

# LA PROCÉDURE DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION BELGE — PROCÉDURE À RÉVISER...

Por MARC UYTENDAELE\*

1. SUR L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT: A) Les déclarations de révision de la Constitution. B) La dissolution des chambres. C) La révision proprement dite.—2. LA VALIDITÉ DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE.—3. SUR LES PERSPECTIVES DE RÉFORME.

En avril 2003, il a été décidé de soumettre à révision la procédure de révision consacrée par l'article 195 de la Constitution. Il est donc utile de rappeler l'état actuel du droit et d'examiner prospectivement comment il pourrait se présenter à l'avenir.

## 1. SUR L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

La procédure de révision réglée par l'article 195 de la Constitution comprend trois phases distinctes : la déclaration de révision, la dissolution des chambres et la révision proprement dite.

### A) Les déclarations de révision de la Constitution

Le premier acte de la procédure de révision est une déclaration, faite par le pouvoir législatif, qu'il y a lieu à la révision de certaines disposi-

\* Nacido en Uccle (1961). Diplomado en Derecho comparado por la Facultad internacional de Derecho comparado de Estrasburgo (1985). Catedrático de Derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bruselas y Presidente del Centro de Derecho Público de la misma Universidad, Consejero del Presidente del Senado (1988). Asistente del Profesor Jacques Velu (1986-1991). Autor, entre otros muchos libros, de *Le fédéralisme inachevé* (Bruylant, 1991), *Précis de Droit constitutionnel belge* (Bruylant, 1997). Autor de 70 artículos científicos. Miembro de la red europea «Eurorégions», creada por el Instituto sobre el federalismo de la Universidad de Friburgo.

tions qui doivent être désignées. Les trois branches du pouvoir législatif fédéral, à savoir la Chambre des représentants, le Sénat, le Roi<sup>1</sup> — qualifiées de *préconstituant* — sont appelées à intervenir dans la procédure. Chaque branche du pouvoir législatif procède séparément à la déclaration. Une disposition n'est soumise à révision que si la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi la font figurer dans leur déclaration. Si une de ses branches omet de reprendre une disposition dans sa déclaration, elle ne peut être modifiée. Ainsi, lors de la déclaration de révision d'avril 2003, les déclarations du gouvernement et de la Chambre prévoyaient l'insertion d'un nouvel article dans le Titre III de la Constitution afin de permettre une seconde lecture des projets de loi par la Chambre. Le Sénat, cependant, refusa d'en faire de même, rendant apparemment impossible, cette réforme<sup>2</sup>.

La déclaration porte, en principe, sur une *disposition*, à savoir un article ou une partie d'article. Cette règle ne peut, cependant, être interprétée de façon trop formaliste. En effet, le constituant peut réviser la règle juridique contenue par la disposition soumise à révision, mais il n'est pas tenu par la numération des articles soumis à révision<sup>3</sup>.

Dans leur déclaration, il n'appartient pas aux chambres ou au Roi d'indiquer dans quel sens la révision doit être effectuée. À supposer que cette précision soit néanmoins opérée, elle ne lie pas le pouvoir constituant. Celui-ci est toujours libre de s'écarter des principes énoncés par le préconstituant.

La situation est, toutefois, plus complexe lorsqu'il s'agit d'insérer une disposition nouvelle. Lorsque celle-ci ne présente pas de lien évident avec un article existant, le préconstituant se borne à indiquer qu'il y a lieu à la révision de tel chapitre ou titre de la Constitution, en mentionnant sommairement l'objet de la disposition à insérer<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Si l'initiative émane d'un député ou d'un sénateur, il s'agit d'une proposition de déclaration de révision. Si, par contre, l'initiative en a été prise par le Roi, il s'agit d'un projet de déclaration de révision.

<sup>2</sup> B. CADRANEL, « La déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003 », *C. H. CRISP*, n° 1811-1812, p. 37.

<sup>3</sup> Ainsi en 1970, il n'a pu insérer dans la Constitution le paragraphe 3 de l'article 59 bis ancien, relatif à la réglementation de l'emploi des langues, que parce que l'article 23 ancien, qui garantit un caractère facultatif de l'emploi des langues, était soumis à révision. Or cette dernière disposition n'a fait, en tant que telle, l'objet d'aucune modification.

