LE SENAT A L'ÉPREUVE DE SES MISSIONS – LE SÉNAT, BRANCHE DU POUVOIR CONSTITUANT OU LE SYNDROME VENEZUELIEN

C'est un temps que les moins de cinquante ans ne peuvent pas connaître. Nous étions en 1988-1989, le temps de la troisième réforme de l'État. J'étais un jeune attaché parlementaire et travaillais aux côtés de Roger Lallemand, éphémère président du Sénat, et sénateur jusqu'au bout des ongles. C'était quoi un sénateur comme lui à l'époque ? C'était un député avec quelque chose en plus, une once de détachement et de recul, une volonté de faire et de bien faire, le sentiment que la loi n'est pas que l'expression de la volonté politique majoritaire, mais qu'il devait s'agir d'un objet sacré, qu'il convenait de la toiletter, de la rendre intelligible. Oserais-je dire de la faire paraître belle ? Bien sûr, cet objectif était loin d'être toujours atteint. En Belgique, la production de la norme s'écorche toujours aux conflits partisans et aux tensions communautaires et plus encore, trop souvent, à la nécessité de créer ou d'accepter le double sens, l'ambiguïté. Il n'en demeure pas moins que sur les tapis rouges du Sénat que je foulais à l'époque, se mouvaient des sénateurs qui, plus que les députés arpentant les tapis verts de la Chambre, avaient le souci du bel ouvrage. Ce qui était un objectif en matière législative, l'était *a fortiori* dans le travail constitutionnel. Un souvenir m'est revenu en préparant cette contribution. En 1988, la Cour d'arbitrage a vu ses compétences étendues au contrôle des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution. L'objectif était clair. Il s'agissait d'offrir à l'enseignement libre francophone une garantie contre une législation francophone trop favorable à l'enseignement officiel. Roger Lallemand, fervent défenseur de l'Etat de droit, a pris divers contacts, notamment avec le ministre des réformes institutionnelles de telle sorte que dans les débats parlementaires sur la révision constitutionnelle, il est apparu que le contrôle de la Cour ne porterait pas sur ces trois dispositions combinées, mais qu'elles devaient constituer des normes de contrôle considérées isolément[1]. Et c'est ainsi que la Cour d'arbitrage a reçu la caution du constituant, par le prisme de ce que seraient les articles 10 et 11 de la Constitution, pour devenir la gardienne de toutes les libertés publiques, et non pas la seule liberté de l'enseignement. Voilà à quoi pouvait à l'époque servir le Sénat.

Au même moment, je rédigeais ma thèse de doctorat intitulée *Le fédéralisme inachevé*[2]. J'y analysais le modèle fédéral, notamment au regard du droit comparé, et le confrontais au système belge issu des réformes de 1988-1989. L'un des constats était la nécessité pour garantir le bon fonctionnement de la fédération, de mettre en œuvre le principe de participation[3]. Le fédéralisme impliquait, d'une part, un principe d'autonomie – des entités fédérées aux institutions et aux compétences propres – caractérisé par une dynamique centrifuge et, d'autre part, un principe de participation caractérisé par une dynamique centripète, censée consacrer cette évidence selon laquelle les entités fédérées sont des composantes actives de la Fédération qui demeure un Etat unique, même s'il n'est pas ou plus unitaire.

Or le principe de participation implique tout à la fois l'existence d'un modèle bicaméral et l'intervention de la seconde chambre dans le processus de révision constitutionnelle. Il s'agit là presque d'un truisme constitutionnel du modèle fédéral. À l'époque, mes recherches

---

1 *Doc. Parl*. Sén., s.o. 1988-1989, 483/2, pp. 42 et 44

2 *Le fédéralisme inachevé - réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989,* Bruylant, collection de la Faculté de Droit de l'U.L.B., 1991.

3 *Id*., p. 46 et s. et 93 et s.

m'avaient amené à constater qu'un seul État fédéral de la planète s'était doté d'un régime monocaméral : la République des Comores.

Aujourd'hui, l'actualisation de ces recherches ne permet pas de modifier substantiellement ce constat.

Tout d'abord, depuis 2018, la Constitution comorienne prévoit désormais en son article 1er que « *L'Union des Comores est une République souveraine, unitaire et démocratique* ». L'absence d'une seconde chambre a conduit à la disparition pure et simple du fédéralisme.

