation a tendance à devenir de moins en moins favorable aux habitants de la région de langue allemande sur ce plan. D'une part, en 1993, le nombre de députés fédéraux a été réduit de 212 à 150 ; cela a abaissé, à partir des élections fédérales du 21 mai 1995, le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription électorale de Verviers de 5 à 4. D'autre part, en 2002, la circonscription électorale de Verviers a été fusionnée avec celles de Huy-Waremme et de Liège pour donner naissance à la nouvelle circonscription électorale de Liège, de taille provinciale ; pour les habitants de la région de langue allemande, cela a impliqué, à partir des élections fédérales du 18 mai 2003, de faire partie d'une circonscription électorale comportant environ quatre fois plus d'électeurs.

Au fil du temps, les mandataires germanophones n'ont certes pas été confrontés à un refus catégorique, absolu et global de la part des partis politiques représentés au Parlement national quant à la perspective de la création d'une circonscription électorale propre à leur région linguistique pour l'élection de la Chambre des représentants. Mais il n'empêche que, aujourd'hui encore, tous les responsables politiques belges ne s'accordent pas quant au fait qu'il serait opportun d'octroyer aux habitants de la région de langue allemande une représentation garantie à la Chambre. En outre, en ce qui concerne la forme concrète à donner à une telle représentation garantie le cas échéant, il est deux obstacles majeurs auxquels les revendications germanophones se sont toujours heurtées, jusqu'à présent sans parvenir à les franchir ou à s'y soustraire.

D'une part, le fait que l'article 87 du Code électoral dispose que les circonscriptions électorales sont composées d'un ou plusieurs arrondissements administratifs. Or le territoire de la région de langue allemande ne forme pas un arrondissement administratif ; en effet, il est compris dans l'arrondissement administratif de Verviers. Toutefois, le législateur fédéral pourrait modifier cette disposition du Code électoral ou y déroger par une loi.

D'autre part, le fait que l'article 62, alinéa 2 de la Constitution impose l'usage du système de représentation proportionnelle. Or, sur la base de l'importance numérique de sa population, une éventuelle circonscription électorale fédérale germanophone ne se verrait attribuer qu'un seul siège de député fédéral ; en effet, l'article 63, § 2 et 3 de la Constitution stipule que les sièges de la Chambre des représentants sont répartis entre les circonscriptions électorales au prorata du nombre d'habitants de celles-ci. Dès lors, dans cette circonscription électorale fédérale germanophone, le scrutin se déroulerait selon un mode majoritaire, ce qui serait donc incompatible avec le prescrit constitutionnel. Cependant, de longue date, des acteurs politiques de premier plan ont reconnu que le problème n'est pas irrémédiable, à savoir que le pouvoir constituant pourrait décider d'inscrire une exception aux dispositions des articles 62 et 63 de la Constitution au bénéfice de la région de langue allemande.

Dans les deux cas, l'obstacle n'est donc pas dû à une impossibilité juridique mais à un blocage politique.

Bibliographie sélective

Christian BEHRENDT, Martin VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », in Katrin STANGHERLIN, Stephan FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruxelles, La Charte, 2014, p. 41-42.

Frédéric BOUHON, Christoph NIESSEN, Min REUCHAMPS, « Die Deutschsprachige Gemeinschaft nach der sechsten Staatsreform: Bestandsaufnahme, Debatten und Perspektiven », *Courrier hebdomadaire*, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), n° 2266-2267, 2015.

Wilfried JOUSTEN, *Parlamentarische Ereignisgeschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (1973-2023). Eine Dokumentation*, Eupen, Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2023.

Koen MUYLLE, « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité », in Katrin STANGHERLIN (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique / Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 250-271.

Koen MUYLLE, Stephan THOMAS, « L'emploi de la langue allemande au Parlement fédéral et au Parlement wallon », in Katrin STANGHERLIN, Stephan FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruxelles, La Charte, 2014, p. 69-72.

Stephan THOMAS, « Le Conseil de la Communauté germanophone et la réforme de l'État de 1993 : rétrospective et perspective », *Revue belge de droit constitutionnel*, volume 3, n° 1, 1996, p. 47-50.

Stephan THOMAS, « La représentation de la Communauté germanophone au niveau fédéral et européen », in Katrin STANGHERLIN, Stephan FÖRSTER (dir.), *50 ans d'autonomie de la Communauté germanophone. L'histoire d'un succès ? / 50 jaar autonomie van de Duitstalige Gemeenschap. Een succesverhaal?*, Bruxelles, La Charte, 2023, p. 101-111.

La suppression du Sénat et le principe de participation des entités fédérées

André Rezsöhàzy, Directeur général du Sénat¹

La fin annoncée du Sénat

La question du Sénat, de son utilité et de sa plus-value, n'est pas neuve. Elle fut amplement discutée au sein du Congrès national, c'est-à-dire à l'origine de la Belgique, et donna lieu à des débats houleux. Elle refit ensuite régulièrement surface, que ce soit pour réformer, moderniser et démocratiser l'institution ou, plus tard, pour envisager sa suppression. Les deux dernières réformes du Sénat, en 1995 et en 2014, ont tenté de couler l'institution dans le moule fédéral.² Il est probable que la présente législature sonnera le glas du Sénat et que ce dernier s'éteindra à la veille de son bicentenaire. En effet, l'actuelle majorité parlementaire s'est entendue sur la suppression du Sénat et a déposé récemment vingt et une propositions de révision de la Constitution pour mettre fin à cette vénérable institution.

La suppression du Sénat est prévue « au plus tard le jour des prochaines élections organisées en vue du renouvellement intégral de la Chambre des représentants ».³ Sauf dissolution anticipée de la Chambre des représentants, la suppression interviendrait au printemps 2029, ce qui donnera le temps selon les auteurs des propositions de révision de la Constitution de préparer correctement la réforme du système parlementaire. En effet, comme nous le montrerons plus loin, les propositions de révision se limitent pour l'instant à supprimer le Sénat, mais n'ont pas réglé les conséquences de cette suppression pour le fonctionnement du système fédéral en Belgique.

La suppression du Sénat est présentée dans les développements de la proposition de révision de l'article 195 de la Constitution comme « une étape supplémen-

1 L'auteur s'exprime à titre personnel.

2 Sur la réforme du Sénat de 2014 et son contexte, F. Amez, « Le bicaméralisme après la sixième réforme de l'État », *CDPK* 2015, pp. 189-220 ; K. Muylle, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen : een processie van Echternach naar de federale (model)staat ? » in A. Alen e.a. (eds.), *Het federale België na de zesde Staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2014, pp. 103-124 ; C. Sägesser et C. Istasse, « Le Sénat et ses réformes successives », *C.H. CRISP* 2014, n° 2219-2220, 114 p ; J. Velaers, « Kroniek van een aangekondigde hervorming », in V. Laureys e.a., (eds.), *De Belgische Senaat, een geschiedenis*, Tielt, Lannoo, 2016, pp. 303-352.

3 Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, Doc. Parl. Sénat, 2024-2025, 8-127/1, p. 1.

taire logique du long processus de modernisation de notre système politique ».⁴ Le Sénat y est qualifié d'institution superflue. En outre, la suppression du Sénat rendrait le processus législatif plus efficace, plus rapide et plus clair, et permettrait de réaliser des économies.

La présente contribution n'examinera pas les raisons profondes, avouables ou non, du désamour à l'égard de la Haute Assemblée. Ces raisons ont évolué à travers le temps et elles apparaîtront en filigrane dans les développements qui suivent.

Nous nous limiterons à poser l'unique question qui doit nous préoccuper aujourd'hui. Quelles seront les conséquences de la suppression du Sénat pour le fonctionnement du système fédéral en Belgique, pour les entités fédérées et en particulier pour la Communauté germanophone ? Devra-t-on parler, au regard de la pratique fédérale et de la vie parlementaire, d'une avancée ou d'un recul, d'un enrichissement ou d'un appauvrissement ?

Un tour d'horizon des Sénats en Europe

Un peu moins de la moitié des États-membres de l'Union européenne ont un Parlement à deux chambres. Il s'agit, dans l'ordre alphabétique, de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Pologne, de la République tchèque, de la Roumanie, de la Slovénie, auxquels on peut encore ajouter en dehors de l'Union européenne la Bosnie-Herzégovine, le Royaume Uni et la Suisse.⁵

On notera que l'on trouve dans le groupe des États bicaméraux tous les pays de grande taille, comptant une population supérieure à quarante millions d'habitants (Allemagne, France, Espagne, Italie, Pologne, Royaume-Uni), alors que la plupart des pays de petite taille, comptant moins de cinq millions d'habitants, figurent dans le groupe des États monocaméraux. Par ailleurs, on ne s'en étonnera pas, tous les États fédéraux en Europe ont un Parlement à deux chambres.

Cette situation n'est pas figée. Elle a beaucoup évolué en un siècle. Une série de pays en Europe ont aboli le bicaméralisme (la Grèce en 1935, le Danemark en 1953, la Suède en 1970, le Portugal en 1974, l'Islande en 1991 et la Norvège en

4 Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, Doc. Parl. Sénat, 2024-2025, 8-127/1, p. 2.

5 On lira avec profit l'excellente étude comparative réalisée lors du bicentenaire du bicaméralisme aux Pays-Bas : B. Drexhage, *Bicameral Legislatures, An international Comparison*, The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2015, 74 p.

1991), tandis que d'autres, à la faveur du retour à la démocratie, l'ont réintroduit (l'Espagne en 1978 après la chute du franquisme, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie en 1989 après la chute du communisme et la République tchèque en 1996. La Croatie et la Serbie, après avoir réintroduit le bicaméralisme, l'ont aboli à nouveau en 2001 et 2003.).

Ce qui caractérise les Sénats, c'est leur grande diversité. Alors que les Chambres répondent *grosso modo* à un modèle unique (une élection au suffrage universel, selon des modalités variables, et des compétences identiques), les Sénats sont tous différents. Ce sont des constructions *sui generis*. On observe entre eux une grande variété dans leur composition et dans l'étendue de leurs compétences.

Au Royaume-Uni, la Chambre des Lords est le dernier exemple d'un Sénat composé selon le modèle aristocratique, même si sa réforme de 1999 a grandement atténué ce trait. Le Sénat français et la Première Chambre des Pays-Bas assurent une représentation des intérêts provinciaux ou locaux, via un système d'élections indirectes. Le premier a gardé des compétences étendues, alors que la seconde n'a ni droit d'initiative, ni droit d'amendement. Le Sénat espagnol assure une représentation des provinces et des dix-sept régions autonomes. Ses compétences se limitent pour l'essentiel à l'exercice d'un droit de veto suspensif. En Slovaquie et en Irlande, les Sénats constituent des assemblées de type corporatiste, avec des compétences réduites, où siègent pour l'essentiel des représentants de la société civile (syndicats, universités, ...). Le Sénat italien est une réplique de la Chambre, avec un mode d'élection et des compétences identiques. Il s'agit du dernier exemple en Europe d'un bicaméralisme parfait ou égalitaire.⁶ Enfin, dans les cinq États fédéraux, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine et la Suisse, les Sénats, sous leurs diverses dénominations, assurent la représentation des entités fédérées. L'étendue de leurs compétences est variable, comme on le verra plus loin.

Les défenseurs du bicaméralisme ont développé divers arguments pour justifier leur choix en faveur d'un Parlement à deux chambres. Mais en définitive, tous ces arguments se résument à un seul : la plus-value d'une seconde chambre réside dans le fait que sa composition est différente et complémentaire, dans le fait qu'elle assure la représentation d'intérêts ou de groupes qui ne sont pas représentés – ou qui sont insuffisamment représentés – à la Chambre et qu'elle porte à ce titre un regard neuf sur le travail parlementaire. En particulier dans les sociétés hétérogènes, dans des pays où vivent des minorités, la présence d'une seconde chambre permet de mieux prendre en compte la diversité du corps social

⁶ Les Sénats polonais, roumain et tchèque sont, comme en Italie, élus directement au suffrage universel, mais leurs compétences sont réduites.

et constitue à cet égard un facteur de modération, de correction, voire une forme de contrepouvoir au sein de la vie parlementaire. Les pays qui ont aboli le Sénat, principalement les pays scandinaves, se caractérisent en général par un corps social homogène et dans tous les pays où le système bicaméral est aujourd'hui fortement contesté, le Sénat est perçu comme superflu parce qu'il ne parvient pas à se démarquer suffisamment de la Chambre.

Dans les régimes parlementaires, le bicaméralisme est souvent perçu comme un frein à l'action du Gouvernement, voire comme un facteur de blocage ou d'instabilité politique. Le Gouvernement doit en effet composer avec deux assemblées différentes, voire avec deux majorités parlementaires différentes. Dans les pays où le bicaméralisme a été maintenu, cette contrainte a été résolue en diminuant les pouvoirs du Sénat.⁷ Telle est donc la condition des Sénats : d'une part, ils n'offrent une plus-value que lorsqu'ils se distinguent de la Chambre et qu'ils incarnent une légitimité différente, mais d'autre part, à cause de leur composition différente, ils sont condamnés à subir une *capitis diminutio*.

Les cas de l'Italie et de la Suisse, qui se caractérisent par un bicaméralisme égalitaire, ne contredisent pas cette analyse. En Italie, en effet, les deux Chambres sont composées de manière identique et en Suisse, la tradition a mis en place des mécanismes qui assurent une très grande stabilité gouvernementale.

Le fédéralisme et la réforme du Sénat de 2014

Dans les États fédéraux, les Sénats, sous leurs diverses dénominations (*Bundesrat*, Conseil des États, Sénat, *Dom Naroda*), assurent la représentation des entités fédérées - Communautés, Régions, Cantons, États, *Länder* - au sein du Parlement fédéral.

En d'autres mots, les deux composantes du Parlement fédéral, la Chambre et le Sénat, incarnent deux légitimités différentes. La Chambre incarne la légitimité démocratique, elle est issue des élections. Le Sénat incarne la légitimité fédérale, elle assure la représentation des entités fédérées. À côté de la légitimité démocratique incarnée par la Chambre, il y a place pour une légitimité fédérale incarnée par le Sénat. La dualité des assemblées permet d'assurer la représentation des entités fédérées au Parlement fédéral et de les associer au processus d'élaboration des lois fédérales.

⁷ L'étendue des pouvoirs législatifs des Sénats se décline selon deux paramètres. Le Sénat dispose-t-il ou non d'un droit d'initiative législative (et, dans l'affirmative, dans quelles matières) ? Le Sénat dispose-t-il d'un droit de veto absolu, d'un droit de veto suspensif ou d'un droit d'amendement sur les textes adoptés par la Chambre (et, dans l'affirmative, dans quelles matières) ?

Dans un État fédéral, l'idée de participation est centrale. En effet, le fédéralisme repose sur deux principes. D'une part, les entités fédérées sont autonomes, elles disposent d'institutions propres et jouissent de compétences élargies dans les domaines législatif, administratif et parfois juridictionnel. D'autre part, les entités fédérées participent dans une mesure plus ou moins large à l'élaboration de la législation fédérale dans les matières qui les concernent. C'est ce qui distingue un État fédéral d'un État unitaire décentralisé.