<sup>4</sup> Dans la déclaration de révision du 5 mai 1999, par exemple, il a déclaré qu'il y a lieu à révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité et en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits de l'enfant à l'intégrité morale, mentale, physique et sexuelle (voy. *M. B.*, 5 mai 1999). Ces intentions se sont concrétisées par la modification de l'article 10 ainsi que par l'introduction, dans la Constitution, des articles 11 bis et 22 bis. Dans la déclaration de révision du 10 avril 2003, il est notamment prévu de revoir la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau dans un nouveau titre I bis, relatif au développement durable comme

## B) La dissolution des chambres

La déclaration du pouvoir législatif est publiée au Moniteur. Elle emporte de plein droit la dissolution des chambres. Elle est suivie des arrêtés royaux portant convocation des électeurs dans les quarante jours et des nouvelles chambres dans les deux mois. La dissolution répond à une double préoccupation. Tout d'abord, en mettant fin au mandat des parlementaires, elle les empêche d'engager à la légère un processus de révision constitutionnelle. Ensuite, elle permet à la population de se prononcer, par son vote, sur la manière d'opérer la révision.

Si ce second objectif pouvait avoir un sens lorsque le corps électoral était constitué par une infime minorité de la population et lorsque l'objet de la révision était à la fois simple et limité — le choix d'un système électoral par exemple — il relève désormais de la fiction. En effet, les campagnes électorales qui précèdent un processus de révision constitutionnelle ne sont pas d'une autre nature que celles qui précèdent une élection législative ordinaire. Les programmes des partis sont à ce point diversifiés qu'il serait impossible à un observateur objectif comme à un acteur politique de déterminer, après les élections, dans quel sens les électeurs souhaitent voir modifier la Constitution. Ce constat est encore renforcé par le fait que, en raison de l'éclatement du paysage politique belge, les axes de la révision ne peuvent être dégagés qu'à la suite des négociations consécutives aux élections et par le fait que les révisions concernent, aujourd'hui, de nombreuses dispositions dont les objets sont des plus variés.

## C) La révision proprement dite

Dans le respect de certaines procédures de délibération, les chambres nouvellement élues sont fondées à procéder à la révision des dispositions qui figurent dans la déclaration de révisions<sup>5</sup>.

---

objectif de politique générale. De même, le Titre II est ouvert à révision, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vue d'y insérer un article nouveau permettant de garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées et en vue d'y insérer un article nouveau relatif à l'abolition de la peine de mort. Le Titre III de la Constitution a également été soumis à révision en vue d'y insérer un article nouveau permettant aux régions d'instituer et d'organiser une consultation populaire dans les matières qui relèvent de leurs compétences (voy. *M. B.*, 10 avril 2003 — Sur cette question, voy. B. CADRANEL, art. cit.).

<sup>5</sup> En général, les chambres constituantes interprètent assez largement leurs pouvoirs, et prennent quelquefois des libertés avec la déclaration de révision.

L'initiative, en matière de révision constitutionnelle, n'est réglée par aucune disposition. En 1893 et 1921, les textes des nouvelles dispositions sont élaborés en commission, puis soumis à l'assemblée plénière. Depuis lors, à chaque révision, l'initiative est toujours prise sous forme de *propositions*, émanant soit de parlementaires — lesquels sont souvent des personnalités en vue, voire des présidents de partis —, soit du gouvernement. Dans ce dernier cas, les propositions sont l'oeuvre des ministres. Le Roi n'a jamais déposé de *projet de modification de la Constitution*.

La procédure d'examen des propositions de modification de la Constitution diffère peu de celle qui s'applique lors de l'élaboration d'une loi.

Pour le vote, l'article 195 impose un quorum spécial et une majorité spéciale. En effet, les chambres ne peuvent délibérer que si les deux tiers de leurs membres sont présents et les propositions mises aux voix doivent recueillir les deux tiers des suffrages.

Les abstentions sont considérées comme des suffrages pour le calcul du quorum — à savoir le nombre de membres de l'assemblée présents au moment du vote —, mais non pour celui de la majorité spéciale. Ce point a fait l'objet de vives controverses en 1969. Il a toujours été acquis que les abstentions entraient en ligne de compte pour le calcul du quorum. Le total des votes positifs, négatifs et des abstentions doit atteindre les deux tiers du nombre de membres que compte l'assemblée. Par contre, pour le calcul de la majorité, il était admis, jusqu'en 1968, qu'en raison de l'importance de la matière, la modification de la Constitution devait recevoir l'appui positif des deux tiers des votants. Autrement dit, les abstentions étaient considérées comme des suffrages, et comptabilisées avec les votes négatifs. Au cours de la législature 1968-1971, le gouvernement disposait d'une majorité assez étroite, et espérait, sinon l'appui, du moins l'abstention bienveillante d'une partie de l'opposition. Il a, dès lors, obtenu des chambres qu'elles modifient leurs règlements et alignent le décompte des voix en matière constitutionnelle sur celui qui a de tout temps été appliqué en matière législative ordinaire. En conséquence, les abstentions, qui entrent en ligne de compte pour déterminer si le quorum est atteint, ne sont pas prises en considération pour le calcul de la majorité. Dans l'interprétation actuellement donnée de l'article 195, il faut que, sur l'ensemble des votes positifs et négatifs émis, les deux tiers soient positifs. Une disposition constitutionnelle peut être adoptée par la Chambre (150 députés) par 2 voix pour, 1 voix contre et 147 abstentions<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> L'article 60, alinéa 2 du règlement de la Chambre prévoit que « Les abstentions sont comptées dans le nombre des membres présents, mais n'interviennent pas pour déterminer la majorité absolue et les majorités spéciales des suffrages exprimés prévues par la Constitution ou par la loi ».