Cependant, d'autres États fédéraux ont opté pour le modèle monocaméral : les États fédérés de Micronésie, les Émirats arabes unis, Saint-Christophe-et-Niévès qui ont adopté un régime monocaméral. En Irak, la Constitution prévoit l'existence d'une deuxième chambre mais elle n'a pas été installée. Il faut aussi mentionner le Venezuela. Arrivé au pouvoir en 1999, Hugo Chavez a fait adopter une nouvelle Constitution, laquelle a consacré la disparition de la seconde chambre. L'objectif politique était clair. Sous prétexte de rendre la procédure législative plus rapide, il s'agissait de consacrer une centralisation du pouvoir, un affaiblissement de la logique fédérale et la neutralisation d'un contre-pouvoir potentiel.

Aujourd'hui, le gouvernement belge, soutenu par plusieurs représentants de l'opposition, semble donc atteint par le syndrome Chavez et s'inspirer, plus que probablement avec inconscience, du modèle vénézuélien. Faut-il s'en réjouir ?

Telle est la question à laquelle, je vais m'efforcer de répondre sous l'angle précis du processus de révision constitutionnelle.

Mais revenons un instant à 1988-1989. Le Sénat, dont j'évoquais l'existence et vantais certaines qualités, était tout droit issu de notre ancien régime, celui de l'État unitaire. Il avait été pensé dès 1831 comme une force conservatrice, destinée à pallier les excès supposés de la chambre basse. En raison de sa vocation de contrepoids, ses compétences étaient identiques à celles de la Chambre des représentants. En raison de sa vocation de contrepoids, sa composition était atypique : des élus directs, mais également des sénateurs provinciaux, des sénateurs cooptés et, plus étrange encore, des sénateurs de droit.

Le processus de réforme de l'État et de fédéralisation de l'État, nous le savons tous aujourd'hui, s'est fait par étapes dans la logique de ce qui était politiquement réalisable à un moment donné. En 1988-1989, deux volets nécessaires de la réforme de l'État, notamment, n'ont pu être traités. Les fruits n'étaient pas mûrs. Il s'agissait, d'une part, de procéder à l'indispensable réforme du Sénat, et d'autre part, de repenser la procédure de révision constitutionnelle consacrée par l'article 195 de la Constitution.

En 1988-1989, la réforme du Sénat était inconcevable tant il était impossible de faire des choix essentiels concernant ses compétences et plus encore sa composition : Sénat paritaire, Sénat des régions ou Sénat des communautés, assemblée délibérative à part entière ou chambre de réflexion, compétences identiques à celles de la Chambre ou limitées à des matières essentielles telles les normes fondatrices de l'État et le domaine international, primauté ou non de la Chambre. Le dossier a cependant pu être débloqué à deux reprises. Les réformes opérées lors de la quatrième et de la sixième réforme de l'État ont malheureusement eu un point commun. Ce n'est pas le moment ici d'en faire l'analyse si ce n'est qu'il tient en un mot :

« flop ». Jamais, deux sans trois. Après s'être trompé deux fois, le constituant s'apprête, j'y reviendrai, à commettre une troisième erreur, laquelle consiste à recourir à la plus vieille méthode du monde : lorsqu'un problème semble insoluble, plutôt que de le résoudre, on l'efface

Pour ce qui concerne la révision de la Constitution, près de quarante ans plus tard, le constat est saisissant. Plus personne ne songe à défendre la pertinence de la procédure visée à l'article 195 de la Constitution, mais le constituant est totalement atone lorsqu'il s'agit d'y remédier et d'inventer une procédure qui serait adaptée à l'évolution de nos institutions. La sixième réforme de l'État n'a été rendue possible que par le recours à un subterfuge consistant à faire application de l'article 195 pour y déroger, le dénaturer et ainsi le neutraliser[4]. Un procédé dont il est une nouvelle fois fait application lors de la présente législature afin de supprimer le Sénat alors même que l'article 195 est soumis à révision et que la première réforme qui rationnellement s'imposait aurait été précisément de procéder à la révision de cette disposition avant de mettre en œuvre une quelconque nouvelle révision constitutionnelle[5].

