

CONCLUSIONS CONSTITUTIONNELLES

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

SÉNATEUR

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Aux fins de clore les travaux de la journée et le volume qui leur est consacré, je voudrais faire quelques brèves observations. Cinq, en tout et pour tout. Elles tournent toutes, l'on s'en doute, autour de la Constitution.

Il y a le lieu, il y a le temps, il y a l'espace, il y a la forme et il y a le fond.

1. Il faut commencer par *le lieu*, c'est-à-dire par le Sénat. Le premier mot de conclusion sera un mot de remerciement. Il convient de l'adresser au Sénat, à sa présidente, à son bureau, aux services qui ont bien voulu accueillir, jusque dans l'hémicycle parlementaire, une part de la communauté des juristes de droit public.

Le Sénat joue ici parfaitement la fonction que lui assigne la révision de la Constitution du 17 février 1993. A côté d'autres tâches, notamment dans l'exercice de la fonction législative, le Sénat s'est vu reconnaître le rôle éminent d'une chambre de réflexion.

La réflexion qui est la sienne gagne évidemment à être éclairée et argumentée. Elle gagne à être étayée par des discussions larges et ouvertes. La réflexion ne doit pas se développer en vase clos. Au contraire, elle doit être en prise directe avec les préoccupations de la société politique, avec celles de la société civile et, pour quoi pas?, avec celles du monde universitaire.

De ce point de vue, la réflexion qui a été engagée s'inscrit parfaitement dans cette logique institutionnelle. Je ne peux que m'en féliciter. Et je me dis qu'il faudra poursuivre dans la voie qui a été tracée aujourd'hui.

Cette réflexion est d'autant plus utile qu'en matière constitutionnelle, le Sénat s'inscrit, je n'apprends rien à personne, dans un

schéma de bicamérisme égalitaire. C'est dire que si le Sénat parvient à faire oeuvre utile, réfléchie et novatrice en matière constitutionnelle, y compris au départ de propositions qui émanent de ses membres, il peut démontrer son utilité, il peut asseoir son autorité et, pour tout dire, il peut assurer sa légitimité.

Je me permets de poser cette question. Pourquoi, à l'avenir, un Sénat nouvelle mouture, c'est-à-dire recomposé et restructuré, ne constituerait-il pas l'assemblée qui devrait connaître, par priorité, des projets gouvernementaux en matière de révision constitutionnelle – un peu, comme il connaît aujourd'hui par priorité des projets de loi d'assentiment aux traités internationaux – ?

Bref, nous sommes à la bonne place pour faire du droit constitutionnel.

2. Voilà pour le lieu. Un mot du *temps*. Nous fêtons aujourd'hui un anniversaire. 175 ans d'indépendance de la Belgique, jour pour jour. 175 ans d'une proclamation du Gouvernement provisoire qui appelle à la convocation d'un Congrès national et qui lui confie la mission essentielle de rédiger la Constitution de la Belgique.

Comment ne pas dire ici notre admiration devant l'oeuvre accomplie ? Il nous arrive de rédiger des propositions de textes constitutionnels. Nous le faisons dans des commissions parlementaires ou nous nous exerçons dans des séminaires de droit. Nous devons bien constater, à ce moment, que la critique est facile mais que l'art de rédiger des textes constitutionnels est plus difficile.

De ce point de vue, lorsque nous regardons la première Constitution de la Belgique, nous devons reconnaître, avec le recul du temps, que les fondateurs de la Belgique ont bien travaillé. Ils n'ont pas rédigé une Constitution comme on les écrivait à l'époque. Ils n'ont pas non plus rédigé une Constitution comme on l'écritait aujourd'hui. Mais ils ont édifié un ensemble cohérent qui a résisté très largement à l'usure du temps. Mises à part la réforme du Sénat, encore lui..., et l'extension du droit de suffrage, pendant près de cent cinquante ans, l'ensemble est resté intact. En tout cas, jusqu'en 1970 et le virage fédéraliste.

Il faut se féliciter tout à la fois de la plasticité et de la rigidité de la Constitution qui a été rédigée il y a cent septante-cinq ans.

Plasticité de la Constitution, dans la mesure où la Constitution s'est exprimée en termes suffisamment généraux que pour pouvoir

s'adapter aux nécessités d'une société postindustrielle. Pour ne prendre qu'un exemple, la Constitution reconnaît l'existence d'intérêts communaux et provinciaux mais elle s'abstient de les énumérer. Ce qui permet à un texte qui est conçu dans une société largement agricole de s'adapter aux nécessités de la civilisation urbaine. Sans que l'on ne touche entre-temps au texte de l'article 41 de la Constitution.