Le lieu de cette participation, c'est le Sénat. Cette participation est médiata, dans le sens où elle se fait à travers une seconde chambre du Parlement fédéral, le Sénat, où siègent les représentants des entités fédérées. C'est pourquoi on peut affirmer que les Sénats sont au cœur du fonctionnement du système fédéral. Il n'y a pas d'État fédéral, sans Sénat.⁸

La participation des entités fédérées n'est toutefois possible que si ces dernières sont représentées comme telles, *qualitate qua*, au Parlement fédéral. Les mécanismes de désignation des sénateurs sont variables : il peut s'agir d'une désignation par les Parlements des entités fédérées, comme en Autriche, d'une désignation par les Gouvernements des entités fédérées, comme en Allemagne, ou d'élections directes dans les entités fédérées, comme en Suisse. Mais le principe est intangible : il faut un lien effectif entre les sénateurs et les entités fédérées, sans lequel les sénateurs ne peuvent porter les intérêts de la collectivité qu'ils représentent.

Le plus souvent, la composition du Sénat assure une représentation pondérée des entités fédérées, comme en Allemagne (entre trois et six sénateurs par *Land*) ou en Autriche (entre trois et douze sénateurs par *Land*), voire une représentation égale de toutes les entités fédérées, comme en Suisse (deux conseillers par canton, sauf pour les six demi-cantons), ce qui traduit l'idée, propre au fédéralisme, d'une égalité foncière entre les composantes de la fédération, quelle que soit leur importance.⁹

Dans le contexte institutionnel complexe de la Belgique, la question de la composition du Sénat est en soi un sac de nœuds. Quelles entités fédérées doivent être représentées au Sénat et selon quelle pondération ? Faut-il une représentation

8 Il y a des exceptions, mais elles sont anecdotiques (L. Rigaux, « Pour une réforme du Sénat : La chambre des entités fédérées, véritable lieu de coordination multipolaire et de pacification du fédéralisme belge », *CDPK* 2019, pp. 384-385).

9 P. Peeters, « De Senaat opnieuw ter discussie, Zin en onzin van een Statenkamer in (con)federal België », in B. Peeters et J. Velaers (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief*, Antwerpen, Intersentia, 2007, pp. 227-234; P. Popelier, « Het Kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinationaal confederalisme », in J. Velaers, *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 72-74.

spécifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles ? Comment représenter la Région bruxelloise et ses deux groupes linguistiques ? Combien de sénateurs peuvent être désignés par la Communauté germanophone ?

Lors de la réforme de 2014, le Constituant a tranché cette question épineuse en fixant une répartition des mandats des sénateurs des entités fédérées sensée refléter l'asymétrie du fédéralisme belge¹⁰ : le Parlement flamand désigne vingt-neuf sénateurs (dont un sénateur domicilié le jour de son élection dans la Région de Bruxelles-Capitale), le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles désigne dix sénateurs (dont trois sénateurs issus du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale), le Parlement wallon désigne huit sénateurs, le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne deux sénateurs et le Parlement de la Communauté germanophone désigne un sénateur. Tous ces sénateurs sont en principe issus de l'assemblée qui les a désignés.¹¹

Des critiques ont été formulées à propos de la composition du Sénat : d'une part, la Région de Bruxelles-Capitale n'est représentée que de manière indirecte, soit via son groupe linguistique français, soit via un autre Parlement.¹² D'autre part, le Constituant belge n'a pas assuré une représentation pondérée des entités fédérées ou une surreprésentation des petites entités fédérées, comme c'est généralement le cas dans les États fédéraux.¹³

En ce qui concerne l'étendue des compétences des Sénats fédéraux, on observe une constante. Ils participent toujours à la *fonction fédérative* et le Sénat belge n'échappe pas à la règle.¹⁴ À ce titre, les Sénats fédéraux sont compétents, sur

10 Article 67 de la Constitution.

11 Il y a deux exceptions toutefois : d'une part, le Parlement flamand peut désigner un ou plusieurs sénateurs au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles peut désigner parmi les trois sénateurs issus du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale un membre qui ne siège pas en son sein.

12 H. Dumont e.a. (eds.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 84-90 ; A. Feyt, « Sénat », in M. Uyttendaele et M. Verdussen (eds.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 791-795 ; A. Feyt et P. Vandernacht, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », in J. Sautois et M. Uyttendaele (eds.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthémis, 2013, pp. 87-90 ; K. Muylle, op. cit., pp. 113-114 ; P. Popelier, op. cit., pp. 75-76.

13 Sur la situation particulière du sénateur germanophone : H. Simonart, « Pour que cesse au Sénat la discrimination dont est victime la Communauté germanophone », in X., *Quelles réformes pour le Sénat ?*, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 32-36.

14 « L'objectif de la réforme proposée du Sénat est de garantir la participation des parlements des entités fédérées à l'organisation et au fonctionnement fondamentaux de l'État fédéral, ainsi que de

ped d'égalité avec la Chambre, pour les modifications de la Constitution et, plus généralement, pour toutes les questions qui ont trait à l'organisation et au fonctionnement du système fédéral, comme le statut, les compétences, les institutions et le financement des entités fédérées, la coopération intra-fédérale, le règlement des conflits de compétence ou l'organisation du contentieux constitutionnel.¹⁵ Il n'est pas concevable en effet que l'Autorité fédérale règle seule ces questions qui touchent au cœur même de l'équilibre fédéral et de l'autonomie des entités fédérées.

Les Sénats fédéraux participent ensuite, dans une mesure plus ou moins large, à la *fonction législative fédérale*. Ils contribuent à l'élaboration de la législation fédérale dans les matières qui les concernent. En matière législative, le Conseil des États suisse a les mêmes compétences que le Conseil national. Le *Bundesrat* allemand dispose, selon les matières, d'un droit de veto absolu ou suspensif, tandis que le *Bundesrat* autrichien doit se contenter d'un droit de veto suspensif. En Belgique, le Constituant a fait un choix minimaliste puisque dans les matières fédérales, qui ont une incidence sur les compétences communautaires ou régionales (matières que l'on qualifie de « transversales »), le Sénat n'a qu'un pouvoir de recommandation qui s'exerce à travers des rapports d'information. Cette mission couvre de nombreuses matières, mais sa mise en œuvre se limite à une compétence para-législative.¹⁶

créer un réel lieu de rencontre pour les parlements de communauté et de région. Cet objectif se reflète tant dans la composition que dans les compétences de l'institution réformée. » (Proposition de révision de l'article 43 de la Constitution, Doc. Parl. Sénat, 2011-2012, 5-1720/1, p. 2). « L'un des mérites de cette réforme du Sénat réside dans le fait que les entités fédérées seront dorénavant pleinement associées à chaque réforme de l'État ou révision de la Constitution. La prise d'initiatives en la matière sera même la principale mission du nouveau Sénat. » (Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, Doc. Parl. Sénat, 2013-2014, 5-1720/3, p. 52). « Le point crucial de la réforme proposée est que les Parlements des entités fédérées seront directement impliqués, à l'avenir, dans les révisions de la Constitution. Jusqu'à présent, ces Parlements ont approuvé toutes sortes de motions et de résolutions contenant des points de vue tranchés sur la réforme de l'État, sans devoir en assumer la responsabilité politique. » (Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, Doc. Parl. Sénat, 2013-2014, 5-1720/3, p. 62).

15 Les compétences, constitutionnelles et législatives, liées à la fonction fédérative du Sénat sont énumérées aux articles 77 (procédure bicamérale parfaite) et 78 (procédure bicamérale optionnelle) de la Constitution. Relève également de la fonction fédérative, pour les mêmes raisons, la participation au processus de nomination des juges à la Cour constitutionnelle, des conseillers d'État, des assesseurs du Conseil d'État, ainsi que des membres non-magistrats du Conseil supérieur de la Justice.

16 Cette compétence figure, à défaut de mieux, à l'article 56, al. 2, de la Constitution sur le droit d'enquête. Le Constituant aurait pu aller plus loin, en permettant au Sénat d'exercer, dans le cadre des rapports d'information, un droit d'initiative législative ou un droit d'amendement, mais cela n'a pas été son choix (A. Alen, « De noodzaak van een Senaat als tweede Statenkamer en als bewaker van de kwaliteit van de wetgeving », in X., *Welke hervormingen voor de Senaat?*, Brussel, Bruylant, 2002, p. 24 ; P. Popelier, op.

L'étendue des compétences des Sénats fédéraux en matière législative varie donc d'un pays à l'autre. Elle est liée à la manière dont sont organisées et réparties les compétences au sein de la fédération. Lorsque les compétences sont partagées, l'imbrication des niveaux de pouvoir est plus grande et le principe de participation s'applique largement. Il en va de même dans les pays, comme l'Allemagne, qui connaissent un système fédéral d'exécution (ou de coopération), où les lois fédérales sont mises en œuvre par les administrations fédérées. Lorsque, par contre, les compétences sont réparties de manière exclusive et étanche, l'enchevêtrement des niveaux de pouvoirs est limité et le principe de participation s'applique avec parcimonie.¹⁷ Par ailleurs, comme nous l'avons montré plus haut, dans les régimes parlementaires, la crainte de devoir composer avec une seconde chambre dont la composition s'écarte de celle de la première chambre, conduit à limiter les pouvoirs du Sénat.¹⁸

Enfin, en Belgique, le Sénat participe aussi à la *fonction internationale et européenne*. Les sénateurs siègent avec les députés au sein des différentes assemblées interparlementaires (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Assemblée parlementaire de l'Union de la Méditerranée, Union interparlementaire, Assemblée parlementaire de l'OTAN), au sein du Comité fédéral d'avis chargé des Affaires européennes et dans différentes instances européennes, comme la Conférence des Organes spécialisés dans les Affaires communautaires (COSAC), le Groupe de contrôle parlementaire conjoint pour Europol, la Conférence interparlementaire de la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC) et de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) et la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance dans l'Union européenne. Ils veillent également au respect du principe de subsidiarité.¹⁹

On notera par ailleurs que le Sénat n'a aucune compétence en matière d'assentiment aux traités internationaux.²⁰

cit., pp. 85-86 ; L. Rigaux, op. cit., pp. 389-392). Le Sénat a rédigé treize rapports d'information durant la première législature (2014-2019) et sept rapports d'information durant la seconde (2019-2024). Ces rapports, souvent de grande qualité, ont traité de questions sociétales importantes et ont été l'occasion d'auditionner largement le monde académique et les experts de la société civile (l'égalité des hommes et des femmes, la transposition du droit européen, la coparentalité, la pauvreté infantile, la coopération en matière de transports publics, les objectifs climatiques, les perturbateurs endocriniens, la qualité de l'air, le vol d'objets d'art, l'intelligence artificielle, le droit de réponse sur internet, la lutte contre les infox, la lutte contre les violences obstétricales, les procédures de marchés publics, ...).

17 K. Muylle, op. cit., pp. 118-119.

18 P. Peeters, op. cit., pp. 234-235; P. Popelier, op. cit., pp. 58-59.

19 Article 12 du Traité sur l'Union européenne et Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

20 Lors des débats sur la réforme du Sénat de 2014, plusieurs sénateurs ont regretté que le Consti-

Comment assurera-t-on la participation des entités fédérées après la suppression du Sénat ?

La suppression du Sénat créera un vide au sein du Parlement fédéral. En effet, les propositions de révision de la Constitution se limitent pour l'instant à supprimer le Sénat, mais n'ont pas réglé les conséquences de cette suppression pour le fonctionnement du système fédéral en Belgique. Les compétences dévolues actuellement au Sénat seront reprises par la Chambre des représentants. Mais comment s'exercera la participation des entités fédérées en l'absence d'un Sénat dont c'était précisément la mission, en particulier dans les domaines qui les concernent directement, comme l'organisation et le fonctionnement du système fédéral ?

Les auteurs des propositions de révision de la Constitution sont bien conscients du problème, mais réservent cette question essentielle pour plus tard, lorsque la question de la suppression du Sénat aura été réglée.

Les développements de la proposition de révision de l'article 195 de la Constitution se bornent à constater, sans plus de précision, qu'il existe dans certains États fédéraux d'autres formes de participation que la représentation des entités fédérées dans une seconde chambre. Ils énumèrent les « canaux de coopération intergouvernementale », des « mécanismes ad hoc » ou des « procédures particulières (par exemple initiatives, consultations, avis, ratifications) » ou encore une participation via les partis politiques.²¹

Ces mêmes développements excluent d'envisager la création d'une nouvelle seconde chambre ou de mettre en place une procédure associant directement des délégués de la Chambre des représentants et des entités fédérées. Cette seconde solution avait été proposée en 2014 par des membres de l'opposition, comme alternative au Sénat.²² Mais existe-t-il une troisième voie pour assurer une participation effective des entités fédérées, à tout le moins sur les questions qui ont trait à l'organisation et au fonctionnement du système fédéral, qui ne se réduit pas à une simple consultation ?

tuant n'ait pas confié au Sénat la compétence de l'assentiment aux traités mixtes (Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, Doc. Parl. Sénat, 2013-2014, 5-1720/3, pp. 51, 56 et 58). Différents auteurs ont formulé le même regret (P. Popelier, op. cit., pp. 86-88 ; L. Rigaux, op. cit., pp. 390-391 ; H. Dumont, op. cit., pp. 187-189 ; A. Feyt et P. Vandernacht, op. cit., p. 99).

21 Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, Doc. Parl. Sénat, 2024-2025, 8-127/1, p. 3.

22 Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, Doc. Parl. Sénat, 2013-2014, 5-1720/3, pp. 46, 71 et 77.

Une dernière question mérite d'être examinée.

Ne peut-on pas défendre que la Chambre des représentants elle-même pourrait se substituer au Sénat comme lieu de participation des entités fédérées ? En effet, les deux groupes linguistiques, qui la composent, rendent possible, au sein de la Chambre, l'expression des sensibilités communautaires et garantissent la protection des intérêts de la minorité francophone. À ce titre, selon ce raisonnement, les groupes linguistiques pourraient assurer une certaine forme de représentation des entités fédérées au sein du Parlement fédéral. « De vraag rijst of (con)federala België wel nood heeft aan een statenkamer ter behartiging van de belangen van de deelstaten op het federale niveau. Is de realiteit niet veeleer dat het "bipolaire" Belgische staatsbestel fundamenteel is opgebouwd op basis van twee grote gemeenschappen die op paritaire basis de federale staat beheren? »²³

Ce raisonnement nous semble trompeur.

« La particularité des institutions fédérales en Belgique provient de la superposition, de la coexistence et même de l'entrelacement de deux logiques : l'une bipolaire et l'autre multipolaire. La première procède de la réalité sociologique d'un pays qui comprend deux grandes communautés linguistiques et culturelles, francophone d'une part et flamande d'autre part, qui ont à composer l'une avec l'autre. Cette ligne de fracture dite communautaire n'est certes pas la seule qui soit de mise en Belgique, mais elle est celle qui a acquis, avec le temps, un caractère dominant. L'autre logique, plus habituelle dans le cadre d'un État fédéral, procède d'une réalité non dualiste, mais multipolaire : l'État fédéral belge est en effet formé, outre de l'Autorité fédérale, de différentes entités fédérées, compétentes chacune pour une partie du territoire ou pour un ensemble de personnes ou d'institutions défini sur une base linguistique. La plupart des observateurs du fédéralisme belge semblent d'accord sur un élément : ces deux logiques, bipolaire et multipolaire, sont constitutives de la vie politique en Belgique et, du point de vue analytique, il n'est pas opportun de privilégier l'une au détriment de l'autre. »²⁴

Au Parlement fédéral, cet équilibre entre les logiques bipolaire et multipolaire s'est traduit par la mise en place de deux assemblées, la Chambre des représentants et le Sénat, aux compositions et aux légitimités différentes et complé-

23 P. Peters, op. cit., p. 237. Dans le même sens, H. Vuye, « Pleidooi voor een optimalisering van de deskundigheid van de Senaat en van de beschikbare middelen », in X., *Welke hervormingen voor de Senaat?*, Brussel, Bruylant, 2002, pp. 89-90.