Pire, cette fois, cette disposition toujours qualifiée de transitoire, prévoit que « *Les Chambres, constituées à la suite du renouvellement des Chambres du 9 juin 2024 peuvent, d'un commun accord avec le Roi, statuer sur la révision des dispositions et articles suivants, exclusivement dans le sens indiqué ci-dessous et notamment modifier l'article 198, en vue de confier les compétences prévues dans cet article au Roi et à la Chambre des représentants constituante* »[6]. L'objectif est assumé par le Premier ministre « *Il en est ainsi car on souhaite réaliser une rupture nette et totale, en éliminant de manière chirurgicale tous les articles de la Constitution faisant référence au Sénat* »[7]. L'article 195 fait partie de ces dispositions.

Lors de la sixième réforme de l'État, nous avions été nombreux à dénoncer l'utilisation du terme « transitoire » utilisé improprement pour qualifier le procédé permettant de disqualifier momentanément la procédure de révision. Il eut fallu lui préférer le qualificatif « dérogatoire ». Cette fois, cependant, le terme est utilisé de manière appropriée. Il s'agit d'une transition d'un régime juridique à un autre et d'une transformation fondamentale du pouvoir constituant. Outre l'article 195 de la Constitution qui est soumis à révision, l'article 198 pourra également être révisé. Cette disposition dont l'objet est de garantir la cohérence formelle du texte

---

4 M. UYTTENDAELE, Collection des Précis de la Faculté de Droit de l'ULB, Anthémis- Bruylant, 2020, 3ème édition, p. 116 et s. Voy. aussi . Voy. M. VERDUSSEN, « Révision de la Constitution » in M. UYTTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Larcier, Bruxelles, 2015, pp. 735 et s.

5 *Doc Parl* Sén, s.o. 2025-2026 8-127 et *Doc Parl* Ch, s.o. 2025-2026, doc 56, 1480.

6 Sont ainsi visés :
« *1° l'article 36, en vue de stipuler que le pouvoir législatif fédéral se compose de la Chambre des représentants et du Roi;*
2° l'article 74, en vue d' abroger l'article;
3° l'article 100, alinéa 2, troisième phrase, en vue d'abroger cette phrase;
4° l'article 143, § 2, en vue de ne plus attribuer au Sénat un rôle dans la prévention et le règlement des conflits d'intérêts;
5° l'article 198, en vue de confier les compétences prévues dans cet article au Roi et à la Chambre des représentants constituante. »

7 *Doc Parl* Sén, s.o. 2025-2026 8-127/4, p. 60. Il ajoute d'ailleurs : « *Ce qui nous occupe aujourd'hui n'est plus un simple exercice technico-juridique, mais bien un choix fondamental: « Osons-nous supprimer le Sénat ou non?» Le Sénat a été trop longtemps maintenu faute de courage politique, alors même que l'institution était, sur le plan politique, de plus en plus vidée de sa substance. Ceux qui continuent d'attendre l'alternative parfaite ne supprimeront jamais le Sénat. Et ceux qui reportent sans cesse cette suppression font, en réalité, le choix de ne jamais la réaliser* » (id, p. 65).

constitutionnel et de veiller en quelque sorte à la qualité de son emballage sera modifié, à l'instar de l'article 195, pour créer un nouveau pouvoir constituant composé de la seule Chambre des représentants et du Roi. Il ne sera plus question de revenir à la situation antérieure, mais bien d'engendrer un nouveau mode d'adoption des dispositions constitutionnelles[8]. En cela, en effet, si la réforme envisagée aboutit, le régime appliqué à l'article 195 est bien transitoire, et non dérogatoire.

Le masque tombe ainsi : l'article 195 de la Constitution n'est en rien repensé mais expurgé simplement de ce Sénat qui dérange. Plus que jamais, n'impliquant que l'intervention de la seule Chambre des représentants, la procédure de révision qui est ainsi esquissée est, en réalité, celle d'un État unitaire dans laquelle n'est en rien garantie ni la protection de la minorité francophone, ni celle des entités fédérées dont la population n'est pas majoritaire dans le pays.

De l'article 195 de la Constitution issu de ce tout de passe-passe ne demeurera que le pire, le plus insatisfaisant.