La procédure de vote diffère également de celle qui est applicable en matière législative ordinaire. L'article 76 de la Constitution n'est pas applicable. En effet, si un article est voté par alinéa, ou par paragraphe, les parties de texte votées sont définitivement adoptées, sans qu'il faille procéder à un vote sur l'ensemble de l'article<sup>7</sup>.

Lorsque les textes ont été adoptés par les deux assemblées, ils sont soumis à la sanction royale. Il s'agit de l'acte par lequel le Roi, en sa qualité de troisième branche du pouvoir constituant, marque son approbation à l'égard des projets de textes. Les modifications à la Constitution sont ensuite publiées au Moniteur belge.

## 2. LA VALIDITÉ DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE<sup>8</sup>

La procédure de révision constitutionnelle consacrée par l'article 195 constitue-t-elle encore un instrument adapté<sup>9</sup>?

Tout d'abord, depuis 1978, les chambres n'ont pas cessé d'être constituantes, à l'exception de la législature 1985-1987<sup>10</sup>. Il en résulte que ce qui était exceptionnel jusqu'en 1970 — à savoir une réflexion sur l'opportunité de modifier certaines règles essentielles au fonctionnement de l'État — est aujourd'hui devenu la règle.

Ensuite, les objectifs poursuivis par l'article 195 de la Constitution ne sont plus guère réalisés. La dissolution automatique des chambres n'implique pas réellement un débat institutionnel devant les électeurs et les résultats du scrutin ne peuvent éclairer les parlementaires sur la manière d'orienter le processus de révision. De même, le verrou qui est constitué par la déclaration de révision de la Constitution paraît inutilement rigide,

<sup>7</sup> Ainsi, dans l'article 59 ter (ancien) tel qu'il a été modifié le 1er juin 1983, les paragraphes 1, 2 et 4 à 7 ont été adoptés par la Chambre les 25 juin et 2 juillet 1982, tandis que le paragraphe 3 était rejeté. Les paragraphes adoptés ont été immédiatement transmis au Sénat, tandis qu'une nouvelle version du paragraphe 3 était discutée à la Chambre, et adoptée le 20 janvier 1983.

<sup>8</sup> De manière générale sur cette question, voy. les contributions d'A. ALEN, Ch. BEHRENDT, X. DELGRANGE, S. DEPRÉ, H. DUMONT, D. RENDERS, J. C. SCHOLSEM, H. SIMONART, M. UYTENDAELE, S. van DROOGHENBROECK, J. VELAERS et M. VERDUSSEN, in F. DELPÉRÉE (éd.), *La procédure...*, *op. cit.*

<sup>9</sup> Voy. J. C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 1999, pp. 99 et suiv.

<sup>10</sup> Il faut se garder de croire que, en 1985, la nécessité d'une révision constitutionnelle ne se faisait pas sentir. Celle-ci était initialement prévue. Cependant, en raison d'un désaccord au sein de la majorité sur l'opportunité de la communautarisation de l'enseignement, le gouvernement a été dans l'incapacité de soumettre aux chambres un projet de déclaration de révision. Par contre, les élections de 1978, de 1981, de 1987, de 1991, de 1995 et de 1999 ont été précédées d'une déclaration de révision de la Constitution et d'une dissolution automatique des chambres.

et cela d'autant plus que les chambres, une fois élues s'efforcent, pour autant que les majorités requises soient réunies, de trouver les moyens de contourner cette difficulté et procèdent, de manière plus ou moins consciente, à des révisions implicites de dispositions non soumises à révision<sup>11</sup>. Il s'agit, dans le cadre d'une disposition nouvelle, de démentir ou contredire la portée d'une disposition non soumise à révision et qui subsiste dans la norme fondamentale, tout en étant privée de son effectivité première. Il arrive même que de telles techniques de contournement soient mises en oeuvre dès l'élaboration de la déclaration de révision de la Constitution<sup>12</sup>.