24 J. Faniel e.a., « La Belgique, un État fédéral singulier », *C.H. CRISP* 2021, n° 2500, p.11. Dans le même sens, A. Alen, op. cit., p. 21.

mentaires. En supprimant le Sénat, on casse cet équilibre. Il ne restera plus au Parlement fédéral que l'approche dualiste, celle des deux grandes communautés linguistiques et culturelles.

Le comité de concertation, miroir du fédéralisme belge

Anne-Emmanuelle Bourgaux,
Professeure en droit constitutionnel, Université de Mons

1. À l'heure où la majorité Arizona a annoncé sa volonté de supprimer le Sénat, il n'est pas seulement utile d'évaluer les bénéfices du maintien de cette institution. Il est aussi crucial de s'interroger sur le coût de sa disparition.
2. Pour ce faire, il importe de revenir sur le comité de concertation qui réunit les différents exécutifs du pays. Si la majorité Arizona réserve au Sénat un sort funeste, elle laisse de beaux jours au comité de concertation. En observant de près cet organe, quel portrait peut-on tirer du fédéralisme belge ?
3. À l'aide du regard des peintres belges, nous allons tracer le portrait de ce comité de concertation et montrer qu'en miroir, ses traits épousent les contours, détours et défauts du fédéralisme belge.
4. Dans un premier temps, inspirés par le célèbre portrait des *Époux Arnolfini* de Jan Van Eyck (1434), observons cet organe à la loupe (I). Dans un deuxième temps, portés par la *Reproduction interdite* de René Magritte (1937), penchons-nous sur l'envers du décor (II). Dans un troisième temps, enhardis par *Le miroir* de Paul Delvaux (1936), mettons ce comité à nu (III).*

I. Le comité de concertation à la loupe

5. En 1434, Jan Van Eyck peint *Les Époux Arnolfini* de manière révolutionnaire. Dans le fond du tableau, leur image se reflète dans un miroir grossissant. Si nous nous inspirons de cette méthode et que nous passons le comité de concertation à la loupe, voici ce que nous apercevons.
6. Commençons par sa composition. Selon l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, le comité de concertation est composé de douze membres issus des différents gouvernements selon une double parité : six

* Ces illustrations peuvent être consultées dans la vidéo YouTube de l'événement, disponible sur le site Internet du Parlement à l'adresse suivante : <https://pdg.be/desktopdefault.aspx/tabid-4839/vid-36217/> (à partir de 1:23:56).

représentants fédéraux et six représentants fédérés d'une part ; six Francophones et six Néerlandophones d'autre part. La Région wallonne, la Communauté française, la Communauté flamande et la Région bruxelloise sont représentées par leur ministre-président. Ces deux dernières institutions sont en outre représentées par un ministre supplémentaire. Quant à l'État fédéral, il est représenté par le Premier ministre et cinq ministres.

7. À quoi sert ce comité de concertation ? Le rôle du comité de concertation est double. D'une part, dès 1980, le comité assume deux missions défensives précises : celle de régler les conflits d'intérêt entre entités¹ et celle de faire respecter les mécanismes de concertation obligatoire². D'autre part, à partir de 1988, le comité se voit confier peu à peu une mission positive de concertation et de dialogue entre les composantes de la Fédération. Depuis 2014, cette mission est définie de la manière suivante : il est « le point central de concertation, de coopération et de coordination »³ entre entités⁴.

8. Enfin, en ce qui concerne son fonctionnement, le législateur est peu loquace. Il nous apprend que le comité de concertation délibère au consensus⁵. Paresseux, il renvoie pour le surplus à un règlement d'ordre intérieur⁶, ce qui implique qu'il délègue au comité de concertation lui-même le soin de régler son propre fonctionnement.

II. L'envers du comité de concertation

9. En 1937, Magritte peint *La reproduction interdite*, tableau troublant dans lequel un personnage de dos se regarde dans un miroir. Son reflet dans ce miroir apparaît de dos également. Dans ce tableau, la réalité ne se donne à voir que lorsqu'on dépasse le simple portrait classique, que si on se penche sur l'envers du décor. Cela nous invite à dépasser le simple descriptif de ce que prévoit le droit positif pour pointer du doigt ce qu'il omet.

10. D'abord, la composition du comité de concertation est bancaire puisqu'elle ne prévoit pas, parmi ses douze membres, de représentant de la Communauté

1 Articles 31 et 32 de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15/08/1980. La version coordonnée (c'est-à-dire actualisée avec les modifications ultérieures) est disponible auprès de la Banque de données Justel in <https://www.ejustice.just.fgov.be/>.

2 Article 33 de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *op.cit.*

3 Article 31/1 de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *op.cit.*

4 Sur l'évolution historique des missions du comité de concertation : E. VANDENBOSSCHE, « Het Overlegcomite verdient grondwettelijke verankering », *C.D.P.K.*, 2019, pp. 362-373.

5 Article 32 de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *op.cit.*

6 Article 32ter de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *op.cit.*

germanophone. Seul « lot de consolation » : celle-ci détient une voix délibérative en cas de conflit d'intérêt auquel elle est partie⁷. En pratique, il semble que son ministre-président soit néanmoins invité aux réunions du comité⁸. L'hospitalité *de facto* ne gomme cependant pas l'inégalité de traitement en droit.

11. Ensuite, on aperçoit combien le rôle du comité de concertation est confus. Fruit de la superposition de couches successives au gré des réformes institutionnelles, et non d'un appareil d'ensemble, ce rôle oscille entre fédéralisme conflictuel et fédéralisme coopératif. De gendarme chargé de compétences défensives précises, le comité devient en 2014 une sorte de G. O. du fédéralisme belge doté d'une mission positive floue : que signifie être « le point central de concertation, de coopération et de coordination »⁹ ?

12. De manière paradoxale, le rôle positif du comité de concertation tend à affaiblir son rôle défensif. Avant 2014, les conflits d'intérêts se distinguent des conflits de compétences en ce que les premiers sont des conflits politiques tranchés par des instances politiques (comité de concertation, Conseil des ministres, Sénat) ; les seconds sont des conflits juridiques tranchés par des juridictions (Cour constitutionnelle, Conseil d'État). À partir de 2014, le législateur spécial confie désormais expressément à la Cour constitutionnelle, arbitre des conflits de compétences entre parlements, la mission de régler les conflits portant sur la loyauté fédérale¹⁰. Pourtant, l'article 143, §1^{er} de la Constitution imposait déjà aux entités le respect de la loyauté fédérale « en vue d'éviter les conflits d'intérêts », ce qui désignait le comité de concertation, arbitre des conflits d'intérêts, comme gardien de cette loyauté. La différence entre conflits d'intérêts et conflits de compétences s'estompe donc et, partant, plonge le rôle défensif du comité de concertation dans les brumes.

13. Enfin, en ce qui concerne le fonctionnement, le législateur est laconique, ce qui laisse une large marge de manœuvre aux responsables politiques. Libérés de

7 Ce droit de vote limité était initialement prévu dans la loi du 31 décembre 1983 sur la Communauté germanophone (ancien article 67, § 3). En 2007, il a été inséré dans la loi du 9 août 1980 (nouveau § 3 de l'article 31 inséré par l'article 2 de la loi spéciale du 20 mars 2007, *M.B.*, 13/06/2007).

8 Comme en témoigne un député lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 20 mars 2007 (*Doc.Parl.*, Chambre, 2006-2007, 2608/2, p.7).

9 Nouvel article 31/1 de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles inséré par l'article 61 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État (*M.B.*, 31/12/2014). Pour une très intéressante proposition de clarification de ces missions : H. DUMONT, M. HARDT, J. RENAUX, « Éléments pour une évaluation du fédéralisme coopératif en Belgique », *R.B.D.C.*, 2022, pp. 35 et 36.

10 Nouveaux articles 1 et 26 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 tels que modifiés par les articles 47 et 48 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 sur la Sixième Réforme de l'État (*M.B.*, 31/12/2014). Sur les difficultés d'interprétation de cette réforme aux contours flous : P. DERMINE, « La loyauté fédérale et la Sixième Réforme de l'État - Essai d'interprétation », *A.P.*, 2015, pp. 217-224.

contraintes juridiques, ils retournent à ce qui, depuis toujours, tente le pouvoir : la logique du secret¹¹. En pratique, ni le règlement d'ordre intérieur, ni l'agenda des réunions, ni les ordres du jour et *a fortiori*, ni les procès-verbaux et/ou relevés des décisions ne sont accessibles au public.

14. L'opacité serre donc le comité de concertation de près : rien ne permet, de l'extérieur, de saisir ce que fait ce comité, ni comment il est effectivement composé, quand il se réunit, sur quels sujets et ce qu'il décide. Seule la presse permet de lever un voile à l'issue de telle ou telle réunion. Mais, sauf investigation, la presse dépend des informations que délivrent les membres du comité de concertation sur leur travail. En d'autres termes, la publicité éclaire le comité quand l'un ou l'autre de ses membres décide d'en lever le voile.

15. En pratique, le comité de concertation sort donc de sa confidentialité quand ceux et celles qui le composent ont intérêt à rendre publics les travaux qui y sont menés. L'examen de la presse nous apprend qu'il s'agit de moments de crise. Tel un pantin sorti de sa boîte, le comité de concertation sort de l'ombre pour démêler des crises sporadiques, telles que l'assentiment au CETA¹² ou encore la délicate préparation des différentes COP¹³. Mais c'est lors de la crise sanitaire de la pandémie Covid-19 que le comité de concertation nous est devenu familier. Entre le 13 mars 2020 et le 11 mars 2022, il occupe un rôle-clé dans l'élaboration de gestion de crise, qui se traduit notamment par l'adoption de 55 arrêtés ministériels puis royaux portant des mesures urgentes pour lutter contre la Covid-19¹⁴. Pendant deux ans, il occupe le devant de la scène médiatique quasi quotidiennement. Depuis la fin de l'état d'urgence épidémique, c'est le silence radio, sans qu'un regard extérieur puisse trancher. Est-ce parce qu'il ne se réunit plus ? Ou parce que personne ne sait qu'il se réunit ?

16. L'idéal des Lumières porté par la Révolution belge a abouti à entourer nos institutions du principe de publicité afin d'éviter les abus et de permettre aux citoyens d'exercer leur droit de critique à l'égard de celles-ci¹⁵. Aujourd'hui, le comité

11 Sur la revendication centrale de la publicité portée par le mouvement des Lumières en réaction au secret qui caractérise le pouvoir de l'Ancien Régime, voy. J. HABERMAS, *L'espace public – Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1992.

12 « CETA : un accord intrabelge a été trouvé, les différents parlements vont voter », *RTBF.info*, 27/10/2016.

13 Pour un exemple édifiant de cacophonie belge : M. DEKLEERMAKER, « Une histoire belge. La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », *Fédéralisme*, 2018 (en ligne).

14 Sur le rôle-clé du CODECO lors de la pandémie au détriment des parlementaires : A.-E. BOURGAUX, *Covid-19, la démocratie confinée*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2023, pp. 23-42.

15 Notre Constitution témoigne de cette exigence en imposant la publicité des séances du Parlement (article 47 de la Constitution), la publicité du prononcé des jugements (article 149 de la Constitu-

de concertation déçoit cet idéal. À une publicité systématique qui serre de près le pouvoir se substitue une publicité télécommandée aux mains de ce pouvoir-même : le comité de concertation est plongé dans un secret digne de l'Ancien Régime.

III. Le comité de concertation mis à nu

17. En 1936, dans son tableau *Le miroir*, Paul Delvaux peint le portrait d'une femme apprêtée de manière élégante. Son reflet dans le miroir la montre déshabillée. La tension qui naît de ce tableau est inspirante : quand le comité de concertation se regarde dans le miroir, n'est-ce pas le fédéralisme belge qui est mis à nu ? De cette impudeur apparaissent cinq traits qui épousent les contours des imperfections du fédéralisme belge.

18. Premier trait : le comité de concertation est un miroir de la complexité du fédéralisme belge. Comme on le sait, le fédéralisme belge à double strate est unique au monde et atteint une complexité inégalée. Cet impensé du fédéralisme belge¹⁶ imprime sa marque sur la composition bancaire du comité et sur ses missions évanescents.

19. Deuxième trait : le comité de concertation est un miroir de l'inégalité entre entités qui caractérise le fédéralisme belge. Alors que la Communauté germanophone est une communauté à part entière¹⁷, qui jouit de compétences¹⁸ et d'organes¹⁹ analogues aux autres communautés, elle est dotée d'un statut juridique au rabais qui la condamne à jouer le rôle inconfortable de l'invitée. Cette tendance du fédéralisme belge à traiter différemment ses composantes minoritaires - ici, la Communauté germanophone ; ailleurs, la Région bruxelloise - nous semble incompatible avec les exigences des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

20. Troisième trait : le comité de concertation est un miroir de la tendance du fédéralisme belge à la para-légalité dans les deux acceptions du terme²⁰. Orga-

tion) ou en encore des conseils communaux et provinciaux (article 162, al. 2, 4^o de la Constitution).
 16 A.-E. BOURGAUX, « Fédéralisme belge et démocratie : quelles affinités électives ? » in C. XHARDEZ, M. COUNET, F. RANDOUR, C. NIESSEN (Eds.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2020, pp. 219-235.

17 Article 2 de la Constitution.

18 Article 130 de la Constitution et article 4 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

19 Un parlement (article 115, §1er, al. 2 de la Constitution) et un gouvernement (article 121, §1er, al. 2 de la Constitution).

20 Sur ces deux acceptions : A.-E. BOURGAUX, « La Belgique, État failli ou Fédération... para-fédérale ? », *Fédéralisme Régionalisme* 2018, point 1.2.

ne central pour le bon fonctionnement de la gouvernance multi-niveaux, il est condamné à la marge et à l'entre-deux en raison des incohérences du législateur. Organe dédié à la concertation et à la coopération entre entités, il se heurte à la conflictualité qui est sa *ratio legis*. Son fonctionnement peu régulé et l'impératif du consensus le rendent incapable de dépasser la conflictualité (endémique ?) des acteurs du fédéralisme belge²¹.

21. Quatrième trait : le comité de concertation est un miroir de la tendance du fédéralisme belge à l'exécutivisation. Par « exécutivisation », nous entendons la tendance des exécutifs à déborder de leur rôle limité que la Constitution leur réserve²² et à empiéter sur celui des parlements²³. En ce qu'il est exclusivement composé de ministres, le comité de concertation reflète cette exécutivisation. Au fil du temps, le dédain croissant de ce comité à l'égard des parlementaires révèle l'exécutivisation galopante que la Belgique subit²⁴. Elle devient particulièrement préoccupante quand le comité de concertation sort de son rôle de second plan et concentre les pouvoirs, comme cela a été le cas dans la gestion de la pandémie. De plus, ce ne sont pas n'importe quels ministres qui siègent en son sein mais bien les premiers d'entre eux. Le comité de concertation est donc l'émanation des majorités, et au sein de ces majorités, du parti le plus fort qui obtient la présidence.