Tant a été dit et écrit à propos de la procédure de révision constitutionnelle. L'article 195 est une inanité[9]. Plus rien ne justifie le temps long qui caractérise la procédure de révision, du moins en ce qu'il implique un débat s'étendant sur deux législatures. Il ne se justifie en rien d'offrir à la troisième branche du pouvoir constituant, soit, en réalité, au gouvernement fédéral, la faculté, tout à la fin de vie de l'exécutif, de verrouiller pour la législature suivante le processus de révision constitutionnelle. Le mécanisme de déclaration de la Constitution est une restriction inutile, idiote, et dépourvue totalement de plus-value. Notre histoire constitutionnelle a démontré qu'elle constituait en réalité une gêne, sinon un obstacle, à des réformes qui peuvent, le moment donné, s'imposer au nom de l'intérêt général, ou tout au moins au nom de l'intérêt du plus grand nombre. Les règles de majorité sont également inadéquates et nul ne remet en réalité en cause le fait qu'il conviendrait de s'inspirer de celles qui s'imposent pour le vote des lois à majorité spéciale[10]. Il existe également un large consensus pour affirmer que

---

8 Rappelons que lors de la sixième réforme de l'État, la commission de Venise s'était la en regrettant un manque de transparence dans le procédé utilisé, avait relevé que « *La procédure qui a abouti à l'adoption de l'article 195bis ne semble pas avoir violé la Constitution belge. Cette révision constitutionnelle n'est pas non plus contraire aux normes internationales de la démocratie ou de l'Etat de droit telles qu'elles ont été élaborées dans une perspective européenne et comparative* » et que « *Compte tenu des procédures de révision constitutionnelle plus souples qui existent dans toute l'Europe et du fait qu'une constitution devrait offrir un cadre propice au bon fonctionnement d'un Etat démocratique, la disposition transitoire énoncée à l'article 195bis apporte une réponse correcte a la crise durable que connaît la Belgique du point de vue de la démocratie et du droit. Le gouvernement et la vaste majorité parlementaire pourront ainsi procéder à la sixième réforme de l'Etat qui s'impose de manière urgente »* Avis n°679/912 p.14). La situation ici n'est pas comparable. Outre que, contrairement à ce qu'affirme le Premier ministre (*Doc Parl* Sén, s.o. 2025-2026 8-127/4, p. 63), il est permis de s'interroger sur la transparence du procédé, il n'est plus question, d'une part, de réagir à une crise politique d'une gravité exceptionnelle et, d'autre part, est ainsi modifié de manière sournoise et insatisfaisante, la disposition qui constitue le soutènement de l'ordre constitutionnel de l'État.

9 M. UYTTENDAELE, *Trente leçons…*, *op. cit.*, p. 107 et s.

10 La députée Aurore TOURNEUR (*Doc Parl* Ch, s.o. 2025-2026, doc 56, 1480/004, p. 18) s'est ainsi exprimée lors du débat sur la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution : « *La troisième balise est la plus déterminante : cette transition vers le monocaméralisme ne peut aboutir à ce que la procédure de révision de la Constitution soit inconséquemment allégée. Les Engagés demandent qu'une révision de la Constitution nécessite désormais une majorité absolue de voix dans chaque groupe linguistique, en plus de la majorité des deux tiers requise actuellement. Ne pas effectuer ce renforcement amènerait à la situation absurde où l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution qui prévoit ces mêmes majorités pour les lois spéciales pourrait être modifié ou supprimé avec des majorités moins exigeantes que celles qu'il institue. Il serait paradoxal qu'une norme supérieure, à savoir la Constitution, puisse être révisée avec des règles plus souples que celles nécessaires pour modifier une loi spéciale*. ». Le propos est pertinent le vœu pieu. Force est de constater, en effet, que le soutien apporté par cette députée et son groupe à l'adoption de cette disposition transitoire risque d'aboutir exactement pour une période indéfinie dans le temps à la situation qui était ainsi, à juste titre, dénoncée.

s'il faut rompre avec la logique du temps long telle que l'avait conçue le Constituant de 1831, il convient de conférer à la procédure de révision constitutionnelle une gravité qui interdit la précipitation. Entre le temps long et le temps instantané, il faut créer un espace qui soit le temps de la réflexion. De même, dans cette période où les démocraties occidentales, et la nôtre ne fait pas exception, sont menacées de l'intérieur par la désaffection vis-à-vis des pouvoirs politiques, une réflexion s'impose sur la manière d'associer le citoyen à l'élaboration des normes fondamentales de l'État. Des débats ont opposé des constitutionnalistes sur la nécessité de faire appel à la technique référendaire[11]. Nous sommes plusieurs à avoir considéré que cette voie était inappropriée mais cela ne doit pas pour autant oblitérer le débat sur une nécessaire participation citoyenne à ce processus.