L'article 195 de la Constitution a été adopté à une époque où la Belgique était un Etat unitaire et les majorités qu'il implique sont *nationales*. Or, en 1970, le constituant a institué le concept de majorité surqualifiée ou cumulative. Les lois adoptées à cette majorité sont dénommées *lois spéciales*. Elles requièrent que, dans chaque chambre, la majorité des membres d'un groupe linguistique soit réunie, que le texte recueille une majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique et, enfin, que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. À bien des égards, elles apparaissent comme un *prolongement amélioré et adapté* de la procédure de révision constitutionnelle.

L'institution des lois spéciales préfigurait l'éclatement de l'Etat unitaire. Elles constituent, en effet, un mécanisme protecteur de la minorité francophone du pays. La combinaison, dans la mise en oeuvre du processus de réforme de l'Etat, des règles de l'article 195 de la Constitution et de l'exigence de majorités cumulatives pour certaines lois d'application peut avoir des effets singuliers. En effet, il est beaucoup plus facile à la majorité flamande d'imposer une nouvelle disposition constitutionnelle que d'obtenir le vote d'une loi spéciale nécessaire à sa mise en oeuvre. Les lois spécia-

---

<sup>11</sup> Sur cette question, voy. A. ALEN et F. MEERSSCHAUT, « De 'impliciete' herziening van de grondwet », *Présence du droit public et des droits de l'homme — Mélanges offerts à Jacques Velu*, tome 1er, Bruylant, 1992, pp. 259 et suiv.

<sup>12</sup> En 1991, les articles 59 bis et 107 quater anciens de la Constitution n'avaient pas été soumis à révision en raison de la crainte des Francophones de voir les Flamands remettre en cause le principe de l'existence de la Région de Bruxelles-Capitale et le fait que les facilités linguistiques sont consacrées dans les lois votées à la majorité spéciale. Dès lors, afin de ne pas paralyser le processus de réforme, il a été décidé de soumettre à révision le titre III de la Constitution en vue d'y insérer des dispositions nouvelles relatives aux régions et aux communautés. Formulée de la sorte, la déclaration de révision autorisait un approfondissement de la réforme de l'Etat avec l'apparente garantie de laisser intactes les dispositions relatives à l'existence de la Région bruxelloise et aux facilités linguistiques. Une telle démarche — qui constitue une méconnaissance de l'esprit de l'article 195 de la Constitution — remplit sans doute l'objectif qui lui a été assigné, mais, à l'évidence, est source d'incohérences puisqu'elle favorise des modifications implicites de dispositions qui ne sont pas soumises à révision.

les sont donc, dans une perspective de dualisme communautaire, mieux protégées que la Constitution<sup>13</sup>.

On peut donc conclure de ce qui précède que la procédure prévue à l'article 195 de la Constitution n'est plus guère adaptée à la situation institutionnelle actuelle du pays. Les avantages qu'elle offrait, en 1831, ont progressivement disparu. Tout d'abord, l'instauration du suffrage universel qui a bouleversé la définition du corps électoral a privé d'intérêt la dissolution de plein droit des chambres. Ensuite, l'énumération limitative des articles sujets à révision conduit à des incohérences qui se traduisent, par exemple, par des modifications implicites de la Constitution et par la coexistence, au sein de celle-ci, de dispositions contradictoires. Enfin, l'émergence d'institutions fédérales fait que la double majorité des deux tiers n'est plus guère adaptée dès lors qu'elle doit être réunie au sein de chaque chambre sans qu'il soit fait de distinction entre les parlementaires en fonction de la communauté ou de la région à laquelle ils appartiennent.

### 3. SUR LES PERSPECTIVES DE RÉFORME

Il est donc permis de se demander s'il ne convient pas de revoir la procédure de révision de la Constitution soit en la calquant sur la procédure d'adoption des lois spéciales, soit en introduisant des techniques référendaires, soit en combinant les deux méthodes.

Peut-on envisager, à l'avenir, de modifier la Constitution afin de consacrer l'existence de référendums constitutionnels?

Une telle formule, séduisante en apparence, soulève, cependant, nombre d'objections.

Tout d'abord, le référendum coalise les oppositions. On peut imaginer qu'un certain nombre d'opposants — qui n'ont aucun projet commun de gouvernement — mette en échec une réforme qui était le seul compromis possible dans une situation donnée. Dans une telle perspective, le référendum peut apparaître comme un obstacle à la pacification institutionnelle. Le référendum organisé au Canada, en octobre 1992, sur diverses propositions constitutionnelles, patiemment négociées, a permis de coaliser, dans un vote de rejet, des unitaristes anglophones, des indépendantistes québécois et des autochtones, incapables de proposer, ensemble, un projet alternatif. Autrement dit, dans une telle perspective, le référendum qui devrait être un outil du *gouverner mieux* aboutit simplement à paralyser la mécanique institutionnelle, et cela au détriment de tous.