22. Cinquième trait, conséquence directe du précédent : le comité de concertation est un miroir de la tendance du fédéralisme belge à l'opacité. Quand les exécutifs gagnent du terrain par rapport aux parlements, l'opacité gagne du terrain sur la publicité aussi. Le fédéralisme belge trouve donc dans le comité de concertation un terrain propice à l'obscurité.

21 Pour un développement de cette argumentation : A.-E. BOURGAUX, « La Belgique, État failli ou Fédération... *para-fédérale* ? », *op.cit.*

22 Article 105 de la Constitution.

23 Sur les rapports entre l'exécutivisation et le fédéralisme : A.-E. Bourgaux, « Fédéralisme belge et démocratie : quelles affinités électives ? », *op.cit.*, pp. 227-229. Sur l'exécutivisation en période de pandémie : A.-E. BOURGAUX & T. GAUDIN, « Pouvoirs spéciaux et mesures urgentes pour lutter contre le Covid-19 : du principe de légalité au principe de l'arrêt » in F. BOUHON, E. SLAUTSKY, S. WATTIER, *Le droit public belge face à la crise du Covid-19 - Quelles leçons pour l'avenir ?*, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2022, pp. 179-223.

24 Dans les années 80, on retrouve la trace d'avis transmis par le comité aux parlementaires, ce qui assure la publicité de ces avis, et le contrôle des ministres qui y siègent par les parlementaires et l'opinion publique (voy. l'exemple de l'avis du 1er février 1983 transmis au Parlement wallon in Y. LEJEUNE, D. DELAHAUT-MONSEUR, « Réformer le comité de concertation ? » *Cahiers constitutionnels*, 1984, pp. 47-49). Aujourd'hui, le comité de concertation ne semble plus transmettre quoi que ce soit aux parlementaires, malgré l'injonction en ce sens du législateur depuis 2014 (article 31ter de la loi du 9 août 1980, *op.cit.*).

Conclusions : « Miroir, mon beau miroir... »

23. Après avoir observé le comité de concertation sous tous les angles et les pinces des grands peintres belges, un constat s'impose : celui de la faible qualité démocratique de cet organe. La Belgique s'étant assignée la démocratie comme horizon, elle tend vers l'idéal de l'autogouvernement du peuple. Cela suppose à la fois d'admettre d'une part qu'elle ne peut se passer de représentation mais aussi d'autre part, qu'elle ne peut éviter de rechercher la participation effective des citoyens²⁵. Or, que constate-t-on ? Le déficit démocratique du comité de concertation saillit à double titre.

24. D'abord, le comité de concertation laisse de côté ceux et celles qui sont centraux dans la poursuite de l'idéal démocratique. De cette structure opaque et exclusivement exécutive, les parlementaires sont par définition exclus et, par ricochet, les électeurs aussi. Or, dans un gouvernement représentatif tel que le nôtre, l'élection garantit la participation indirecte des électeurs et donc le caractère démocratique de notre gouvernement. Plus généralement, les citoyens (qu'ils soient électeurs ou non) sont privés des canaux classiques de la citoyenneté défensive tels que le droit de critique ou le droit de pétition. Comment critiquer un organe fantôme ? Comment peser sur des discussions dont on ignore tout ? La citoyenneté défensive est *de facto* mise en échec par l'insaisissabilité de cet organe.

25. Ensuite, l'idéal démocratique impose d'évaluer le comité de concertation à l'aide de trois marqueurs : la représentativité, le contrôle et la reddition des comptes (mieux désignée par le terme anglais d'*accountability*²⁶). À nouveau, la nature exécutive et le secret qui caractérisent le comité de concertation amoindrissent sa représentativité, émoussent le contrôle qui peut être exercé sur lui et éliminent la capacité des électeurs en particulier, et des citoyens en général, à demander des comptes aux ministres qui le composent. Il n'est donc pas excessif de poser que la qualité démocratique du comité de concertation est piètre.

25 Sur cet idéal de l'autogouvernement du peuple et ses exigences : H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif » in J. PIERET, L. RIGAUX (dir.), « Miscellanées démocratiques. Actes du colloque tenu à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du Centre de droit public », *E-Legal*, n° 7, 2023 ; A.-E. BOURGAUX, « Les élus doivent-ils conserver le pouvoir du dernier mot ? - Dialogue en forme d'hommage et de cathédrale » in M. EL BERHOUMI, J. CLARENNE, I. HACHEZ, F. TULKENS, *Droit constitutionnel et démocratie : de la nation à l'Europe - Dialogues avec Hugues Dumont*, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2025, pp. 837-873.

26 Sur le rôle central de la reddition des comptes dans un gouvernement représentatif qui souscrit à l'idéal démocratique : B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 301.

26. La suppression du Sénat qui est envisagée par la majorité fédérale Arizona n'aurait donc pas seulement un coût démocratique en raison de la perte de cette institution. Elle aurait également un coût démocratique à cause du renforcement corrélatif du comité de concertation. En cas de disparition du Sénat, la rencontre, le dialogue et la concertation entre les composantes de la Fédération belge deviendront le monopole d'un organe qui présente un déficit démocratique majeur, ce qui renforcera par ricochet les fragilités démocratiques du fédéralisme belge.

Wat de Senaat betekent: onuitgesproken visies op de toekomst van België

Patricia Popelier, Universiteit Antwerpen

A dead man walking. Dat is de Senaat. Zijn dood werd aangekondigd in het regeerakkoord 2025-2029. “We beslissen om de Senaat af te schaffen” staat er droogjes, zonder een andere uitleg dan niet nader genoemde “operationele en efficiëntiewinsten”.¹ De doodstrijd was al eerder ingezet. De zesde staats hervorming had de Senaat al doodgeknepen. Het werd eindelijk een deelstatenkamer, of toch min of meer, maar het was geen permanent orgaan meer, en hield nauwelijks bevoegdheden over.² In de aanloop naar de verkiezingen, in juni 2024, bleek een brede consensus te groeien om het werk af te maken, en definitief een kruis te maken over de Senaat.

In 1993 klonk het anders. De Senaat moest behouden blijven, zei men, omdat de Grondwet België net officieel tot federale staat uitriep. Federale staten hebben per definitie een tweede kamer, zo klonk het.³ Drie decennia later wordt over de rol van de Senaat in een federaal systeem nog nauwelijks gerept. Toch impliceert zowel de inrichting van de Senaat als een deelstatenkamer als zijn afschaffing een visie over de structuur van België. De centrale vraag in deze bijdrage is daarom: welk federaal model kiezen partijen, bewust of onbewust, wanneer ze pleiten voor de afschaffing van de Senaat?

Deze bijdrage benadert deze vraag in drie delen. Het eerste deel gaat de verkiezingsprogramma’s na om het standpunt van de verschillende politieke partijen over de Senaat te achterhalen. Het tweede, theoretische deel stelt de institutionele modellen voor: het legt uit wat een federaal systeem is, welke vormen het aanneemt, en welke rol een Senaat daarin wel of niet te spelen heeft. Het derde deel koppelt terug, en past de politieke visie van elke partij in de institutionele modellen. De bijdrage concludeert met een oproep aan de volksvertegenwoordigers die over de afschaffing van de Senaat moeten stemmen: om zich bewust te zijn waarvoor ze kiezen, welk soort federaal model ze kiezen en hoe dat aansluit op de sociale werkelijkheid, en om dat voorwerp van een transparant debat te maken.

1 Federaal Regeerakkoord 2025-2029, p. 5.

2 Hierover POPELIER, P., ‘Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism’, *Perspectives on Federalism*, 2018, 221-222.

3 Zie bv. Verslag, Senaat, 2013-2014, nr. 5-1720/3, p. 47: ‘M. Delpérée confirme que tous les États fédéraux existants sont dotés d’un régime bicaméral : États Unis, Allemagne, Suisse, etc.’

1. Een politieke visie op de structuur van België (?)

Uit de verkiezingsprogramma's, in de aanloop naar de verkiezingen in juni 2024, bleek een grote consensus te groeien om de Senaat af te schaffen. Slechts twee partijen, MR en Les Engagés, zagen nog heil in de Senaat. Eens opgenomen in de coalitie, kozen ook zij uiteindelijk voor de afschaffing.⁴ Minder consensus was er over *waarom* de Senaat moest afgeschaft worden, en wat dat zou betekenen voor de inrichting van België.

Zes partijen dachten daar niet over na. Groen, Open VLD en PVDA/PTB wilden de Senaat zonder meer afschaffen. Ecolo, PS en Vooruit wilden hem vervangen door een structurele vorm van participatie, wat Ecolo en PS betreft op basis van loting.⁵

Open VLD stelde de Senaat louter voor als een geldverslindend instituut zonder meerwaarde, en maakte verder geen woorden vuil aan de staatsstructuur.⁶

De andere partijen hadden wel een visie op het gewenste federale model, maar zonder inzicht in wat de Senaat daartoe kon betekenen. Groen pleitte voor een samenwerkingsmodel, met sterke deelgebieden, maar ook een sterk federaal niveau, dat bij crisisbeheer de knoop kan doorhakken en gekozen wordt door een federale kieskring.⁷ Ecolo en Vooruit lagen ook op die lijn, met hun klemtoon op samenwerking, een sterkere federale overheid, en de organisatie van solidariteit.⁸ En ook PS koos voor een sterk federaal niveau met vier sterke regio's, gebaseerd op solidariteit.⁹ PTB/PvdA wou dan weer een meer gecentraliseerd model, met de herfederalisering van belangrijke beleidsdomeinen zoals gezondheid, energie en klimaat, economie en werkgelegenheid, en de voorrang van federale wetgeving, maar ook met een federale kieskring.¹⁰

De vijf overige partijen hadden wel degelijk een visie op de rol van de Senaat in de Belgische staatsstructuur, maar niet dezelfde.

MR en Les Engagés wilden van de Senaat een kamer maken waar het federale niveau en de deelgebieden elkaar ontmoeten en samen beslis-

4 Les Engagés hielden wel reeds een slag onder de arm: "à défaut, il doit être supprimé".

5 Ecolo, Choisir l'Avenir Plus Vert, Plus Juste. Programme 2024, p. 288; PS, Solide & Solidaire. Programme du Parti Socialiste 2024, p. 982; Vooruit, Verkiezingsprogramma 2024, p. 253.

6 Open VLD Partijprogramma, 2024, p. 69; Nationaal programma PVDA, p. 412.

7 Groen, Verkiezingsprogramma, 2024, p. 80.

8 Ecolo, p. 314; Vooruit, p. 249-250.

9 PS, Solide & Solidaire. Programme du Parti Socialiste 2024, p. 12, 13, 992.

10 Nationaal programma PVDA, p. 518.

singen nemen die van belang zijn voor de verschillende entiteiten.¹¹ De accenten en visies op de staatsstructuur waren echter verschillend. Voor Les Engagés paste een versterkte Senaat in een model met een sterker federaal niveau, gebaseerd op federale loyaliteit.¹² Die Senaat zou doelstellingen neerleggen voor alle materies waarin een samenwerking tussen de verschillende entiteiten nodig is. MR pleitte voor een federale kieskring, maar legde vooral de nadruk op een rationalisering, in het bijzonder wat de bevoegdheidsverdeling en het financieringsmodel betreft, en voor het behoud van de taalevenwichten,¹³ en dus van het huidige *power sharing* tussen de twee grootste taalgemeenschappen. De Senaat moest daarin degene zijn die, met een bijzondere meerderheid, beslist over de verdeling van lasten tussen de deelgebieden en die tussenkomt bij politieke conflicten tussen de verschillende entiteiten.

CD&V wilde de Senaat afschaffen om inspraak van de deelgebieden op een andere manier te organiseren: door rechtstreekse, individuele inspraak van de deelgebieden in plaats van collectieve inspraak in een tweede kamer.¹⁴ Die inspraak werd wel beperkt tot “de organisatie van de federale staat”, zoals bijzondere meerderheidswetten, de wijziging van de grondwet en de benoeming van rechters. Voor de staatsstructuur pleitte CD&V voor sterkere deelgebieden, met “homogene” bevoegdheden inzake gezondheidsbeleid en arbeidsmarktbeleid in het bijzonder. Wel wilde ze de federale overheid bevoegd houden voor materies die solidariteit organiseren, en beklemtoonde ze de nood aan federale loyaliteit.¹⁵

In het verkiezingsprogramma van N-VA stond het voorstel om de Senaat af te schaffen apart, los van de staatshervorming¹⁶. Het hele programma moet echter gelezen worden vanuit het model dat de N-VA al in de preambule aankondigt. Dat model wordt verderop uitgelegd als een ‘confederatie’, waarbij “alle bevoegdheden toekomen aan de deelstaten, die vervolgens kunnen beslissen voor welke bevoegdheden kan worden samengewerkt op het confederale niveau”.¹⁷

Vlaams Belang, ten slotte, wilde de Senaat afschaffen, omdat ze geen België wil, en dus ook geen Belgisch Parlement *tout court*.¹⁸

11 Les Engagés, *Le courage de changer*. Programme élections 2024, p. 582 ; MR, *L’Avenir s’éclaire*, programme Générale 2024, p. 197.

12 Les Engagés, p. 582.

13 MR, p. 194-195.

14 CD&V Verkiezingsprogramma. Kies zekerheid, p. 421.

15 CD&V, p. 420-421.

16 N-VA. Voor Vlaamse welvaart. Verkiezingsprogramma 2024, p. 46.

17 NV-A, p. 46.

18 Vlaams Belang, Vlaanderen weer van ons. Verkiezingsprogramma, 2024, p. 17.

Verschillende visies dus, zowel op de Senaat als op de staatsstructuur meer algemeen. Hoe moeten we dat precies lezen? En passen de plannen die elke partij heeft met de Senaat wel in de staatsstructuur die ze voor ogen hebben?

2. Welk federalisme? Een typologie van staatsstructuren

In 1993 vond de grondwetgever een tweede kamer vanzelfsprekend voor een federaal systeem. Die gedachte is ook terug te vinden in de literatuur. Michael Burgess noemde tweede kamers ‘identity bracelets’ – een noodzakelijke voorwaarde om een systeem als ‘federaal’ te kwalificeren.¹⁹ Wie de functie daarachter uit het oog verliest, verwijst al snel naar alle staten die federaal zijn én een tweede kamer hebben, ook als die helemaal geen federale functie vervult – Canada bijvoorbeeld. Wie wel oog heeft voor die functie, formuleert het iets minder absoluut. Watts, bijvoorbeeld, zag de ‘vertegenwoordiging van regionale visies in de federale besluitvormings-organen’ als een kwalificerend kenmerk, dat ‘gewoonlijk’ plaatsvindt door middel van een tweede kamer.²⁰

Federale systemen worden dan, Elazar volgend, gezien als een systeem van ‘*self-rule*’ en ‘*shared rule*’.²¹ *Self-rule* slaat op zelfbestuur: de autonomie van regionale besturen. *Shared rule* sloeg oorspronkelijk – en nog steeds, in een meer Angelsaksische visie – op de autonomie van twee overheidsniveaus, centraal en regionaal, die elk over een minimaal pakket aan exclusieve bevoegdheden moeten beschikken.²² Na verloop van tijd werd het echter eerder geïnterpreteerd als ‘samen beslissen’, waarbij het vooral ging om de invloed die regionale besturen kunnen uitoefenen op centrale besluitvorming om hun belangen te beschermen.²³ In dat geval maakt het niet zo uit op welke manier deelgebieden betrokken worden in de centrale besluitvorming, en is vertegenwoordiging in een tweede kamer maar één van de mogelijkheden. Alternatieven – de vereiste instemming van deelgebieden, bijvoorbeeld, zoals dat in België geldt voor gemengde internationale verdragen – worden dan slechts op één criterium beoordeeld: wat geeft deelgebieden de meeste invloed?