Toutes ces questions devront être examinées le moment venu mais elles ne font pas l'objet de la présente contribution.

Aujourd'hui, le Sénat croupion issu de la sixième réforme de l'État a perdu presque tous ses pouvoirs. Il n'a même pas conservé le pouvoir d'enquête qu'il aurait pu utilement exercer, mais il a gardé ses pleins pouvoirs dans le processus de révision constitutionnelle. Non pas parce que les auteurs de la sixième réforme de l'État ont estimé que son rôle était essentiel, mais simplement parce qu'ils étaient impuissants à inventer une procédure de révision constitutionnelle nouvelle, en lieu et place de celle qui est actuellement consacrée par l'article 195. Dans l'actuelle procédure de révision constitutionnelle, le Sénat est tout à la fois incontournable et subi. Il constitue néanmoins un rempart. Si, dans chacune des deux chambres, les néerlandophones unis peuvent obtenir une révision constitutionnelle en recevant l'appui de 8 % des élus francophones, on conviendra que l'opération est moins aisée à réaliser dans deux assemblées qu'elle ne l'est dans une seule.

Depuis le début du processus de réforme de l'État, le système fédéral a été conçu de manière défensive. Vider les compétences de l'autorité fédérale, chaque fois que leur exercice pourrait être paralysé par les conflits communautaires et confier aux entités fédérées le soin de les régler dans leur intérêt propre. La logique a toujours été centrifuge et les rares initiatives, tels les processus de coopération et de concertation qui ont été institués, visant à instiller des mécanismes centripètes ont eu des résultats particulièrement insuffisants. Dans la théorie du fédéralisme, les auteurs de la réforme de l'État n'ont eu de cesse de mettre en œuvre le principe d'autonomie et se sont abstenus de mettre en œuvre le principe de participation. Or, dans un État fédéral, celui doit s'exprimer au premier titre dans le processus d'élaboration et de révision de la Constitution.

Un bref détour par le droit comparé le démontre.

En Suisse, les cantons sont représentés directement au Conseil des États, la seconde chambre. Chaque canton dispose de deux sièges et chaque demi-canton d'un siège. Les

---

[11] Sur cette question, voy. H. DUMONT, « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », *A.P.T.,* 1994, pp. 101 et s. et M. UYTTENDAELE, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *A.P.T.*, 1994/2, pp. 109 et s. et J. VELAERS et P. POPELIER, « Le référendum constitutionnel en Belgique » in *Rapports Belges au Congrès de l'Académie Internationale de Droit comparé à Utrecht*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp. 605 et s. Voy. aussi J. VELAERS, « Le référendum relatif à la survie de l'État belge et ses « obstacles insurmontables ? » in J. CLARENNE et *al.* (dir.), *Droit constitutionnel et démocratie : de la nation à l'Europe*, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, p. 645 et s.

députés des cantons y délibèrent et doivent approuver le texte de la révision au même titre que le Conseil national, la chambre basse avant que celui-ci ne soit soumis au vote du peuple. Le projet doit obtenir l'aval de la majorité des cantons[12] .

En République fédérale d'Allemagne, le *Bundesrat* intervient à égalité avec le *Bundestag* dans le processus de révision constitutionnelle. Une modification constitutionnelle exige un vote aux deux tiers dans chacune des assemblées. Autrement dit, sans une majorité de *Länder* – les *Länder* les moins peuplés disposent d'une surreprésentation au sein de la seconde chambre - aucune modification ne peut être apportée à la Loi fondamentale[13]. Certes, les *Länder* n'interviennent pas directement dans le processus de révision, mais le *Bundesrat* est une authentique chambre fédérale. Ce sont des membres de l'exécutif de l'entité fédérée qui y siègent et tous doivent voter de la même manière[14]. Une réforme constitutionnelle ne peut donc s'imposer contre la volonté d'une majorité des entités fédérées.

