

ÉTUDE DOCTRINALE

LES PARLEMENTS DE COMMUNAUTÉ ET DE RÉGION : UNE NOUVELLE DÉNOMINATION CONSTITUTIONNELLE

PAR

BENOIT GORS

Le 25 février 2005 (1), la Constitution est, une nouvelle fois, modifiée. Cette retouche apparaît comme le prolongement nécessaire de la révision intervenue le 9 juillet 2004 (2). Si celle-ci est passée inaperçue, il ne faut pas conclure, hâtivement, que cette double modification de la Constitution est dénuée d'intérêt. Pour la première fois, le pouvoir constituant baptise « Parlement » une assemblée élue, dotée du pouvoir d'adopter des normes ayant force de loi.

L'attrait de cette double révision réside dans la technique qui a été utilisée pour amender le texte constitutionnel. La première modification s'inscrit dans la procédure classique de révision de la Constitution, prescrite par l'article 195 (I). Il s'est agi de réviser « l'intitulé du Titre III, Chapitre IV, section 1^{re}, sous-section 1^{re} » de la Constitution et de substituer à l'appellation « Conseils de communauté et de région » la dénomination « Parlements de communauté et de région » (3). La seconde modification met en œuvre la procédure de coordination, prévue à l'article 198 (II). L'opération vise à adapter la terminologie de la Constitution au nouvel intitulé (4). Partant, le mot « Conseil » de communauté et de région fait place au mot « Parlement » de communauté et de région, dans tous les articles qui contenaient cette expression.

L'auteur remercie le professeur F. DELPÉRÉE pour sa relecture du présent texte ainsi que pour ses précieux conseils. Benoit Gors est assistant à l'Université catholique de Louvain et avocat au barreau de Bruxelles.

(1) *M.B.*, 11 mars 2005.

(2) *M.B.*, 13 août 2004.

(3) Voy., J. VAN NIEUWENHOVE, « Gemeenschaps- en Gewestraden worden weldra parlementen », *T.v.W.*, 2004, pp. 339 et 340.

(4) Voy. J. VAN NIEUWENHOVE, « Gemeenschaps- en Gewestraden worden parlementen », *T.v.W.*, 2005, p. 214.



I. — UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

La révision constitutionnelle du 9 juillet 2004 se caractérise par son objet (A), par son objectif (B) et par sa portée (C).

A. — *L'objet de la révision*

La modification est d'origine parlementaire et même présidentielle. Elle est due au Président de la Chambre des représentants H. De Croo, qui relaya une « proposition consensuelle élaborée par la Conférence des présidents des sept assemblées parlementaires » (5). Par ce biais, il a mis en œuvre la déclaration de révision de la Constitution, telle que publiée au *Moniteur belge* du 10 avril 2004. Au terme de celle-ci, le pouvoir législatif déclare qu'il y a lieu à révision, entre autres, de « l'intitulé du Titre III, Chapitre IV, section 1^{re}, sous-section 1^{re}, de la Constitution ».

La déclaration de révision et la proposition du Président de la Chambre suscitent une interrogation particulière. L'intitulé d'un titre, d'un chapitre, d'une section de la Constitution peut-il être révisé ? Dans l'affirmative, comment pourvoir, concrètement, à la révision d'un tel intitulé ? Faut-il se fonder sur l'article 195 de la Constitution ? L'article 198 constitue-t-il au contraire une base suffisante ?

Ni l'article 195, ni l'article 198 de la Constitution n'indiquent, à proprement parler, la procédure à suivre pour modifier l'intitulé d'un titre de la Constitution. L'alinéa 1^{er} de l'article 195 dispose, uniquement, que « le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle *disposition* constitutionnelle qu'il désigne ». L'article 198, quant à lui, autorise à « modifier la terminologie des *dispositions* non soumises à révision pour les mettre en concordance avec la terminologie des nouvelles dispositions ».

Faut-il considérer l'intitulé d'un titre de la Constitution comme une disposition, au sens de ces deux articles ? Il est permis, dans un premier temps, d'en douter. Le *Petit Robert* définit une disposition comme « *chacun des points que règlent une loi, un arrêté, un jugement* » (6). N'est-ce pas le propre d'un article de la Constitution (ou d'une loi) de contenir une disposition ? Une disposition ne doit-elle pas nécessairement renfermer une norme juridique ? Ne requiert-elle pas la formulation d'une exigence positive (une obligation) ou négative (une abstention) d'un comportement déterminé à observer ?

(5) Développements, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2003-2004, n° 51-0865/001, p. 3.

(6) A cet égard, ce dictionnaire cite comme exemple révélateur à l'appui de cette définition : « *La disposition que renferme cet article* ». Adde : « *Prescription énoncée dans un texte ; règle résultant expressément soit de la loi (disposition légale), soit d'un règlement (disposition réglementaire)* » (G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 8^e éd., Paris, PUF, 2000, p. 298).