Die eenzijdige visie op federalisme, die enkel bekommerd is om de autonomie van de verschillende overheden, werd gretig overgenomen in het Belgische di-

19 BURGESS, M., *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Routledge 2006, 204.

20 WATTS, R., *Comparing Federal Systems*, Queen's University 2008, 3de ed., 9.

21 ELAZAR, D., *Exploring Federalism*, University of Alabama Press 1987, ed. 1991, 5, 12.

22 FENNA, A. en SCHNABEL, J., ‘What is federalism? Some definitional clarification’, *Publius: the journal of federalism*, 2023, 179-200.

23 MÜLLER, S., ‘Federalism and the politics of shared rule’, in KINCAID, J. (ed), *A Research Agenda for Federalism Studies*, Edward Elgar 2019, 162.

scours, hoewel het ook daar misleidend is.²⁴ Ze verhult wat tweede kamers voor hebben op veel andere vormen van inspraak. Daarvoor moeten we terug naar de essentie van een federaal systeem, dat ‘pluraliteit’ in ‘eenheid’ wil verwezenlijken. Al te vaak wordt ‘eenheid’ als ‘centralisatie’ gezien. Federale systemen moeten dan een tegenstelling vorm geven: ‘pluraliteit’ of ‘regionaal zelfbestuur’ versus ‘eenheid’ of ‘centraal bestuur’. Een ‘federale balans’ wordt dan gezien als het midden daartussen: regionale overheden en het federale niveau hebben precies evenveel macht.²⁵ Vanaf wanneer de balans te ver overslaat in de ene of de andere richting, is niet altijd duidelijk. In veel literatuur wordt toevlucht genomen tot een hele reeks institutionele kenmerken – een lijst die korter of langer is naargelang de auteur – waaraan een systeem moet voldoen om federaal te zijn. Het resultaat is een groot aantal hybriden: systemen die niet aan die kenmerken voldoen, maar evenmin voldoen aan de definitie van een eenheidsstaat of een ‘confederatie’ – die laatste dan gedefinieerd als een intergouvernementele internationale organisatie, waarbij soevereine staten een verdrag sluiten om unaniem over een hele reeks beleidsmateries samen te beslissen, zonder dat dit burgers rechtstreeks raakt.²⁶ Die categorie van ‘hybriden’ – van Italië en Spanje tot de Europese Unie – is intussen te divers voor een serieuze analyse.

Een nieuwe trend is echter zichtbaar, die wijst op wat ‘eenheid’ werkelijk betekent. Dat gaat terug op een ‘federale geest’: het engagement om vreedzaam samen te leven, met wederzijdse erkenning en respect.²⁷ Men zag dit als waardevol of zelfs cruciaal voor het functioneren van een federaal systeem, maar beschouwde het als een wenselijke praktijk, niet als een definiërende component. Volgens een nieuw inzicht is zo’n federale geest wel degelijk een definiërend kenmerk, en kan het neergelegd worden in het institutionele geraamte van een politiek systeem.²⁸

Zelf noem ik het ‘cohesie’: elk politiek systeem met meerdere overheidsniveaus is op zoek naar een balans tussen autonomie en cohesie. Autonomie wijst op de

24 Hierover POPELIER, P. en REYBROUCK, K., ‘Requiem voor de oude axioma’s van het duaal federalisme. Over de plaats van autonomie en cohesie in de Belgische balans’, in WIRTGEN, A. (ed), *30 jaar federalisme*, die Keure 2024, 79-81.

25 Kritisch om die reden: KING, P., *Federalism and Federation*, Croom Helm 1982, 19; BURGESS (n. 19) 45-46. Voor een geaggregeerd model van de federale balans: MÜLLER, S., ‘Switzerland: Federalism as an Ideology of Balance’, in GAGNON, A.-G. et al. (eds), *Understanding Federalism and Federation*, Routledge 2015, 37.

26 PALERMO, F. en KÖSSLER, K., *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart 2017, 35.

27 BURGESS, M. *In Search of the Federal Spirit*, Oxford University Press 2012, 322.

28 POPELIER, P., *Dynamic Federalism. A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, Routledge 2021; TIERNEY, S., *The Federal Contract*, Oxford University Press 2022; DELANEY, E. en MASON, R., ‘Solidarity Federalism’, *Notre Dame L. Rev.*, 2022, 617-670.

autonomie van regionale besturen om zichzelf in te richten, beleid te voeren in diverse domeinen, en hun belangen te verdedigen in centrale besluitvorming. Cohesie wijst op de samenhang tussen alle overheidsniveaus, gebaseerd op gedeelde waarden, solidariteitsmechanismen, loyaliteit, en besluitvormingsprocessen die een overkoepelend algemeen belang nastreven met oog voor regionale belangen, noden en voorkeuren.²⁹ Wat telt, is niet of welbepaalde instellingen – zoals een tweede kamer – aanwezig zijn in een politiek systeem, maar wel in welke mate de instellingen regionale autonomie bevorderen, en in welke mate ze cohesie kunnen versterken. Uiteindelijk kunnen we zo meten hoeveel autonomie, en hoeveel cohesie de grondwet belooft, en zodoende welk type van staatsstructuur de grondwetgever voor ogen had. Door cohesie toe te voegen, kunnen we uiteindelijk negen types onderscheiden, naarmate ze lage, medium of hoge autonomie combineren met lage, medium of hoge cohesie (Fig. 1).

Figuur 1. Typologie van staatsstructuren

↑ COHESIE	H-L Geïntegreerd systeem	H-M Federatie Type 1	H-H Federatie type 2
	M-L Consociatief systeem	M-M Regionaal systeem	M-H Confederatie
	L-L Gedeconc. eenheidssyst.	L-M Gedecentraliseerd systeem	L-H Politieke associatie
AUTONOMIE →			

Volgens Stephen Tierney zijn federale systemen enkel gebaseerd op een federaal contract, als ze een ‘betekenisvolle’ mate aan autonomie en cohesie vertonen. Hij gebruikt de termen ‘recognition’ en ‘autonomous government’ als principes voor autonomie, en ‘associational government’ en ‘reciprocity’ als principes voor cohesie.³⁰ ‘Betekenisvol’ kunnen we vertalen als ‘minstens gematigd’ – dus een medium of hoge mate aan autonomie en cohesie – de grijze vakjes in figuur 1.

Om de mate aan autonomie en cohesie te meten, kunnen we gebruik maken van indexen die de hele staatsstructuur omvatten.³¹ De inspraak van deelgebieden komt in verschillende van die indexen terug, bv. om te analyseren hoe de grondwet gewijzigd wordt, hoe wetgeving en bestuurlijke beslissingen tot stand komen,

29 POPELIER (n. 28) 52. Zie ook SAHADŽIĆ, M., *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law*, Routledge 2020, 216.

30 TIERNEY (n. 28), hoofdstukken 8 en 9.

31 Terug te vinden in POPELIER (n. 28), hoofdstukken 4-6.

hoe verdragen worden gesloten, of wie de criteria voor financieringsmechanismes bepaalt. Grof gesteld komt het op het volgende neer. Als er geen inspraak georganiseerd wordt, biedt het systeem – op dat punt – geen autonomie, maar ook geen cohesie: de besluitvorming verloopt dan gecentraliseerd. Als regionale entiteiten een individueel vetorecht hebben, scoort het systeem hoog voor autonomie, maar laag voor cohesie. Het deelgebied kan dan louter om interne redenen een centrale beslissing tegenhouden; het hoeft geen rekening te houden met de belangen en noden van andere deelgebieden, of het collectieve belang. De CETA-zaak toont dat aan, toen het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest (tijdelijk) het sluiten van het EU Handelsverdrag met Canada verhinderden, zonder overleg met de federale overheid of met de Vlaamse of Duitstalige Gemeenschap.³² Als de instemming van een tweede kamer nodig is, die de deelgebieden vertegenwoordigt, dan spreken we over een collectief veto. Dat geeft matige autonomie aan de deelgebieden – ze hebben wel inspraak, maar kunnen niet alleen optreden – maar veel cohesie, omdat een gezamenlijk standpunt rekening houdt met de visies en belangen van de verschillende entiteiten. Wanneer ook de federale overheid vertegenwoordigd is in een gemengde kamer, dan is de autonomie nog wat beperkter, maar vergroot de cohesie nog. Alles hangt uiteindelijk wel af van samenstelling en bevoegdheden: hoe worden de verschillende deelgebieden precies vertegenwoordigd, heeft één entiteit een duidelijk overgewicht, en voor welke materies wordt die inspraak precies georganiseerd?

De balans die we met deze indicatoren kunnen meten, is een institutionele balans: ze gaat uit van hoe de grondwet onze instellingen inricht. Ze meten zodoende enkel het institutionele potentieel voor autonomie en cohesie. De praktijk kan anders zijn – bevoegdheden worden bv. niet gebruikt, of verkeerd – maar om de dynamiek tussen recht en politiek te zien, moeten we die eerst uit elkaar halen.

De typologie van staatsstructuren gebaseerd op de balans tussen autonomie en cohesie, zoals die is neergelegd in de instellingen, laat ons toe om te begrijpen wat voor federaal model is neergelegd in de Belgische grondwet, en hoe de Senaat daar (al dan niet) in past (A). Ze biedt ons ook een beter beeld van de federale modellen die de politieke partijen voor ogen hebben, en laat ons toe te zien of de afschaffing van de Senaat, waarover zo'n eensgezind bestaat, wel past in hun model (B).

32 HUYSSSEUNE, M. en PAQUIN, S., 'Paradiplomacy and the European Union's trade treaty negotiations: the role of Wallonia and Brussels', *Territory, Politics, Governance*, 2024, 1476-1477 beschouwen dit als een uitzondering op de normale overlegpraktijk, maar zien niettemin een tendens groeien naar ene meer conflictueus model.

3. Een grondwettelijke visie op de Senaat en de federale balans

De federale balans: de visie van de grondwet op het Belgisch federalisme

Als we de indexen die autonomie en cohesie meten in de instellingen op België toepassen, dan wijst dat institutionele potentieel op een federale balans met een hoge mate aan autonomie, en een gemiddelde mate aan cohesie. Dat betekent dat de grondwetgever een ‘confederaal model’ voor ogen had.³³ Niet in de traditionele definitie, waarin ‘confederatie’ eigenlijk neerkomt op een internationale intergouvernementele organisatie, maar wel als een systeem dat een hoge mate aan regionale autonomie combineert met een matige zorg om cohesie.

Dat is het logische gevolg van hoe de Belgische federatie tot ontwikkeling kwam: als een onderdeel van het systeem van ‘power sharing’ tussen de Nederlandse en de Franse taalgemeenschappen. In zo’n *power sharing* systeem delen belangrijke subgroepen de macht, maar elk stevig geworteld in hun eigen gemeenschap. *Power sharing* systemen zien we bij uitstek in post-conflict samenlevingen, maar in België is het een model om, via communautaire pacificatie, vrede te bewaren. Het bouwt op cohesie, in de mate dat het de groepen die de vrede kunnen verstoren bij elkaar brengt. Maar niet op te veel: het is niet de bedoeling om te zoeken naar een algemeen belang dat de afzonderlijke groepen overstijgt – het blijven vertegenwoordigers van de taalgemeenschappen, die met hun voeten stevig geworteld in die taalgemeenschap staan. Dit model verklaart waarom in het Belgische federale systeem inspraak van de twee taalgroepen de voorkeur krijgt op inspraak van de verschillende gemeenschappen en gewesten.³⁴

De hoge mate aan autonomie is ook een gevolg daarvan. Initieel was het bedoeld om de taal en cultuur van de verschillende taalgemeenschappen te beschermen, en verschillende visies op economie en de rol van de staat te respecteren. Vervolgens werden bevoegdheden overgeheveld telkens men op centraal niveau tot een impasse kwam om communautaire redenen. Die strategie heeft gewerkt: in de federale regering komen nog wel veel conflicten voor, en die kunnen nog steeds verlamrend werken, maar het zijn nog zelden communautaire conflicten die een Franstalig en een Nederlandstalig blok tegenover elkaar zetten.³⁵ *Path depen-*

33 POPELIER (n. 28) 84-86.

34 POPELIER (n. 2).

35 Hierover, met empirisch bewijs, VANDENBERGHE, M., *Power-sharing and the paradox of federalism*, doctoraal proefschrift Universiteit Gent, 2023.

dency en machtsaanspraken – politieke partijen hebben een groter machtsaandeel binnen hun eigen Gewest of Gemeenschap – maken dat dit niet noodzakelijk een einde maakt aan de overheveling van bevoegdheden. De volgende stap is dat ook geraakt wordt aan bevoegdheden die gewoonlijk op het centrale niveau worden gehouden juist vanwege hun cohesieve waarde, zoals sociale zekerheid.

De *power-sharing* logica verklaart ook de asymmetrie in ons model, dat de Duitstalige Gemeenschap wel erkent als een volwaardig deelgebied met eigen bevoegdheden, maar haar weert op federaal niveau. Constitutionele asymmetrie betekent dat sommige deelgebieden meer, of juist minder, autonomie hebben dan anderen op het gebied van status, materiële bevoegdheden, of fiscaliteit.³⁶ In België leidt vooral een minderbedeelde positie inzake ‘status’ voor de Duitstalige Gemeenschap tot een gemiddelde mate aan autonomie in totaal. Dat betekent dat, vanuit haar perspectief beschouwd, België geen confederaal, maar een *regionaal* systeem is. Dat België tegelijk twee types van staatsstructuur heeft – confederaal vanuit het ene, regionaal vanuit het andere perspectief – is juist tekenend voor multinationale systemen. In homogene federaties, de modellen voor traditionele federale theorie, komt constitutionele asymmetrie niet voor, of in zeer beperkte mate, maar in multinationale samenlevingen zien we het geregeld.³⁷

Omdat een *power sharing* systeem bepaalde groepen een belangrijke machtsbasis biedt, heeft het de neiging om zich vast te zetten.³⁸ We zien dat bijvoorbeeld in het Brusselse Gewest, waar de organisatie rond twee taalgroepen nog weinig recht doet aan de Brusselse sociologische realiteit. Samen met *path dependency* – latere ontwikkelingen bouwen voort op de weg die eerder werd ingeslagen – heeft dit tot gevolg dat staatshervormingen steeds draaiden rond de taalgroepen op federaal niveau, en de verdere overheveling van bevoegdheden naar de gemeenschappen en gewesten. Dat systeem was gebaseerd op een groeiend wantrouwen tussen de politieke actoren in de twee taalgroepen,³⁹ maar raakte steeds verder verwijderd van de maatschappelijke realiteit.