Rigidité de la Constitution, dans la mesure où les réformes institutionnelles ne peuvent se réaliser qu'à tête reposée, en laissant du temps au temps et en ne cédant pas aux emballements ou aux modes de l'instant. Nous savons bien que le stop institutionnel n'est pas toujours tenable mais nous devons aussi savoir que les aventures institutionnelles, elles, ne sont pas réalisables dans n'importe quelles conditions, notamment de temps. André Alen n'a pas manqué de rappeler les principes qui devraient guider, en toutes circonstances, l'action des chambres constituantes et celle du gouvernement qui leur sert le plus souvent de mentor. Il y a heureusement des freins, des limites, des garde-fous. Pour ma part, je me réjouis de cette façon de faire.

3. Il y a le lieu, il y a le temps, il y a encore *l'espace*... C'est peut-être l'aspect le plus désarçonnant de notre réflexion. D'où cela vient-il? Nous avons été habitués à raisonner, pendant plus d'un siècle et demi, en termes simples. Une Constitution, un Etat. Un Etat, une Constitution. C'est clair, c'est logique, c'est conforme à la meilleure tradition constitutionnelle. Mais voici, tout à coup, que le paysage se complique.

Pourquoi pas des Constitutions régionales? Pourquoi pas des Constitutions des Länder?, a dit le Professeur Rainer Arnold. Et je présume que d'aucuns sont prêts à lui emboîter rapidement le pas. Pourquoi pas une Constitution européenne?, ont dit Melchior Wathelet et Marc Bossuyt. Ce serait là une étape marquante dans l'organisation de l'Europe. Enfin, un document de base qui établisse les droits du citoyen de l'Union, qui organise les autorités de l'Union et qui définisse ses politiques essentielles. Seuls les Europessimistes devraient renâcler devant la rédaction et la ratification de ce document constitutionnel, au moins matériellement parlant. Quant aux Eurooptimistes, et il y en a dans les travées de cette assemblée, ils réfléchissent aux solutions pour sortir le char de l'ornière.

Il est vrai aussi que Jean-Louis Pezant nous a rappelé la doctrine du Conseil constitutionnel français – qui rejoint, d'ailleurs, celle du Conseil d'Etat belge – : ce n'est pas une vraie Constitution, c'est une Constitution qui n'en porte que le nom.

Constitution ou pas Constitution ? Je ne trancherai pas aujourd'hui cette controverse. Mais je ne peux m'empêcher de penser que si les auteurs d'«une Constitution pour l'Europe» avaient bien voulu prendre quelques leçons de méthodologie constitutionnelle, ils n'auraient pas écrit, en 448 articles, une Constitution mammoth – et je ne compte pas les annexes –. Ils n'auraient pas écrit un texte qui comporte des redites – la question des droits politiques est traitée à trois endroits différents du traité... –. Ils n'auraient pas rédigé un document qui, dans sa troisième partie, relève plus du programme politique que d'un texte juridique.

C'est peut-être le paradoxe de la discussion de cette journée. Les Européanistes nous invitent à réfléchir sur la Constitution et sur la discipline qui est la nôtre. Grâce à eux, nous découvrons des caractères constitutionnels auxquels nous n'avions pas toujours pensé jusqu'à aujourd'hui. Soyons bons princes. Nous sommes prêts à leur enseigner des rudiments de la science constitutionnelle pour leur apprendre à faire oeuvre utile et cohérente. A l'avenir...

4. *La forme* de la Constitution ?

C'est Napoléon qui disait : «Les Constitutions (à moins que ce ne soit les lois) doivent être courtes et obscures». J'ai déjà dit un mot de la longueur de la Constitution belge qui, soit dit en passant, a triplé de volume en 175 ans. Les articles 24 et 151 sont, à cet égard, des modèles du genre. Quant à l'obscurité de la Constitution, elle ne peut représenter une qualité au siècle de la transparence.

Tel est sans doute le paradoxe. En rédigeant le texte constitutionnel, nous écrivons sans doute pour nous-mêmes. Nous organisons notre Etat. Mais, en réalité, nous écrivons aussi pour d'autres. Et nous savons que l'on nous regarde de l'extérieur.

Evidemment, le modèle initial a connu des amendements. Les nouvelles dispositions n'ont pas toujours la qualité des premières. Il y a un art d'écrire «constitutionnellement». Il y a des tics de langage constitutionnels dont il faut se garder. Il faut, par exemple, faire la chasse aux dispositions opaques, aux dispositions en trompe l'oeil, aux dispositions obsolètes, aux dispositions désuètes, aux

«dispositions vides, superflues et inutiles», selon le mot de Karel Rimanque, aux dispositions pointillistes, celles qu'a évoquées Marc Verdussen.