12 Voy. art. 138 et s. et art 192 et s. de la Constitution suisse.
13 Art 79 de la Loi fondamentale de la RFA.
14 Art 51 de la Loi fondamentale de la RFA.

Le Sénat des États-Unis compte 100 membres, soit deux représentants par État. La proposition d'amendement constitutionnel doit être adoptée, comme chez nous, par la Chambre et le Sénat à la majorité des deux tiers. Une fois l'amendement proposé, il doit être ratifié par les trois quarts des États fédérés. Deux-tiers de ceux-ci disposent également en la matière d'un pouvoir d''initiative[15].

Le Sénat canadien est moins puissant en matière de révision constitutionnelle que ne le sont les autre secondes chambres ici évoquées. S'il s'oppose à un amendement constitutionnel, la Chambre peut passer outre par un nouvelle résolution votée 180 jours plus tard. Toutefois pour être adopté, il doit obtenir le soutien de sept provinces sur dix et au moins 50 % de la population des provinces. Sans compter que pour certaines disposions essentielles – la monarchie et les fonctions du gouverneur général, la composition de la Cour suprême du Canada., certaines questions relatives à l'emploi des langues et la procédure de révision constitutionnelle elle-même – il est exigé l'accord des dix provinces[16].

Que déduire de ce qui précède ?

Tout d'abord, dans les quatre États de référence évoqués, la seconde chambre intervient activement dans le processus de révision constitutionnelle.

Ensuite, sauf en République fédérale d'Allemagne, son intervention ne se substitue pas à celle des organes des entités fédérées.

Enfin, ces mécanismes consacrent une vraie participation des entités fédérées au processus de révision constitutionnelle. Cette participation se présente cependant sous des formes différentes. L'intervention des assemblées des entités fédérées s'inscrit dans une logique centrifuge. S'exprimant en leur nom propre et en leur propre sein, elles ne prennent légitimement en compte que leur propre intérêt. En revanche, l'intervention de leur représentants ou des représentants de leur population au sein de la seconde chambre implique une réflexion sur les intérêts communs des entités fédérées et de la Fédération. Elle exige une dialogue entre partenaires et revêt donc au sens étymologique du terme une dimension délibérative.

Or, dans ce qui semble mitonné aujourd'hui avec la disparition pure et simple du Sénat et une absence simultanée de refondation du processus de révision constitutionnelle, est érigé le dogme de la loi du plus fort, telle qu'elle s'exprime arithmétiquement à la Chambre des représentants. Ceci n'est pas sans paradoxe. Cette réforme est portée par le Premier ministre qui s'est fait le chantre d'un modèle qualifié improprement de « confédéral ». Or la suppression du Sénat dans le processus de révision constitutionnelle revient à ériger sur ce plan une logique unitaire qui en est l'exacte négation. Il en va d'autant plus ainsi qu'à ce stade, rien n'est prévu pour intégrer les régions et les communautés dans le processus futur de révision.

Le Premier ministre a explicitement envisagé cette problématique lors des débats relatifs à la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution. Il s'est ainsi exprimé : « *L'importance de la « participation des entités fédérées » au processus décisionnel fédéral a été soulignée à plusieurs reprises au cours de la séance précédente. Si le premier ministre estime que la*