36 PALERMO, F., ‘Asymmetries in Constitutional Law – An Introduction’, in PALERMO, F. et al. (eds) *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Academia Europea Bolzano 2009, 11-12; POPELIER, P. en SAHADŽIĆ, M., ‘Linking Constitutional Asymmetry with Multinationalism. An Attempt to Crack the Code in Five Hypotheses’, in POPELIER, P. en SAHADŽIĆ, M. (eds) *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Palgrave MacMillan 2019, 6.

37 SAHADŽIĆ, M., *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law. Making Legitimacy and Stability in Multinational States*, Routledge 2020, 83, 88, 95-96.

38 McCULLOCH, A., ‘Introductino: Power-Sharing in Europe – from Adoptability to End-Ability’, in KEIL, S. en McCULLOCH, A., *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Palgrave MacMillan 2021, 1-18.

39 PAS, W., ‘A dynamic federalism built on static principles: The case of Belgium’, in TARR, G.A. et al. (eds), *Federalism, subnational constitutions, and minority rights*, Praeger 2004, 160.

In de ‘*power sharing*’-literatuur staat een school van ‘consociationalisten’ tegenover een school van ‘integrationisten’.

De eerste zijn van mening dat verdeelde samenleving het best werken als zelfbestuur voor de relevante groepen wordt gecombineerd met een machtspositie voor die groepen in de centrale besluitvorming.⁴⁰ Die visie vindt haar neerslag in een model met matige cohesie. Het is het model waarop ook de Belgische federale *bargain* is geschoeid. Het nadeel van zo’n systeem is drievoudig: het veronderstelt een meerderheid die bereid is om haar macht te delen; het maakt besluitvorming moeilijk, in het bijzonder als de groepen die de macht delen ideologisch ver uit elkaar liggen; en het is moeilijk ervan los te komen omdat het belangen betonneert terwijl partijen zeer uiteenlopende visies hebben op wat er in de plaats moet komen.⁴¹

‘Integrationisten’ zijn, op hun beurt, van oordeel dat je het systeem best zo inricht dat elke groep gerespecteerd wordt in zijn eigenheid, maar tegelijk aangezet wordt om de eigen belangen te overstijgen en zich te richten op een meer algemeen belang.⁴² Deze visie staat een model voor met een hoge mate aan cohesie. Dat wordt door consociationalisten dan weer weggezet als utopisch en als een risico voor minderheidsgroepen.

De rol van de Senaat

In federale systemen gebeurt de vertegenwoordiging van deelstatelijke belangen gewoonlijk via een tweede kamer, maar dat is niet noodzakelijk. In Venezuela, bijvoorbeeld, werd het bicameralisme afgeschaft toen Venezuela een (nu vervlogen) democratische weg insloeg, omdat de tweede kamer op dat moment werd gepercipieerd als een bastion voor traditionele, gecentraliseerde partijen, die institutionele hervormingen tegenhielden, maar voorziet de grondwet wel in een vertegenwoordiging van de deelstaten in het parlement.⁴³ Federale systemen die

40 LIJPHART, A., *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press 1977; LIJPHART, A., *Thinking about Democracy*, London/New York, Routledge 2008; MCGARRY, J. en O’LEARY, B., ‘Consociational Theory, Northern Ireland’s Conflict, and its Agreement’, *Government and Opposition*, 43-63 (Deel 1) en 249-277 (Deel 2).

41 McCULLOCH, A., ‘Introduction: Power-Sharing in Europe – From Adoptability to End-Ability’, in KEIL, S. en McCULLOCH, A. (eds.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Cham, Palgrave MacMillan 2021, 2-3.

42 HOROWITZ, D., ‘Constitutional Design: Proposals versus Processes’ in REYNOLDS, A. (ed.), *The Architecture of Democracy: Proposals versus Processes*, Oxford, Oxford University Press 2002, 15-36; HOROWITZ, D., ‘Ethnic Power Sharing: Three Big Problems’, *Journal of Democracy* 2014, 5-20.

43 Drie vertegenwoordigers per deelstaat, naast de vertegenwoordiging op basis van rechtstreekse verkiezing, aldus artikel 186 van de Venezolaanse Grondwet. Volgens artikel 201 vertegenwoordigen parlementsleden zowel het volk als de deelstaten samen.

wel voorzien in een tweekamerstelsel, doen dat dan weer niet per definitie om deelstatelijke belangen te vertegenwoordigen – Canada is daar een voorbeeld van.

Waar een tweede kamer wel is ingericht als een deelstatenkamer, biedt dat potentieel voor zowel de bescherming van autonomie – deelgebieden kunnen hun belangen vrijwaren in de centrale besluitvorming – zowel als cohesie – deelgebieden komen tussen na gezamenlijk overleg, wat hen dwingt om rekening te houden met elkaars perspectief. Daartoe is wel vereist dat zo'n kamer aangepast is aan die rol, zowel wat samenstelling als bevoegdheden betreft. Wat samenstelling betreft, is een institutionele band vereist zodat het daadwerkelijk de deelgebieden zijn die vertegenwoordigd worden. De sterkste vertegenwoordiging vind je in het Duitse model, waar de regeringen van de *Länder* vertegenwoordigd zijn in de *Bundesrat*. Wat bevoegdheden betreft, moet zo'n deelstatenkamer minstens een beslissende stem hebben in materies die de deelgebieden raken. Afhankelijk van de federale balans, kunnen die bevoegdheden ook verder gaan. Wanneer senatoren worden meegenomen in federale besluitvorming, ook als het om exclusief federale materies gaat met weinig weerslag op hun deelgebied, zijn ze eerder geneigd om begrip op te brengen voor overkoepelende, federale belangen.⁴⁴ Daarnaast speelt ook partijvorming een rol: of vertegenwoordigers een federaal dan wel deelstatelijk belang voor ogen houden, hangt af van de partijvisie, en van de partijstructuur – of die federaal dan wel decentraal georganiseerd is.⁴⁵

In België kreeg de Senaat een federale invulling vanaf de vierde staatshervorming, toen de Grondwet uitdrukkelijk erkende dat België een federale staat is. Daarin vond men een rechtvaardiging voor het behoud van de Senaat. De bevoegdheden van de Senaat werden aangepast, zodat hij sterke inspraak kreeg in materies die de gemeenschappen en gewesten raken, maar ook kon tussenkomen in andere materies. In zijn samenstelling was de Senaat echter geen echte deelstatenkamer: de federale vertegenwoordiging woog sterk op tegen die van de deelgebieden. De zesde staatshervorming keerde die verhouding: de Senaat werd – min of meer – een deelstatenkamer, maar hield nauwelijks bevoegdheden over, behalve in (quasi-)grondwettelijke materies.⁴⁶

44 OSOGHAE, E., 'Purpose and functioning of the Senate', in DE VILLIERS, B. *et al.* (eds) *Institutional Development in Divided Societies*, Human Rights Research Council 1998, 219-220.

45 PALERMO en KÖSSLER (n. 26), 142; RIKER, W. *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Little Brown 1964, 91-101 en 129-133; SWENDEN, W., 'Subnational participation in national decisions: the role of second chambers', in ENDERLEIN, H. *et al.* (eds), *Handbook on Multi-Level Governance*, Edward Elgar 2010, 114-117.

46 Hierover POPELIER, P., 'Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatfederalisme en multinationalaal confederalisme', in VELAERS, J. *et al.* (eds) *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden, middelen*, Intersentia 2014, 53-90.

Een constante daarbij is dat de Senaat steeds, net als de Kamer, verdeeld werd in twee taalgroepen. Uit de parlementaire voorbereidingen leren we dat de samenstelling van de Senaat niet geconcipteerd werd in onderling overleg tussen de onderhandelaars, of vanuit de deelstaten. In plaats daarvan bedacht elke taalgemeenschap voor zich hoe zij vertegenwoordigd wenste te worden, verkleed in de vorm van een deelstatelijke vertegenwoordiging.⁴⁷ De indeling in taalgroepen verdraagt dat de Senaat is ingericht om de participatie van de grootste nationale subgroepen te verzekeren. Aan Vlaamse kant vallen nationale subgroep en deelstaat samen, maar dat is niet het geval aan Franstalige kant. Het zijn ook deze taalgroepen, niet de deelstaten als zodanig, die een vetorecht krijgen bij het stemmen van bijzondere meerderheidswetten. Het *power-sharing* model bleef steeds voorrang hebben op het federaal model. Dat kan ook verklaren waarom het Brusselse Gewest niet als zodanig, als tweetalige deelstaat, is vertegenwoordigd.

Voor een vertegenwoordiging van de taalgroepen hebben we echter de Senaat niet nodig. We vinden dat ook in de Kamer en in de samenstelling van de federale regering. Het schorsings- en vetorecht van die taalgroepen geeft de federale besluitvorming alvast een sterk confederaal karakter. Men zou zich daarom kunnen afvragen of, voor meer evenwicht in de balans tussen autonomie en cohesie en om federale legitimiteit te creëren, een hervorming van de Kamer zich niet meer opdringt dan een afschaffing van de Senaat, bijvoorbeeld door toevoeging van een federale kieskring.⁴⁸

Het beeld van de Senaat dat de grondwet uiteindelijk geeft, lijkt dus meer op een onhandige camouflage van waar het in het multinationale België werkelijk om draait: een structurele spanning tussen twee grote taalgroepen, die onvermijdelijk leidt tot een consensusgerichte besluitvormingsprocedure met confederale trekken, en een weerspiegeling van het bipolaire karakter van België.⁴⁹ Het zwaartepunt werd daarom gelegd bij Kamer en regering.

Wanneer de Senaat voorwerp wordt van politiek debat, is dat debat meteen een vraag naar het federaal model dat we voor ogen hebben. Willen we een bipolair

47 Verslag plenaire vergadering, *Parl. St.* Senaat 2013-2014, 5-125, 26 november 2013 (namiddag).

48 Een echte federale kieskring zou dan verder gaan dan het Pavia-voorstel, waarin slechts 10 % van de Kamerleden volgens de federale kieskring zou worden gekozen, en bovendien zou worden onderverdeeld in taalgroepen. Over de inconsistentie daarvan met het doel om echte federale gekozenen te hebben: PAS, W., 'Confederale elementen in de Belgische federatie', in GEUDENS, G. en JUDO, F. (eds), *Confederalisme?*, Larcier 2008, 47-48; VAN NIEUWENHOVE, J., 'Gelijktijdige verkiezingen en een federale kieskring. Federalisme went niet zo gemakkelijk', in ALEN, A. en VAN NIEUWENHOVE, J. (eds), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, die Keure 2008, 230.

49 POPELIER (n. 46), 53-90.

power-sharing model versterken, met alle nadelen van dien – het is een conflict-model, kan verlamdend werken, en sluit niet (meer) goed aan bij de sociale structuur van België, waar de samenhang tussen Vlamingen en Franstaligen groter is dan het institutionele en politieke model doen blijken, waar Brussel de sterkste regionale identiteit heeft die losstaat van de Frans-Nederlandse dichotomie, en waarin ook een Duitstalige Gemeenschap haar plaats heeft? Willen we een sterk cohesief federaal model, gebaseerd op solidariteit en overleg – en is dat realistisch in de politieke constellatie van vandaag? Of willen we het huidige model behouden, in wezen consociatief, maar de federale balans toch wat verschuiven, om autonomie te combineren met net iets meer cohesie? Dat brengt ons naar het volgende deel. Welke visie hebben onze politici daarover?

4. Terugkoppeling: Welk België hebben onze politici voor ogen?

Een regionaal systeem

Van alle partijen is het model dat PTB-PvdA voorstaat het meest gecentraliseerde. Haar keuze voor centralisering, met de herfederalisering van belangrijke beleidsdomeinen, gecombineerd met solidariteitsmechanismes en een federale kieskring, wijst op matige autonomie gecombineerd met matige cohesie – een regionaal systeem.

De keuze om de Senaat af te schaffen, past daarin: ze bevestigt de wens om te centraliseren.

Een federaal model

Vijf partijen pleitten voor een eerder federaal model, waar aanzienlijke regionale autonomie gepaard gaat met een sterke centrale overheid, in een systeem dat is gebaseerd op solidariteit, samenwerking en samenhang: Ecolo, Groen, Les Engagés, PS en Vooruit. Typische voorbeelden voor institutionele cohesie zijn de federale kieskring, de federale bevoegdheid voor materies als sociale zekerheid, en solidariteitsmechanismes.

Enkel bij Les Engagés komt de visie op de Senaat overeen met dat federaal model. In dat model is de Senaat een kamer waarin federale overheid en deelgebieden samen beslissingen nemen en conflicten oplossen. “A défaut, il doit être supprimé”, zo hield de partij reeds in het verkiezingsprogramma een slag onder de arm. De afschaffing van de Senaat, waar ze zich uiteindelijk bij aansluit, staat echter haaks op haar federaal model. Dat geldt ook voor de andere vier partijen: zij pleiten zonder voorbehoud voor de afschaffing van de Senaat, terwijl dat niet past bij hun federaal model.

Een confederaal model

CD&V noemt het federale model dat ze voor ogen heeft, al langer een ‘confederaal model’ – of ook nog: ‘positief confederalisme’, om het af te zetten tegen het ‘confederale model’ dat N-VA naar voor schuift. Het CD&V model komt overeen met het confederale model in Figuur 1. De partij stelt geen radicale transformatie voor. Ze blijft bij de huidige paradigma’s – hoge autonomie en matige cohesie, gebaseerd op solidariteit – maar met nog meer regionale autonomie, en iets minder cohesie dan vandaag. Maar ook het model dat MR voorstaat wijst op een confederaal model, omdat het sterk geënt is op het *power sharing* model dat rond de twee grote taalgroepen draait. Tegelijk heeft ze ook oog voor cohesie, waar ze een federale kieskring voorstaat.

Bij Open VLD valt uit het verkiezingsprogramma niet af te leiden hoe de partij de Belgische staatsstructuur verbeeldt. Daarmee maakt de partij impliciet toch een keuze. Die keuze bestaat er dan principieel in om het Belgische federale model te laten zoals het is – een confederatie dus, zoals vervat in Figuur 1. Door de afschaffing van de Senaat te bepleiten, maakt de partij impliciet toch de keuze om eraan te sleutelen.

CD&V en MR hebben een andere visie op de Senaat, maar toch valt dit in beide gevallen te verzoenen met hun gedeelde visie op het federale model. CD&V wil het collectieve veto via de Senaat vervangen door een individueel veto van de gemeenschappen en gewesten. Dat doet het model opschuiven naar meer autonomie en minder cohesie, in lijn met de confederale visie van de partij. Ook Open VLD versterkt het confederale model, omdat het met de afschaffing van de Senaat voor wat minder cohesie kiest. MR koos niet zozeer voor collectieve inspraak, maar voor een gedeelde besluitvorming over het financieringsmechanisme, en een politiek systeem om belangenconflicten op te lossen. Ook dat past in het confederale model, net als de uiteindelijke keuze voor de afschaffing van de Senaat.

Een politieke associatie

De N-VA gaat een stap verder. Wat de partij een ‘confederatie’ noemt, komt eigenlijk neer op een ‘politieke associatie’ (in Figuur 1): een model dat bijna volledige autonomie opeist, en nauwelijks oog heeft voor cohesie.⁵⁰

Volgens Maddens past de afschaffing van de Senaat niet in dat model. Niet de Senaat, die de inspraak van deelgebieden verzekert, zou moeten verdwijnen, maar de Kamer, die de Belgische bevolking als geheel vertegenwoordigt.⁵¹ In werkelijk-

50 For a discussion: POPELIER, P., ‘How dynamic federalism sheds new light on the Belgian federalism-confederalism debate’, *Federalisme Regionalisme* 2020, 10.