<sup>13</sup> Sous la législature inaugurée avec les élections législatives du 18 mai 2003, une disposition constitutionnelle pourrait être adoptée avec l'appui de l'ensemble des députés flamands et des douze députés francophones de l'opposition (7 C.D.H., 4 ECOLO et 1 F.N.).

Ensuite, il est difficile de déterminer ce qui doit être soumis à la sanction des citoyens. Il n'est pas concevable, par exemple, d'organiser un référendum permettant l'acceptation ou le refus de chacune des nouvelles dispositions, considérées isolément. Une telle formule serait non seulement source d'incohérences, mais aurait encore pour effet de cristalliser les conflits entre les différentes parties du pays s'il apparaissait que certaines dispositions ont recueilli l'assentiment d'une majorité de la population dans une entité, et non dans une autre. Par conséquent, il faut recourir à un système dans lequel chaque citoyen manifeste son acceptation ou son refus de la réforme considérée dans son ensemble. Une telle démarche interdit évidemment l'expression d'une pensée nuancée ou complexe. De plus, le système politique est parsemé de règles d'une haute technicité à propos desquelles il est difficile, sinon impossible de provoquer un débat public constructif. En définitive, seule des questions simples et univoques peuvent être utilement soumises à référendum. Or la révision constitutionnelle du 5 mai 1993 est toujours caractérisée par la logique de compromis, inhérente aux processus de prise de décision en Belgique. Il aurait été malaisé de résumer, objectivement, la portée de cette réforme en une assertion simple et univoque soumise à la sanction des citoyens. Certains la présentaient, en effet, comme un rempart solide contre le séparatisme alors que d'autres y voyaient la dernière étape avant l'éclatement de l'État. D'aucuns saluaient la création d'une authentique solidarité entre Wallons et Bruxellois francophones, considérés les uns et les autres comme des partenaires adultes, alors que d'autres présentaient le «dépeçage» de la Communauté française comme un dépérissement significatif et irrémédiable de cette solidarité<sup>14</sup>. Des exemples multiples peuvent encore être donnés de ces grilles de lectures contrastées de nos réformes institutionnelles. Comment le citoyen pourrait-il alors, sereinement, prendre attitude à ce propos alors que ni les représentants de la majorité, ni ceux de l'opposition ne peuvent s'accorder sur une définition univoque de la portée des textes votés<sup>15</sup> ?

<sup>14</sup> Voy. par exemple sur cette question, F. TULKENS, « La Communauté française : recépage ou dépeçage ? », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruylant, 1993 pp. 109 et suiv.

<sup>15</sup> Les référendums revêtent, en outre, *a fortiori* lorsqu'ils sont organisés sur des questions aussi essentielles, un caractère dramatisant qui n'exclut pas les manipulations conscientes ou inconscientes. Fort heureusement, la Belgique ne connaît pas, du moins jusqu'à aujourd'hui, ces hommes providentiels qui transforment des questions de principes en questions de personnes, qui de l'apparence d'un référendum font la réalité d'un plébiscite. Cependant, il est hors de doute qu'un référendum constitutionnel, tel celui qui était appelé de leurs vœux par d'aucuns en 1993, aurait été parasité par une dimension affective. La campagne référendaire se serait plus que probablement ordonnancée, en tout cas dans la partie francophone du pays, sur la problématique du séparatisme. Or celle-ci était étrangère à la question posée, à savoir la validité de la réforme en projet. On l'a noté déjà, celle-ci pouvait, selon le point de focalisation retenu, apparaître comme l'arrêt de la tentative séparatiste ou comme la voie qui y conduit.

Le référendum organisé en Belgique sur une base nationale, présente également d'autres inconvénients. En effet, la logique arithmétique — un homme = une voix — permet aux Flamands — majoritaires dans le pays — d'imposer leurs vues aux autres composantes de l'État. Si, en revanche, il est tenu compte de l'existence des régions et des communautés, il faut déterminer dans lesquelles d'entre-elles, les propositions constitutionnelles doivent recueillir une majorité. Dans une logique fédérale stricte, une majorité doit être exigée au sein de chaque entité. Une telle solution permettrait, par exemple, à une majorité de la Communauté germanophone — qui ne compte que 66.000 habitants — ou à une majorité de Bruxellois de mettre en échec une réforme exigée dans l'ensemble des autres composantes de l'État.