15 Art V de la Constitution américaine
16 Articles 38 à 49 de la Loi constitutionnelle de 1982 du Canada.

Chambre est composée de représentants des entités fédérées, cela ne signifie pas qu'il n'attache aucune importance à la shared rule (compétence partagée) au sein de la fédération belge. (…). Dans le même temps, cette préoccupation doit être replacée dans le contexte politique dans lequel s'inscrit cette réforme. Le point de départ de l'accord politique est clair : la Chambre est le premier successeur légal du Sénat. Cette modification facilite grandement les choses et s'inscrit également dans le droit fil du processus de fusion en cours entre les services de la Chambre et du Sénat. Ce n'est qu'après la suppression effective du Sénat que le gouvernement examinera quelles sont les formes de participation alternatives et appropriées envisageables pour les entités fédérées, en veillant à accorder une attention particulière à la position de la Communauté germanophone. Si l'on exigeait aujourd'hui de résoudre cette question dans ses moindres détails avant la suppression du Sénat, l'on risquerait d'atteindre justement le contraire de l'objectif poursuivi. Dans ce scénario, tel un Phénix, le Sénat renaîtrait de ses cendres. Il y a pourtant de nombreux modèles envisageables pour concrétiser la participation des entités fédérées à la politique fédérale, en dehors du modèle classique du Sénat. Cette diversité d'options montre précisément que la suppression du Sénat ne revient pas à renoncer à cette participation, mais crée au contraire l'espace nécessaire pour la redessiner. Dans cette optique, le premier ministre prend l'engagement que cette question sera effectivement inscrite à l'agenda et sera examinée ultérieurement en détail. En même temps, rien n'empêche la Chambre et le Sénat, en concertation avec les entités fédérées, de prendre d'ores et déjà des initiatives pour réfléchir à de nouvelles formes de coopération et de participation. L'avenir de notre processus décisionnel fédéral ne relève en effet pas de la compétence exclusive d'une seule institution, mais d'une responsabilité partagée »[17].

Le propos est pour le moins stupéfiant.

Chaque mot prononcé est lourd de signification.

Nous apprenons, tout d'abord, que la Chambre des représentants est, à son estime, composée de représentants des entités fédérées. Il s'agit d'une hérésie juridique, l'article 42 de la Constitution, prévoyant que les membres de la Chambre des représentants « *représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus* ». Dans tous les États fédéraux, les membres de la chambre basse représentent l'ensemble de la population, et non ses composantes fédérées.

Ensuite, la Chambre est présentée comme « *le premier successeur légal du Sénat* ». Cela signifie-t-il que d'autres organes seraient appelés à reprendre des attributions actuelles du Sénat ? Nul ne le sait et il est manifeste que rien n'est prévu pour ce qui concerne la procédure de révision de la Constitution. Une fois le Sénat supprimé, la Chambre des représentants sera la seule assemblée parlementaire encore impliquée dans ce processus.

L'alpha et l'oméga de la politique gouvernementale est bien la suppression du Sénat. Il s'agit d'une fin en soi. N'est-il pas stupéfiant de constater que sur le plan des priorités des auteurs de la réforme de l'État, telles qu'exprimées par le Premier ministre, la mise en œuvre effective du principe de participation s'efface notamment devant une question aussi essentielles pour les citoyens que le processus de fusion en cours entre les services de la Chambre et du Sénat ?

---

17 *Doc Parl* Sén, s.o. 2025-2026 8-127/4, p.64-65.

Par ailleurs, le Premier ministre prend l'engagement de mettre la question de mise en œuvre du principe de participation à l'agenda. Comment ne pas penser à son homologue français, Jacques Chirac, qui déclarait, dans une interview du Monde, en 1988, *« Les promesses n'engagent que ceux qui les reçoivent* » ? Cette question, affirme notre Premier ministre, sera examinée ultérieurement et en détail. À nouveau dans la balance, il y a une réforme que l'on entend opérer immédiatement, d'une part, et d'autre part, une palabre programmée dont rien ne permet d'affirmer qu'elle débouchera rapidement et notamment sur une nouvelle procédure de révision de la Constitution.

Enfin, et là le paradoxe atteint sa cime, le Premier ministre imagine le lieu et les partenaires de la palabre. Il pourrait, à son estime, s'agir d'une discussion à mener par la Chambre, le Sénat - *sic* - avant qu'il ne disparaisse et des entités fédérées en dehors de tout cadre institutionnel. Et ceci est ainsi justifié : « L'avenir *de notre processus décisionnel fédéral ne relève en effet pas de la compétence exclusive d'une seule institution, mais d'une responsabilité partagée* ». Autrement dit, les entités fédérées sont invitées avec la Chambre et le Sénat – avant sa disparition – à examiner comment mettre en œuvre le principe de participation – c'est bien cela la notion de responsabilité partagée -, notamment dans le processus de révision constitutionnelle.

Le fait que cette mission soit en autre dévolue au Sénat dans l'esprit du Premier ministre relève du lapsus révélateur. Tant qu'elle existe encore, la seconde chambre semble, en effet, le lieu idoine pour que se noue, au niveau parlementaire, un dialogue impliquant tous les partenaires de la Belgique fédérale et où peut être mis en œuvre le principe de participation. Inconsciemment ou facétieusement, le Premier ministre lui demande en quelque sorte de remplir une dernière fois son office avant de disparaître définitivement.