51 MADDENS, B. in VAN BERLAER, T. *et al.*, ‘Tips voor de formateur (7): ‘Niet de Senaat, maar de Kamer zou afgeschaft moeten worden’, *Knack* 23 oktober 2024.

keid is de afschaffing van de Senaat juist heel consistent met het N-VA model. De bedoeling is immers niet dat verschillende deelgebieden met elkaar overleggen om tot een gezamenlijk standpunt te komen. Wat N-VA uittekent, is een model met slechts twee deelgebieden die ertoe doen, een Vlaams en een Franstalig. Elke beslissing die men centraal nog zou kunnen nemen, zou in handen liggen van die twee groepen, en elk heeft daarbij een individueel vetorecht. Dat past veel beter bij het *power sharing* model dat nu al in de Kamer vervat zit. De twee taalgroepen in die Kamer – gekozen in kieskringen die de grenzen van de gewesten niet overschrijden, en op lijsten van voornamelijk regionaal georganiseerde partijen – vertegenwoordigen elk hun eigen taalgemeenschap.

Een onafhankelijk Vlaanderen

Vlaams Belang heeft het meest extreme model voor ogen: de afscheiding van Vlaanderen. Aangezien in dat model de meerderheid zou wegtrekken, is het waarschijnlijk dat naar internationaalrechtelijke normen ook België zelf zou verdwijnen.

De afschaffing van de Senaat is volkomen consistent met dat model. Zonder België is er ook geen nood aan een vertegenwoordiging van deelgebieden, of de Belgische bevolking *tout court*.

5. Conclusie: geen data, en nauwelijks debat

De keuze is uiteindelijk gevallen voor de afschaffing van de Senaat. Dat vereist wat voorbereiding. Niet alle grondwetsbepalingen die de Senaat vermelden, staan op de lijst tot herziening van de Grondwet. Er moet nagedacht worden over de vraag wie voortaan de helft van de leden van de Hoge Raad voor de Justitie zal benoemen.⁵² Of de voordracht van kandidaat-rechter enkel aan de Kamer wordt overgelaten, dan wel met inbreng van de deelgebieden zal verlopen.⁵³ Of de gemeenschappen en gewesten nog inspraak zullen krijgen bij wijzigingen aan de grondwet en bijzondere meerderheidswetten, d.w.z. wijzigingen die ook hun grondslagen raken: de structuur van het land, of over principes die vorm geven aan de waarden die gedeeld moeten worden door alle entiteiten – fundamentele rechten, en de uitbouw van democratie en rechtsstaat. Er moet dus nog wat gedebatteerd worden.

De neiging is groot om de Senaat te evalueren op basis van de voorbije tien jaar. De conclusie dat de Senaat weinig te betekenen had, laat dan meteen toe zijn afschaffing af te handelen als een louter budgettaire kwestie. Nochtans lag die conclusie al ingebouwd in de vijfde staatshervorming, toen de grondwetgever

⁵² Art. 151, §2, 2de lid GW.

⁵³ Zie art. 32, 1ste lid Bijz.W. Grondwettelijk Hof.

wel zijn samenstelling verbeterde, maar tegelijk zijn vleugels knipte. De vraag is niet waar een gebrekkig ingerichte Senaat in faalde, maar wat het potentieel is van een Senaat.

Dat brengt ons naar een oproep aan de partijen en parlementsleden die over de Senaat beslissen. Om zich bewust te zijn van de impact van elke institutionele hervorming, en dus ook van de afschaffing van de Senaat. Om te beseffen dat elke keuze – voor het behoud, de afschaffing, of een alternatief – steeds een keuze is voor een federaal model, voor meer of minder autonomie, en voor meer of minder cohesie. Dat federale model kan impact hebben op hoe partijen tegenover elkaar staan: hoe minder ze met elkaar te maken hebben, of naar een consensus moeten zoeken, des te minder vertrouwen ze opbouwen. Het kan ook gevolgen hebben voor de sociale cohesie binnen de bevolking zelf: hoe minder bevolkingsgroepen met elkaar te maken hebben, des te minder plaats is er voor een gevoel van samenhangigheid.

Wie een hele samenleving meetrekt in zo'n model, moet daar transparant over zijn. Zo'n model moet het voorwerp zijn van een publiek debat dat duidelijk is over wat op het spel staat. Dat model mag niet zomaar een wensdroom zijn van een toevallige dominante politieke actor: juist daarom zijn er zoveel grendels ingebouwd in de grondwet en bijzondere meerderheidswetten. Hoe we het land inrichten – het grondplan voor het 'huis' van onze burgers⁵⁴ – moet bogen op een sociologische werkelijkheid. Vandaag weerspiegelt ons federaal systeem vooral het wantrouwen tussen politieke elites. Eerder werd al een incongruentie vastgesteld tussen wat de publieke opinie over staatsvorming en autonomie denkt, en het politieke discours hierover.⁵⁵ Het geeft aan dat de institutionele cohesie wellicht nu al kleiner is dan de sociale cohesie, d.w.z. de mate waarin de bevolkingsgroepen in België, over de taalgrenzen heen, werkelijk van elkaar verschillen, en de mate waarin ze waarden, en een gevoel van samenhangigheid delen. Het Belgische statistiekbureau *Statbel* houdt daarover geen data bij. Nochtans zijn die nodig als we een ernstig debat willen voeren over hoe we België best inrichten.

54 POPELIER, P., *Een grondwet voor ons allemaal*, Pelckmans 2025, 132-133.

55 THIJSSSEN, P. *et al.*, 'Federalism and solidarity in Belgium: insights from public opinion' in JEDWAB, J. en KINCAID, J. (eds), *Identities, Trust, and Cohesion in Federal Systems*, Mc Gill-Queen's University Press 2018, 110.

Conclusions et perspectives

Vincent Blondel, Président du Sénat

Mesdames et Messieurs,

C'est la première fois que je me trouve au sein de l'enceinte du Parlement de la Communauté germanophone. C'était mon souhait dès mon élection comme président du Sénat, il y a six mois, de saisir la première occasion de visite et je suis heureux de pouvoir me retrouver parmi vous. Cela étant dit, je suis un peu plus habitué au Sénat académique qu'au Sénat politique, puisque j'ai présidé le Conseil académique, qui est le Parlement de l'Université de Louvain, et j'en étais le recteur pendant dix ans avant de rejoindre le monde politique.

Ce Parlement est le sixième que j'ai la chance de voir de mes propres yeux. Élu au Parlement wallon en juin dernier, il y a un peu plus d'un an maintenant, j'ai également été appelé à siéger au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, puisque tous les parlementaires wallons siègent au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles – ce fait explique d'ailleurs pourquoi certains parlementaires ne savent pas toujours d'où ils tiennent leur désignation au sein du Sénat. Dans mon cas, je sais que je viens du Parlement wallon. Par ailleurs, j'ai également été désigné au Sénat – ce qui me permet de fréquenter la Chambre basse, la Chambre des représentants, en traversant un simple couloir. J'ai également assisté à une séance du Parlement flamand et je suis donc presque au bout de ma tournée institutionnelle. J'attends encore un petit peu. Il me reste à faire le tour des hémicycles bruxellois et j'aimerais pouvoir le faire pour y célébrer la prise de fonction d'un nouveau gouvernement.

Je souhaite évidemment souligner et saluer l'initiative de ma collègue, notre collègue sénatrice Madame Liesa Scholzen, qui a proposé une réflexion sur le futur de nos institutions et, en particulier, sur la coopération intra-belge. Même si j'ai conscience que l'ensemble des exposés n'incite pas toujours à un plein enthousiasme dans la salle, il y a une forme de chape de plomb. Et je voudrais me joindre aux propos qui ont été tenus avant moi pour garder de l'optimisme. Je peux, en tout cas, témoigner ici, devant vous, de la constante attention que porte notre collègue Scholzen à la Communauté germanophone au sein du Sénat.

Vous m'avez demandé de partager quelques conclusions et perspectives. Vous conviendrez que, pour le président récemment entré en fonction que je suis, il est difficile de déjà conclure – et, par ailleurs, je n'en ai pas l'intention. Et pour le Président d'une institution dont la suppression figure à l'agenda politique, il n'est

pas non plus évident de partager des perspectives – en tout cas pas si l'on regarde les choses de trop près. Je veillerai donc à prendre un peu de distance.

D'ailleurs, cette approche me semble à l'image de cette journée, puisqu'il a été question à la fois de représentation avec Monsieur Istasse, de participation avec Monsieur Rezsöhàzy, de concertation avec Madame Bourgaux, ou encore de perspective, comme nous venons de l'entendre avec Madame Popelier – ce sont des thèmes qui sont au cœur d'un fonctionnement démocratique accompli et mature. J'ai écouté toutes les interventions avec beaucoup d'attention, et j'aimerais vous témoigner ici qu'aucun des sujets évoqués ne me laisse indifférent – aucun – et certainement pas celui qui se trouve évidemment au centre de nos débats aujourd'hui ici : la place de la Communauté germanophone.

Je voudrais rajouter, à certains points déjà évoqués, toutes les autres conséquences de l'élément central, la potentielle suppression du Sénat. Beaucoup de ces conséquences n'ont pas encore fait l'objet de développements approfondis ici. Il s'agit, par exemple, des modalités futures de modification de la Constitution – après la suppression –, de la manière dont seront résolus les conflits d'intérêts, domaine dans lequel le Sénat joue actuellement un rôle constitutionnel, ou encore de la consultation des entités fédérées – qui a été évoqué. Et cela vaut pour l'ensemble des sujets qui, avec la suppression du Sénat, arriveront et arrivent déjà sur la table.

Voir ces thèmes en lien avec la question de la représentation de la Communauté germanophone donne par ailleurs un aperçu de la complexité, souvent nécessaire, de notre fonctionnement étatique. Depuis ma désignation comme sénateur, j'ai lu et relu à plusieurs reprises la Constitution – de A à Z –, de son article 1 à son article 198. Et l'article 198 est important, pas aussi important que l'article 195, mais il est tout de même important. J'ai également consulté de nombreux ouvrages – dont certains d'entre vous sont les auteurs – et plusieurs articles érudits. J'ai relu ces textes tantôt avec un regard de simple citoyen, tantôt avec celui d'un ingénieur que je suis, ou encore avec le regard d'un mathématicien. Le droit institutionnel belge ressemble, par moments, à une pelote de laine et il est difficile d'en extraire un fil sans être certain qu'on ne créera pas de nœuds.

Je me mets donc un peu à distance pour livrer trois éléments qui me semblent importants pour traverser la nouvelle étape qui s'annonce dans notre aventure fédérale, et j'espère que vous comprendrez que, même si tous les sujets évoqués et pour lesquels je vous ai confié qu'aucun ne me laisse indifférent, je m'exprimerai ici avec toute la prudence nécessaire et je ne m'exprimerai donc pas non plus à titre personnel. Je souhaite faire cette intervention en prenant un peu de distance sur le rôle qui m'incombe aujourd'hui en tant que président du Sénat. Je vais le développer en trois points :

Le premier point est le débat démocratique. Depuis l'annonce faite d'abord par le gouvernement fédéral au moment de sa constitution, ensuite par le gouvernement fédéral à nouveau à la suite de l'accord intervenu en Kern quant à la suppression du Sénat, il y a quelques semaines, plus grand-chose n'a filtré sur la scène publique. Et j'imagine que vous avez été attentifs à certains des éléments fournis à ce pupitre, il y a quelques minutes par mon prédécesseur André Rezsöházy sur des considérations de temporalité sur l'évolution des textes.

Nous savons que le pilotage des réformes institutionnelles se fait au départ du cabinet du Premier ministre. Concernant la représentation de la Communauté germanophone, le Premier ministre a par ailleurs fait des déclarations publiques assez explicites ce 3 juillet : « Dans un pays compliqué comme la Belgique, qui est comme une mini-Europe, il est important que chacun ait une voix. ». Nous avons conscience que de telles déclarations, si elles se transcrivent, devront se transcrire dans une temporalité sensible, qui les rendra possibles. Comme les autres potentielles conséquences de la suppression du Sénat, ce sujet de la participation de la Communauté germanophone doit donner lieu à un débat démocratique. La publicité des débats en commission institutionnelle – commission que je préside au sein du Sénat – et ensuite en assemblée plénière du Sénat constituera sans nul doute un moment important. L'approche de la rentrée parlementaire devrait faire en sorte que les agendas sur ces différents moments d'échange se clarifient et que la temporalité des moments de débat sur ces différents sujets soit plus claire et transparente pour les mois à venir – et j'ai entendu ce qui a été partagé ici, il y a un instant, sur le Codeco, les débats au sein de la commission institutionnelle : vous y êtes le bienvenu et si vous ne pouvez y assister, vous êtes le bienvenu sur YouTube puisque les séances y sont diffusées en temps réel ou en différé.

Un deuxième volet, c'est celui d'une bonne organisation. Comme nous l'avons entendu cet après-midi, il y a sous les termes de « suppression du Sénat » toute une série de choses à régler : des modifications constitutionnelles – à la majorité des deux tiers, bien sûr, mais pas seulement –, des modifications des lois spéciales – à la majorité des deux tiers et à la majorité simple de chaque groupe linguistique –, et des lois ordinaires, pour ne donner que quelques exemples. Il y a quelques mois, avec le Bureau du Sénat, et avec l'appui du Premier ministre, nous avons demandé au Centre d'expertise du Sénat d'établir un inventaire complet des normes juridiques fédérales qui concernent le Sénat. Ce document compte 47 pages et reprend plus de 100 entrées, au-delà bien sûr de toutes celles qui sont relatives à la Constitution. On voit bien l'ampleur de la tâche et la nécessité de rigueur et d'une bonne organisation.

Après le débat démocratique et une bonne organisation, j'en viens à mon troisième et dernier point : une sérénité – autant que possible – à toute épreuve. Nous le

voyons bien : cela prendra du temps et exigera beaucoup de méthode, de constance et de confiance, à un moment où les autres dossiers et urgences sont et seront nombreux – du budget 2025 au niveau fédéral à la situation internationale, qui peut déraiper à tout moment, en passant par tous les dossiers sur la table des gouvernements et des parlements des entités fédérées, parlements dont sont issus 50 de nos 60 sénateurs – ou, plus exactement, 59 sénateurs aujourd’hui, puisque Vooruit n’a jamais désigné son sénateur coopté.

Un mois après mon élection comme président du Sénat, je participais à Strasbourg à une réunion des présidents d’assemblée des pays du Conseil de l’Europe, invité par le président du Parlement du Conseil de l’Europe. J’en ai profité pour demander conseil à des présidents plus expérimentés que je ne le suis, et j’en ai retenu trois axes. Premièrement : *reste toi-même* – pour rester soi-même, encore faut-il l’être pleinement. Deuxièmement : *parle à tout le monde* – à la Communauté germanophone, à l’ensemble des parlements et à l’ensemble des groupes représentés au sein du Sénat. Troisièmement : *reste calme* – tu es là pour assurer le calme et la sérénité ; et pour assurer la sérénité, tu dois toi-même être serein.

Notre tâche est donc d’agir au tempo le plus juste, en assurant un débat serein, démocratique, en traitant les textes dans le bon ordre et en veillant à anticiper – ou, à tout le moins, identifier et nommer clairement – les conséquences et leurs impacts sur l’État de droit et sur nos institutions.