Il est symptomatique, à cet égard, de relever le commentaire que réservent à l'alinéa premier de l'article 195 de la Constitution plusieurs de ses observateurs privilégiés. Ainsi, les points qui peuvent être soumis à révision « peuvent s'entendre des 'numéros' d'articles de la Constitution » (7) ou encore d'un article à y insérer. Ou encore, « il faut entendre par disposition tout article ou partie d'article énonçant une règle de droit » (8). Toujours, dans le même ordre d'idées, « les chambres préconstituantes doivent sélectionner les articles à réviser, ou même à l'intérieur de ceux-ci des alinéas, voire des membres de phrase » (9). Un auteur va plus loin encore, en affirmant que les titres ne peuvent être valablement repris dans une déclaration de révision de la Constitution (10).

Partant, la modification de la Constitution du 9 juillet 2004 ne s'est-elle pas déroulée en dehors du cadre constitutionnel, ou plus exactement, en violation des règles et des conditions qui régissent la procédure de révision de la Constitution ? Poser la question de savoir si l'intitulé d'un titre de la Constitution peut valablement être révisé revient à poser la question des limites qui encadrent l'action du pouvoir constituant dérivé.

Un précédent historique fut l'occasion de débattre de ce sujet. Lors des discussions relatives à l'adoption du texte qui allait devenir l'article 198 de la Constitution, s'est posée la question de savoir si ledit article autorisait la modification de l'intitulé d'un titre de la Constitution. Le Premier ministre de l'époque considéra, pour éluder la question, que « les titres de la Constitution en tant que tels n'ont pas de force légale » (11). Cette position tend à confirmer l'impossibilité de les réviser sur la base de l'article 195 de la Constitution. Il fut, néanmoins, observé que ces titres devaient être considérés « comme un fil conducteur pour l'interprétation de la Constitution » (12). En outre, il a été mis en exergue que, pour d'aucuns, le pouvoir de modifier les dispositions constitutionnelles emporte, fût-ce implicite-

(7) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 88. A ce propos, cet auteur relève que « la référence générale à un titre, à un chapitre ou à une section doit être tenue pour imprécise : l'insécurité qu'elle engendre ne répond pas à la volonté du constituant » (*op cit.*, p. 80). *Adde* : « la déclaration par liste de numéros » ; « liste d'articles » (D. RENDERS, « Un diagnostic nuancé », in *La procédure de révision de la Constitution* (dir. F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 59).

(8) J. VELU, *Droit public*, t. I^{er}, *Le Statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 167. *Adde* : « La déclaration porte, en principe, sur une disposition, à savoir sur un article ou une partie d'article » (M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 91). « Elke verklaring duidt de artikelen (of onderdelen van artikelen) aan die in aanmerking komen voor herziening » (J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, deel 2, 3de editie, Brugge, Die Keure, 2001, p. 80).

(9) P. WIGNY, *v° La Constitution belge après la troisième révision*, *R.P.D.B.*, T. complément V, pp. 330 et 331.

(10) « Titels, hoofdstukken of afdelingen kunnen derhalve in beginsel niet voor herziening vatbaar verklaard worden » (J. VAN NIEUWENHOVE, « De herziening en de coördinatie van de Grondwet », in *Parlementair Recht — Commentaar en teksten*, Nys & Breesch, 1998, A.2.5.1.1., p. 32).

(11) Rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 1992-1993, n° 722/13-92/92, p. 231.

(12) *Ibidem*, p. 231.

ment, le pouvoir de modifier les intitulés des titres de la Constitution y afférents (13).

Ce dernier argument semble décisif. En effet, en dehors de l'hypothèse d'une faculté implicitement reconnue au pouvoir constituant dérivé de modifier l'intitulé des titres de la Constitution, une telle modification semblerait exclue compte tenu des termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 195 de la Constitution.

L'impossibilité de réviser l'intitulé des titres de la Constitution serait une cause de paralysie partielle du texte constitutionnel, condamné à rester immuable, à tout le moins, dans la formulation de ses intitulés. L'on ne perçoit pas pourquoi les articles constitutionnels pourraient être modifiés, alors même que les titres qui les structurent en un texte cohérent devraient être figés, pour l'éternité, dans le marbre constitutionnel.

De deux choses l'une, soit l'intitulé des titres de la Constitution peuvent être amendés, soit ils ne peuvent l'être. Dans cette hypothèse, la Constitution serait, non seulement, rigide (14), mais, à certains égards, elle serait immuable ou intangible, ce qui est manifestement contraire à la volonté du pouvoir constituant originaire.