L'instauration éventuelle d'un référendum constitutionnel implique donc une réflexion approfondie sur la manière de prendre en compte deux ordres de préoccupations: comment assurer l'expression d'une majorité de la population et l'expression des entités fédérées, considérées isolément ? Or, sociologiquement, cette démarche paraît impossible. La difficulté d'opérer la réforme du Sénat et la formule hybride qui a finalement été retenue pour sa composition témoignent de la difficulté de promouvoir réellement une logique fédérale dans les mécanismes de prises de décision. Seules des formules complexes et souvent insatisfaisantes permettent de réaliser des semblants de points d'équilibre.

Enfin, si l'article 195 de la Constitution avait autorisé l'organisation de référendums constitutionnels, la Belgique n'aurait sans doute pas pu se doter d'institutions fédérales, adaptées à sa réalité sociologique. En effet, le référendum implique une photographie momentanée de l'opinion. Il constitue un instantané alors que le processus de réforme de l'État, du moins entre 1970 et 1993, a revêtu un caractère continu. Le fédéralisme belge est un fédéralisme du possible, caractérisé par une succession de réformes qui s'expliquent, s'éclairent et se justifient mutuellement. Les auteurs de la réforme de l'État ont systématiquement délaissé les questions insolubles, les reportant à une phase ultérieure du processus, plutôt que d'en faire le motif d'une rupture définitive. Ainsi fallut-il attendre 1980 pour que soit organisée la Région wallonne ou que soit consacrée la création d'une juridiction à vocation constitutionnelle. Il fallut patienter jusqu'en 1988 pour communautariser l'enseignement et créer la Région de Bruxelles-Capitale. Enfin, la réforme du Sénat, les choix entre la logique régionale et communautaire et l'abandon de la théorie du double mandat n'ont pu être réalisés avant 1993. Ces processus de mûrissement doivent, dès lors, s'apprécier dans une perspective plus vaste que l'image instantanée offerte par un référendum. Imaginons qu'en 1980, à la suite d'un référendum, les Francophones aient rejeté, à cause du gel de la problématique bruxelloise, les réformes proposées. N'auraient-ils pas, en ce faisant, créé

un climat de défiance plus profond encore entre les communautés qui aurait rendu impossible, en 1988, la création de la Région de Bruxelles-Capitale ? Les concepteurs du fédéralisme à la belge sont des responsables politiques, conscients que seules des solutions de compromis sont possibles. Jusqu'ici, non seulement, ils ont pu garantir la paix civile, mais ils ont également permis aux institutions d'évoluer vers un authentique modèle fédéral qui, paradoxalement, est conforme aux revendications des uns et des autres, telles qu'elles avaient été exprimées à la fin des années soixante. Or la logique de compromis, si souvent dénoncée mais o combien nécessaire, s'accommode mal de l'organisation de référendums.

Il n'en demeure pas moins que la procédure de révision constitutionnelle n'est plus guère adaptée et qu'il convient, indépendamment, dès lors, de la question du référendum, que chacun réfléchisse à la manière de la remanier afin qu'elle aussi consacre l'existence des subtils et multiples équilibres qui doivent caractériser, en Belgique, les mécanismes de prise de décision<sup>16</sup>.

Avant les élections législatives du 18 mai 2003, une vive polémique a opposé les partisans et les adversaires de la révision de l'article 195 de la Constitution.

F. Delpérée a milité, avec vigueur, pour que l'article 195 ne soit pas soumis à révision<sup>17</sup>. Pour l'essentiel, il avance deux arguments. Il affirme, tout d'abord, que la majorité des deux tiers constitue une garantie suffisante pour les Wallons et les Francophones sans jamais s'expliquer sur cette vérité arithmétique au terme de laquelle, en l'état actuel du droit, une disposition constitutionnelle peut être adoptée tout en étant récusée par une large majorité de députés et de sénateurs francophones. Ensuite, il estime que le système actuel en ce qu'il s'étale sur deux législatures est un garant de stabilité et que permettre une révision constitutionnelle qui se déroulerait en une seule législature aboutirait à ravalier la Constitution au rang d'une règle législative, telle la loi spéciale. L'argument n'est guère convaincant. D'une part, rien n'interdit, comme le souhaitent d'aucuns, de réviser l'article 195 tout en maintenant un processus s'étalant sur deux législatures. Ensuite, le mépris exprimé ainsi à l'égard de la loi spéciale laisse d'autant plus perplexe que celle-ci assure bien mieux que la Constitution une protection de la minorité francophone de ce pays.