En même temps – et nous n’en avons pas parlé ici, puisque ce n’est pas le sujet de cette conférence –, nous devons également veiller à ce que le Sénat continue aujourd’hui à fonctionner et à remplir les missions qui lui sont actuellement dévolues. Parallèlement, les services du Sénat travaillent de manière assez intense, entre autres sous le pilotage de Monsieur Rezsöhazy, à la mise sur pied d’une administration commune, comme cela a été convenu conjointement par le Bureau du Sénat et celui de la Chambre. Cette fusion des administrations aura lieu dans les mois et années à venir, pour aboutir à une administration unique au service de deux chambres, des deux assemblées. Parmi les 27 pays de l’Union européenne, plus ou moins la moitié sont bicaméraux, l’autre moitié sont monocaméraux. Et, parmi les pays bicaméraux, si je ne me trompe pas, deux d’entre eux disposent d’une administration unique au service des deux chambres.

Celles et ceux parmi vous qui ont déjà vécu des fusions savent sans doute la délicatesse nécessaire pour en prévenir les difficultés. Dès mon élection comme président du Sénat, j’ai fait le tour de tous les services du Sénat et j’ai rencontré tous les membres du personnel. Les préoccupations sont bien présentes au sein d’un personnel qui vit depuis de nombreuses années sous la menace d’une disparition – menace qui s’est, aujourd’hui, intensifiée.

C'est cette attention permanente portée au personnel – attention que je partage avec Monsieur le Directeur général – à laquelle il nous faudra rester vigilants à chaque étape du processus et nous assurer que les personnes soient toujours respectées dans leurs rôles, dans leurs fonctions et dans leurs évolutions.

Voilà, cela nous fait beaucoup de fils dans beaucoup de pelotes. Nous allons nous assurer d'en tirer les fils dans les mois à venir sans, nous l'espérons, créer de nœuds pour quiconque – et en particulier, sans créer de nœuds pour la Communauté germanophone.

Je vous remercie.

Schlusswort

Liesa Scholzen, Senatorin

Werte Gäste,

zunächst möchte ich die Gelegenheit nutzen, mich bei den Expertinnen und Experten für ihre wertvollen Einsichten zum heutigen Thema zu bedanken.

Ich habe aufmerksam zugehört und vieles aus Ihren Erläuterungen mitgenommen. Für mich wird Folgendes deutlich:

Eine Institution, die für ein institutionelles Gleichgewicht, für Ausgewogenheit zwischen den aktuell zwei Sprachgruppen im föderalen Parlament sorgt und die zudem an zahlreichen Stellen in unserer Verfassung verankert ist, kann nicht einfach so abgeschafft werden – zumindest nicht ohne entsprechende Konsequenzen. Und ich glaube, es wurde heute klar, dass darüber bislang von politischer Seite noch viel zu wenig nachgedacht worden ist.

Es bleiben viele offene Fragen: Was geschieht bei einer Verfassungsänderung? Wer entscheidet bei Interessenkonflikten? Wer entscheidet, wenn es um Zuständigkeiten oder die Finanzierung der Gliedstaaten geht? Wie können die Gliedstaaten, die im Laufe der letzten Staatsreformen immer mehr Zuständigkeiten erhalten haben, auf föderaler Ebene ein Mitspracherecht bekommen – oder besser gesagt: bewahren? Und was ist mit einem Mitspracherecht dieser Gliedstaaten in internationalen Gremien? Wird es dann die Abgeordnetenversammlung sein, die all diese Entscheidungen trifft? Und welche Rolle spielt dann der Konzertierungsausschuss? Die Perspektiven wurden eröffnet, die Risiken gleichermaßen, aber wir wissen heute: Wir kennen die Antworten nicht.

Wie können wir also in einem Land, das föderal organisiert ist, mit Gemeinschaften und Regionen – und mehr noch: das aus verschiedenen Sprachgruppen besteht –, auf einem gemeinsamen Niveau zusammenkommen, um weiterhin Konsensentscheidungen zu treffen, die dann von allen gemeinsam getragen werden?

All diese Fragen müssten ehrlicher Weise geklärt sein, bevor die Entscheidung getroffen wird, die zweite föderale Kammer, den Senat, abzuschaffen.

Ich möchte nun die Gelegenheit nutzen, um auf einen Aspekt einzugehen, der in der aktuellen Debatte meines Erachtens noch zu wenig bedacht wird: Was bedeutet die Abschaffung des Senats für die Deutschsprachige Gemeinschaft?

Wir verlieren unsere aktuell einzige garantierte Vertretung auf föderaler Ebene. Und das ist für uns mehrfach problematisch! Wir riskieren, dass die deutschsprachige Bevölkerung als einzige Sprachgruppe auf föderaler Ebene nicht mehr garantiert vertreten ist. Wir riskieren, auf parlamentarischer Ebene den Kontakt zur föderalen Ebene zu verlieren. Wir riskieren das Mitspracherecht der Deutschsprachigen Gemeinschaft, die ein in der Verfassung verankerter Gliedstaat ist und die aktuell – nach den Flamen – die meisten Zuständigkeiten ausübt. Das sollte man nochmals klar betonen. Und wir riskieren zudem, dass das Interesse der deutschsprachigen Bevölkerung an der föderalen Politik abnimmt und damit auch die Bereitschaft sinkt, entsprechende Entscheidungen mitzutragen.

Ich werde Ihnen jetzt nicht noch einmal erklären, warum die Abschaffung des Senats in meinen Augen eine schlechte Idee ist und warum eine Reform, die es meiner Meinung nach wirklich bräuchte, genau in die andere Richtung gehen sollte: nämlich dahin, den Senat so aufzuwerten, dass es ein echtes Mitspracherecht der Gliedstaaten auf föderaler Ebene gibt.

Lassen Sie mich in dem Zusammenhang einen Aspekt oder einen Gedankengang aufgreifen, den Patricia Popelier hier eingebracht hat – nämlich die Balance zwischen Autonomie und Kohäsion.

Aus meiner Sicht ist ein Gleichgewicht zwischen Autonomie und Kohäsion sehr gut möglich, mit einem einerseits hohen Maß an Autonomie und andererseits hohen Maß an Kohäsion. Und ich würde wagen zu behaupten, dass die Mehrheit der hier im Parlament vertretenen Parteien genau diese Idee vertritt: Selbstbestimmung, eigene Institutionen, Mitspracherecht – aber auch ein Belgien, das zusammenhält und in dem Entscheidungen für das gesamte Land getroffen werden, immer unter Berücksichtigung regionaler Spezifitäten. Damit dies gelingt, benötigt die Bevölkerung des deutschen Sprachgebiets einen Ansprechpartner auf föderaler Ebene, der ihre Sprache spricht und ihre Lebensrealität vor Ort versteht und die verschiedenen gliedstaatlichen Ebenen müssen ein Mitspracherecht auf parlamentarischer Ebene bei föderalen Entscheidungen behalten.

Gerade in diesem Kontext wird deutlich: Den Senat abzuschaffen, ohne die Folgen für unser Land zu diskutieren, ist überstürzt. Und an der Stelle muss ich es ganz klar sagen: Es ist reine Symbolpolitik. Ich würde mir eine offene und ehrliche Debatte wünschen, in der Herausforderungen und Risiken klar benannt werden, mit dem Wohl unseres gesamten Landes im Blick. Die Deutschsprachige Gemeinschaft kann und muss an dieser Stelle auch ihren Beitrag leisten. Und ich denke, dass wir in der Vergangenheit bereits bewiesen haben, dass wir dazu bereit sind und dass wir es auch können!

Werte Gäste,

der belgische Föderalstaat hat sich im Zuge von sechs Staatreformen von einem Zentralstaat hin zu einem Föderalstaat entwickelt. In der Deutschsprachigen Gemeinschaft haben wir 2023 auf 50 Jahre Autonomie zurückgeblickt, in Anlehnung an die erste Sitzung des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft im Oktober 1973. In diesem Zusammenhang möchte ich meinen Kollegen, Freddy Cremer, zitieren, der in einer Rede in Bezug auf die Resolution, die wir hier im Parlament diskutiert haben, Folgendes hervorgehoben hat: „Die deutsche Sprache ist eine von drei anerkannten Landessprachen. Das deutsche Sprachgebiet ist eines von vier in Belgien anerkannten Sprachgebieten und die Deutschsprachige Gemeinschaft ist eine von insgesamt sechs gliedstaatlichen Einheiten. Und trotz erfolgreicher Autonomiegeschichte haben die deutschsprachigen Bürger dieses Landes nicht die Garantie, Vertreter wählen zu dürfen, die ihre Sprache sprechen und – basierend auf ihrer Lebensrealität – auch ihre Interessen vertreten.“

Wir, d. h. unser gesamtes Parlament, fordern daher einen eigenen Wahlkreis ohne Listenverbindungen, damit wir diesen – ich sage es ganz klar – bestehenden Mangel beheben können. Auf europäischer Ebene existiert ein solcher Wahlkreis bereits! Und unabhängig davon, ob dies politisch oder verfassungsrechtlich vergleichbar ist oder nicht, bleibt festzuhalten, dass es äußerst schwierig ist, den Menschen hier in der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu erklären, warum dies auf europäischer Ebene möglich ist, in unserem eigenen Land jedoch nicht.

Wir hoffen daher auf eine breite Unterstützung seitens der anderen Parteien, denn für die Anpassung der entsprechenden Verfassungsartikel braucht es eine Zwei-Drittel-Mehrheit. Das wurde heute ebenfalls deutlich. Sollte der Senat abgeschafft werden, ohne dass der spezifischen Situation der Deutschsprachigen Bevölkerung Rechnung getragen wird, riskieren wir, nach den nächsten Wahlen ohne jegliche Vertretung dazustehen. Deshalb mein Appel: Für die Deutschsprachige Gemeinschaft ist diese Vertretung essenziell und keine utopische Forderung. Wir möchten einerseits ein gleichberechtigter Gliedstaat im belgischen Staatsgefüge sein und haben in der Vergangenheit bewiesen, dass wir in der Lage sind, diese Verantwortung zu tragen. Im Gegenzug fordern wir nicht mehr als die gleichen Rechte, wie sie die anderen Gliedstaaten auch haben. Andererseits fordern wir eine garantierte und angemessene Vertretung der deutschsprachigen Bevölkerung in der föderalen Kammer, damit auch ihren Sprach- und Lebensrealitäten auf föderaler Ebene Rechnung getragen wird.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!

Ganz zum Schluss möchte ich den Referentinnen und Referenten nochmals ein herzliches Dankeschön aussprechen dafür, dass Sie heute den Weg nach Eupen gefunden haben. Das schließt selbstverständlich auch den Senatspräsidenten mit ein. Un tout grand merci, hartelijk bedankt.

Ich denke, das verdient auch nochmals einen großen Applaus.

Mein Dank gilt ebenso der Parlamentsverwaltung, die diese Veranstaltung möglich gemacht hat, insbesondere Nicole de Palmenaer, dem Moderator und nicht zuletzt natürlich auch den Dolmetschern. Herzlichen Dank!

Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Bisher erschienen:

- Bd. 1: „Small is beautiful“. Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Minderheiten-, Kleingliedstaaten- und Grenzregionenforschung. Beiträge zum Kolloquium vom 31. Januar 2014 in Eupen, organisiert im Rahmen des Jubiläumsprogramms „40 Jahre Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens“ (2015)
- Bd. 2: Welcher Platz für die Deutschsprachige Gemeinschaft im föderalen Belgien? Beiträge zum Kolloquium vom 12. März 2015 im Plenarsaal des Senats in Brüssel (2016) – vergriffen –
- Bd. 3: Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Beiträge zum Kolloquium vom 16. September 2016 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2017)
- Bd. 4: Gesundheitspräventions- und Gesundheitsförderungspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft heute und morgen. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses IV für Gesundheit und Soziales des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2017)
- Bd. 5: Die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der deutschen Sprache in Belgien. Beiträge zu den Akademischen Sitzungen vom 27. November und 18. Dezember 2015 im Plenarsaal des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2018)
- Bd. 6: Les services d'urgence et leurs patients. Première édition du *Heidberg Think Tank. Ideenforum Ostbelgien* 2015 (2018)
- Bd. 7: Was ist gute gesunde Schule im 21. Jahrhundert? Blick auf das Unterrichtswesen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses III für Unterricht, Ausbildung und Erwachsenenbildung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2018)
- Bd. 8: Sparpolitik und Investitionskapazität. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses I für allgemeine Politik, Petitionen, Finanzen und Zusammenarbeit des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2018)

- Bd. 9: Mögliche Szenarien einer Staatsreform nach 2019. Analysen und Perspektiven im aktuellen belgischen Kontext. Beiträge zum Kolloquium vom 13. April 2018 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2019)
- Bd. 10: Les frontières de l'école. Défis du présent et du futur – Die Grenzen der Schule. Herausforderungen von heute und morgen. *Heidberg Think Tank. Ideenforum Ostbelgien* (2019)
- Bd. 11: Der nichtkommerzielle Sektor in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Fokus auf die Solidarwirtschaft. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses IV für Gesundheit und Soziales des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2019)
- Bd. 12: Nachhaltiges Wachstum, Regionalwirtschaft und ländliche Entwicklung. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses II für Gesundheit und Soziales des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2019)
- Bd. 13: Nationale Variation in der deutschen Rechtsterminologie. Beiträge zur Tagung vom 12. und 13. Oktober 2018 im Seminarzentrum Kloster Heidberg in Eupen (2019)
- Bd. 14: 100 Jahre nach der Pariser Friedenskonferenz – Vier Regionen im Vergleich: Åland-Inseln, Elsass, Südtirol, Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens. Beiträge zum Kolloquium vom 17. Januar 2019 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2020)
- Bd. 15: 20 Jahre Justizhaus. Beiträge zur akademischen Sitzung vom 29. März 2019 im Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2020)
- Bd. 16: M. METTLEN, Die Europawahlen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Lösungsvorschläge zur Behebung des Demokratie- und Repräsentationsdefizits im kleinsten und einzigen Einmandatswahlkreis der Europäischen Union (2020)
- Bd. 17: G. KÜPPER, Permanenter Bürgerdialog und regionale Eliten in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Quantitative und qualitative Studie der Meinungen traditioneller Stakeholder zur Institutionalisierung einer demokratischen Innovation (2022)

- Bd. 18: Bildungsgerechtigkeit - eine globale Herausforderung. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses III für Unterricht, Ausbildung, Kinderbetreuung und Erwachsenenbildung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2023)
- Bd. 19: A. QUADFLIEG, 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (2023)
- Bd. 20: Festakt zum 50. Jahrestag der Einsetzung des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft am 23. Oktober 2023 (2024)
- Bd. 21: Kirchen und Kapellen vielfältig nutzen? Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses II für Kultur, Beschäftigung, Wirtschaftsförderung und ländliche Entwicklung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2024)
- Bd. 22: Die Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Windschatten der belgischen Staatsreformen. Rück- und Ausblick nach 50 Jahren. Beiträge zum Kolloquium vom 8. März 2024 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2024)
- Bd. 23: Der permanente Bürgerdialog in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Auswertung (2019-2024) (2025)

Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Platz des Parlaments 1 • B-4700 Eupen

Unsere Titel sind auch online einsehbar: www.pdg.be