Il y a une légistique constitutionnelle, si l'on ose s'exprimer ainsi et si l'on veut bien suivre sur ce point les remarques fort importantes du président Marnix Van Damme.

La coordination de 1994 a été une bonne chose. Mais je me demande parfois si elle n'est pas restée quelque peu en deçà de ce que nous pouvions espérer. Pourquoi faut-il répéter vingt fois «la règle visée à l'article 39» et ne pas l'appeler par son nom? Pourquoi faut-il répéter dix fois «la règle visée à l'article 4» et ne pas dire qu'il s'agit d'une loi spéciale? Et ainsi de suite.

Une toilette des textes pourrait à nouveau s'imposer. A droit constant. Dans un souci de clarté, de lisibilité et d'intelligibilité du texte constitutionnel.

5. Après la forme, *le fond*.

Le sujet est immense. Mes collègues professeurs n'ont pas manqué de labourer le champ qui est traditionnellement le leur. Mes collègues parlementaires n'ont pas manqué d'y ajouter leurs propres interrogations. Les uns et les autres ont bien voulu se plier à des règles chronologiques strictes. Je ne résumerai pas leurs propos. Je ne les contredirai pas non plus. Je crois qu'ils ont ébauché des problématiques. Ils ont mis le doigt sur des problèmes tous importants auxquels les auteurs de la Constitution devront s'atteler s'ils veulent faire oeuvre utile dans les années qui viennent.

Trois questions ont dominé le débat. Deux d'entre elles sont classiques. La troisième est plus nouvelle.

Question classique que celle évoquée par le professeur Velaers. Celle des droits et des libertés. La question est importante. La multiplication des catalogues, la multiplication des juridictions font-elles l'affaire des citoyens? Assurent-elles une meilleure protection des droits de l'homme? N'ouvrent-elles pas au contraire la guerre des juges? Ne postposent-elles pas indéfiniment la solution des problèmes constitutionnels? Bref, servent-elles l'avènement de l'Etat de droit ou en compliquent-elles inutilement le fonctionnement? Pourquoi ne pas concevoir des «clauses transversales» qui mettent un peu d'ordre dans une matière foisonnante?

Question classique aussi que celle évoquée à par Hugues Dumont. Quelles relations doivent s'instaurer entre les assemblées parlementaires et les autorités gouvernementales ? Quel rapport doit s'établir entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire ? Quelle place réserver à la législation déléguée, malgré les termes très restrictifs de l'article 105 de la Constitution ? Nous touchons ici aux questions du fonctionnement de l'Etat moderne et aux règles de «gouvernance» qu'il veut s'imposer.

Question nouvelle que celle évoquée à la fois, mais en termes discordants, par Marc Uyttendaele et Hendrik Vuye. Quelle place pour l'irresponsabilité parlementaire face à la montée en puissance d'une responsabilité générale des pouvoirs publics ? Quelle place pour une responsabilité du parlementaire ou pour une responsabilité du Parlement ?

Sur ce sujet, mon point de vue est simple. Ou bien l'article 58 de la Constitution, tel qu'il est rédigé, a un sens et je n'aperçois pas comment une disposition du Code civil pourrait prévaloir sur ses prescriptions. Ou bien l'irresponsabilité absolue, tant pénale que civile, qu'instaure la Constitution doit être contestée au nom des principes de respect de la vie privée et la Constitution mériterait d'être corrigée. Mais, dans l'état actuel du droit constitutionnel, il y a lieu de donner aux textes la signification qu'ils méritent. Faut-il, par ailleurs, le rappeler ? Les immunités parlementaires sont fonctionnelles. Contrairement à ce que laisse entendre le pouvoir judiciaire, elles ne sont pas aménagées pour protéger la personne ou le patrimoine du parlementaire. Elles le sont pour permettre à l'institution de fonctionner en toute liberté.

Les contrôles même marginaux que l'autorité judiciaire pourrait être tentée d'exercer compromettent l'indépendance des Chambres législatives et portent un coup de canif à la règle de la séparation des pouvoirs. Je dis cela en tant que professeur, je dis cela aussi en tant que parlementaire. Je n'ai qu'une parole et je n'ai qu'une idée.

Mais je ne suis pas ici pour vous convaincre de la validité d'une thèse. Tel est bien le mérite de la Constitution belge. Elle permet d'ouvrir le débat. Elle permet d'ouvrir la discussion dans des conditions rigoureuses. Elle permet de reposer les grandes questions que, depuis Locke et Montesquieu, la doctrine constitutionnelle ne peut manquer de se poser.

Voilà bien l'utilité d'un anniversaire. Je veux remercier mes collègues d'avoir accepté de fêter avec nous cet événement. Et de continuer à réfléchir aux questions qui font le quotidien de la maison sénatoriale.