H. Dumont, X. Delgrange et S. van Drooghenbroeck partagent certaines des inquiétudes de F. Delpérée, mais défendent une conception plus

<sup>16</sup> Sur cette question, voy. H. DUMONT, « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », *A.P.T.*, 1994/2-3, p. 101 et « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *A.P.T.*, 1994/2, pp. 109 et suiv.

<sup>17</sup> « Quelle déclaration de révision de la Constitution ? Le 195, certainement pas, un 195 bis pourquoi pas ? » in F. DELPÉRÉE (éd.), *La procédure...*, *op. cit.*, pp. 169 et suiv.

subtile et nettement moins crispée de la manière dont il convient d'aborder cette problématique. Leur thèse — que l'on qualifiera ici de « formule Saint-Louis » du nom de l'Université où enseignent ces auteurs — repose sur une distinction entre la « nation diachronique » et la « nation synchronique ». La nation diachronique, dont l'existence juridique se trouverait dans l'article 32 de la Constitution, s'analyse comme « la chaîne formée par les générations de nationaux passées, présentes et futures ( ...) soudée par des principes fondamentaux communs, ceux-là mêmes que la Constitution exprime étant entendu qu'ils sont de temps à autres révisés et enrichis ». Quant à la nation synchronique, il s'agit non plus du « peuple perpétuel », mais bien le peuple « actuel », à savoir celui que représente le pouvoir législatif fédéral, en vertu de l'article 42 de la Constitution. Selon ces auteurs, la nation synchronique est soumise à la nation diachronique. Autrement dit le peuple actuel est soumis au peuple perpétuel. Ils en déduisent que « le pouvoir constituant dérivé n'est donc rien d'autre que le représentant de cette nation diachronique, transtemporelle, qui traverse le temps. Les règles qu'il édicte ont vocation à s'inscrire dans la longue durée, au-delà des changements imprimés par des majorités de circonstance d'une législature à l'autre »<sup>18</sup>. A partir de ce constat, ces auteurs préconisent de maintenir un processus de révision en deux temps. Dans un premier temps, l'initiative d'une révision constitutionnelle serait prise par l'une des trois branches du pouvoir législatif fédéral. Le nouveau texte devrait être voté à la majorité des deux tiers de leurs membres<sup>19</sup> par la Chambre et le Sénat, et à la majorité absolue des membres de chaque groupe linguistique. Ce projet serait alors sanctionné par le Roi et laissé en suspens jusqu'à la première session de la législature suivante. Ce délai d'attente dans lequel interviendrait inévitablement des élections législatives permettrait que se mène un débat public en connaissance de cause sur l'objet de la réforme. Après les élections, il appartiendrait aux nouvelles chambres, dans le respect des mêmes règles de majorité, de confirmer le vote intervenu sous la législature précédente. Ce ne serait qu'à ce moment que la Constitution serait effectivement modifiée.

Enfin, une troisième proposition de réforme a été suggérée par M. Verdussen. Tout d'abord, il s'agirait de calquer les règles de vote applicables en matière constitutionnelle sur celles qui s'imposent pour l'adoption d'une loi spéciale. Ensuite, une fois votée, dans les mêmes termes par les deux chambres, la nouvelle disposition devrait encore fait l'objet d'une deuxième

<sup>18</sup> « La procédure de révision de la Constitution : suggestions » in F. DELPÉRÉE (éd.), *La procédure...*, *op. cit.*, pp. 137 et suiv.

<sup>19</sup> Cette formule de vote est plus rigide que celle qui est retenue actuellement tant pour le vote d'une disposition constitutionnelle que d'une loi spéciale. En effet, la majorité exigée aujourd'hui est de deux tiers des voix exprimées, et non celle de deux tiers des membres de l'assemblée.

lecture différée, laquelle ne pourrait intervenir qu'après l'expiration d'un délai qui, à l'estime de cet auteur, pourrait être d'un an. Il pourrait d'ailleurs être envisagé que ce vote final se clôturât par un vote final de la Chambre et du Sénat, siégeant en assemblées réunies. Enfin, le délai d'attente serait l'occasion de mener un débat public sur la réforme, lequel aurait notamment l'avantage de ne pas être parasité par une atmosphère de campagne électorale<sup>20</sup>.