Le fait qu'il soit ainsi fait appel à la bonne volonté et la proactivité supposées de tous les partenaires de la Belgique fédérale pour que cette réflexion soit menée démontre qu'après la suppression du Sénat, le principe de participation relèvera de la friche institutionnelle. La Chambre des représentants sera toute puissante et les parlementaires régionaux et communautaires appelés exclusivement à intervenir dans l'exercice des compétences de l'entité fédérée dont ils relèvent.

Dans cette friche, la suppression du Sénat aboutit non seulement à éradiquer toute manifestation du principe de participation, mais également – quel paradoxe – à porter atteinte au principe d'autonomie. En effet, les entités fédérées, et *a fortiori* les moins puissantes d'entre elles – seront totalement absentes du processus de révision constitutionnelle. Elles pourront subir une remise en cause de leurs compétences, une modification de leurs institutions sans que le moindre de leurs parlementaires ait l'occasion d'exprimer le moindre vote. Nous voilà revenus sur cette question en 1831, soit l'absolu inverse de ce qu'est le modèle fédéral, ou *a fortiori* de ce qu'est le fantasme confédéral.

Qui peut empêcher ce fiasco fédéral ? L'issue de la révision constitutionnelle esquissée – une septième réforme de l'État – dépendra exclusivement des rapports de force politiques et plus particulièrement des choix opérés par les partis de l'opposition. Il est, cependant, déjà, une certitude. Le Sénat participe activement à l'entreprise consistant à le faire disparaître, preuve s'il en est qu'il est aujourd'hui dépourvu de tout réflexe de survie et qu'il n'est en rien animé par ce que l'on est en droit de qualifier de « civisme fédéral ». Ceci, déjà, est emblématique d'un dysfonctionnement majeur de notre modèle institutionnel.

Revenons pour conclure à notre voyage dans le monde.

Dans la Constitution des États fédéraux de Micronésie, il est prévu qu'un amendement constitutionnel ne peut être adopté que s'il est adopté par référendum par trois quarts des électeurs dans trois quarts des quatre entités fédérées[18].

Aux Émirats arabes unis, le Conseil suprême de la Fédération est composé des souverains des sept émirats[19] et a le pouvoir de ratifier les modifications constitutionnelles. Une règle de majorité particulière exige que les décisions sur les questions de fond soient prises à la majorité de cinq des sept membres, à condition que cette majorité comprenne Abou Dhabi et Dubaï[20].

---

18 Article XIV de la Constitution des États fédéraux de Micronésie.

19 Il s'agi des émirats suivants : Abou Dhabi, Dubaï, Charjah, Ajman, Oumm al-Qaïwaïn, Ras al-Khaïmah et Fujaïrah.

20 Art 46, 47, 49 et 144 de la Constitution des Émirats arabes unis.

À Saint-Christophe et Niévès, certaines dispositions constitutionnelles bénéficient d'une protection particulière. Elles ne peuvent être modifiées qu'à la majorité des deux-tiers à l'Assemblée nationale, puis par référendum approuvé séparément par deux-tiers des suffrages exprimés à Saint-Christophe et deux-tiers à Niévès[21].

En Irak, enfin, la Constitution prévoit qu'une révision qui réduit les compétences d'une région, lorsque celles-ci ne relèvent pas des compétences exclusives des autorités fédérales, nécessite également l'approbation du pouvoir législatif de la région concernée et de la majorité de ses habitants s'exprimant par référendum. Il existe donc un véritable droit de veto régional lorsque la révision porte atteinte aux compétences constitutionnelles protégées d'une région.

Autrement dit, un seul État fédéral au monde s'est abstenu de mettre en œuvre le principe de participation, d'une manière ou d'une autre, à un degré ou à un autre, dans le processus de révision constitutionnelle, c'est bien le Vénézuéla.

Voilà le glorieux modèle dont semble s'inspirer notre Premier ministre et à sa suite nombre de partis démocratiques du pays. Ils mettent leurs pas dans ceux d'Hugo Chavez.

Faut-il en rire ou en pleurer ?

Chacun appréciera.

Marc UYTTENDAELE

21 Art 38 de la Constitution de Saint Christophe et Niéves.