Les thèses ainsi présentées ne sont évidemment pas neutres. Elles se fondent sur des conceptions très différentes de la fonction même de la Constitution et de l'ampleur du pouvoir qu'il convient de reconnaître aux députés et aux sénateurs. De même, elles s'ancrent dans des conceptions radicalement opposées du temps. Le « temps politique » est rapide et conditionné par la succession des législatures. Certains auteurs, comme M. Verdussen, entendent permettre une coïncidence entre le « temps politique » et le « temps constitutionnel ». D'autres, comme F. Delpérée ou H. Dumont se refusent à soumettre l'oeuvre constituante aux aléas du temps politique et, partant, défendent une logique de « transtemporalité », laquelle ralentit à tout le moins la traduction dans la norme fondamentale de la volonté de ceux qui puisent leur légitimité dans l'expression du suffrage universel.

La thèse développée par F. Delpérée se caractérise par un conservatisme viscéral. Dans une conception somme toute plus politique que juridique, cet auteur préfère se faire l'avocat d'un système périmé plutôt que de prendre le risque de voir s'imposer une réforme qui faciliterait les modifications du texte constitutionnel.

La formule Saint-Louis est, elle aussi, empreinte d'un certain conservatisme. Intelligemment présentée, elle se fonde sur le postulat selon lequel il faut à tout prix éviter ce qui est qualifié « de risque de coup de sang circonstanciel ». Or, précisément, les majorités renforcées qui sont exigées, notamment pour l'adoption des lois spéciales, sont de nature à obvier à une telle menace. Mieux, l'inadéquation d'un texte ressort le plus souvent de sa mise en oeuvre concrète. Or dans la formule Saint-Louis, celui-ci sera plus longtemps inscrit dans le marbre constitutionnel sans qu'il soit donné au constituant la possibilité de remédier immédiatement à une réforme qui s'avérerait hâtive ou inopportune. Enfin, plus fondamentalement encore, cette thèse fait appel à la légitimité abstraite d'un peuple perpétuel — lequel ne peut être que fictif — qui primerait le peuple actuel, expression du suffrage universel. Une telle conception se fonde, en réalité, sur la sacralisation du texte constitutionnel, sans avoir égard au fait qu'il n'est jamais que le reflet d'un état momentané de la réalité démocratique.

<sup>20</sup> « We the people... » in F. DELPÉRÉE (éd.), *La procédure...*, *op. cit.*, pp. 177 et suiv.

tique et qu'il doit être adapté afin d'épouser au mieux l'évolution de celle-ci. La démarche apparaît finalement comme choquante lorsque l'on mesure qu'elle a pour effet de protéger le texte constitutionnel contre les effets du suffrage universel, et cela alors même nombre de ses dispositions ont été adoptées à une époque où le corps électoral représentait à peine 1% de la population.

La solution de M. Verdussen paraît donc de loin la mieux adaptée aux exigences d'un modèle démocratique bien compris. Elle respecte le caractère nécessairement dynamique du texte constitutionnel et établit une distinction cohérente entre la Constitution, norme suprême, et les lois spéciales. Elle crée, de surcroît, un espace de débat sur la réforme constitutionnelle, sans que celui-ci ne puisse s'analyser comme un facteur significatif de retardement ou de paralysie de l'expression du suffrage universel. Son seul inconvénient réside dans le fait que les entités fédérées ne sont associées en rien au processus constitutionnel. On aperçoit aisément les difficultés qu'il y aurait à subordonner l'adoption d'une nouvelle disposition constitutionnelle à l'accord de tout ou partie des entités fédérées, ne fut-ce qu'en ce qui concerne l'identification des composantes qui seraient appelées à participer à ce processus.

La formule de M. Verdussen pourrait, cependant, opportunément être complétée par un processus de consultation des assemblées et des gouvernements des composantes fédérées sur les textes adoptés en première lecture par les chambres. Leur avis ne serait pas contraignant, mais permettrait, au moment de la seconde lecture, au constituant de se prononcer en parfaite connaissance de cause. Peut-être également serait-il utile de ramener le délai entre la première et la seconde lecture d'un an à six mois.

Enfin, la doctrine est unanime pour instaurer une procédure accélérée de révision constitutionnelle lorsqu'une modification de la loi fondamentale est requise pour que la Belgique puisse ratifier un traité qui comprendrait des dispositions qui entrent en contradiction avec le prescrit constitutionnel<sup>21</sup>.

On le voit le débat est vif et important. Les opinions exprimées sont à l'image des institutions de la Belgique : jamais stabilisées, toujours en bouillonnement et transcendées par la nécessaire recherche d'un compromis entre des thèses antagonistes sur la conception même de ce que doit être l'Etat.

---

<sup>21</sup> Voy. notamment F. DELPÉRÉE, « Quelle déclaration... », *art. cit.*, pp. 170 et suiv. ; H. DUMONT, X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBOECK, « La procédure... », *art. cit.*, pp. 148 et suiv.