En réalité, pour sortir de ce dilemme, il semble qu'une autre voie soit envisageable. Le terme « disposition » viserait également, fût-ce implicitement, l'intitulé des titres, de la Constitution. C'est l'ensemble du texte constitutionnel qui peut être modifié que ce soit dans son contenu ou dans sa structure (15). Etant entendu qu'en principe, l'ensemble de la Constitution ne peut, en un même moment, être révisée (16).

Cette solution apparaît comme une application correcte de la grammaire constitutionnelle, arrêtée par l'article 195 de la Constitution. Elle a pour elle l'argument de la logique. En effet, il serait contradictoire — pour ne pas dire, antinomique — que l'article 195 autorise que les articles de la Constitution — tant dans leur numérotation que dans leur contenu — puissent, moyennant le respect d'un certain nombre de conditions, être modifiés, alors que les intitulés des titres, des chapitres et des sections qui struc-

(13) *Ibidem*, p. 232. Cette thèse semble avoir recueilli les faveurs de H. SIMONART, voy. « La révision de la Constitution », in *La Belgique fédérale* (dir. F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 32.

(14) F. DELPÉRÉE, « Article 195 », in *La Constitution belge. Lignes & entrelignes* (dir. M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri édition, 2004, p. 444; J. VELU, *op. cit.*, p. 162; R. SENELLE, *La Constitution belge commentée*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, 1974, p. 430.

(15) Sans doute, est-ce comme cela qu'il faut comprendre l'idée de F. DELPÉRÉE, lorsqu'il écrit : « L'article 195 de la Constitution offre aussi la faculté de modifier n'importe quelle disposition constitutionnelle, pour autant qu'elle ait été reprise dans la déclaration de révision. Et ceci sans limitation ni tabou ». (« Pour un diagnostic équilibré », in *La procédure de révision de la Constitution*, *op. cit.*, p. 50).

(16) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 78 et 79; J. VELU, *op. cit.*, p. 167; J. VAN NIEUWENHOVE, *op. cit.*, p. 32.

turent le texte constitutionnel seraient non révisables. Ce qui pourrait aboutir à une situation absurde, dans laquelle lesdits intitulés resteraient invariables, malgré les révisions constitutionnelles qui seraient intervenues ; avec à terme, une contradiction *in terminis* entre la lettre des articles et les intitulés des titres des chapitres et des sections qui les charpentent, dans le dessein de réaliser un texte cohérent.

Il est, cependant, permis de se demander si l'adoption de l'article 198 de la Constitution n'a pas modifié l'ordre des perspectives pour ce qui concerne la révision de l'intitulé des titres de la Constitution.

L'alinéa 1^{er} de l'article 198 autorise les Chambres constituantes, d'un commun accord avec le roi, à « modifier la terminologie de dispositions qui ne sont pourtant pas soumises à révision pour les mettre en concordance avec la terminologie des nouvelles dispositions constitutionnelles » (17). Par conséquent, n'incombe-t-il pas au pouvoir constituant de réviser, dans un premier temps, une ou plusieurs dispositions constitutionnelles, entendues comme un ou plusieurs articles de la Constitution, pour, dans un second temps, corriger l'intitulé du ou des titres de la Constitution qui les abritent ?

Cette solution a, pour elle, l'avantage de préserver l'interprétation traditionnelle de l'article 195 de la Constitution. Elle assure un ordre de révision (constitutionnelle) déterminé. Plus encore, elle confère à l'article 198 une utilité supplémentaire. Cette solution présente, cependant, un inconvénient, du point de vue terminologique. L'article 198, à l'instar de l'article 195, renvoie à la notion de « disposition ». Il permet de coordonner des dispositions non révisables avec des dispositions nouvellement révisées. La modification de l'intitulé des titres de la Constitution n'est-elle pas dans une impasse ? Ne confronte-t-elle pas le lecteur de la Constitution à un obstacle sémantique incontournable ? La solution envisagée possède, toutefois, le double avantage de la logique et du respect de la volonté du Constituant originaire. En effet, réviser, d'abord, un article qui revêt assurément un caractère normatif, et procéder, ensuite, à la coordination du titre qui le contient — ou qui s'y rapporte —, et non l'inverse, relève d'une utilisation adéquate du titre VIII de la Constitution.

Quelle que soit la voie privilégiée, interprétation extensive de la notion de « disposition » dans l'article 195 ou utilisation successive de l'article 195 puis de l'article 198, il faut constater qu'en l'état actuel le bon usage de la

(17) F. DELPÉRÉE, « La révision de la Constitution et la codification », in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 143.

procédure de révision de la Constitution reste à la discrétion du pouvoir constituant dérivé (18).

B. — *L'objectif de la révision*

L'objectif du texte constitutionnel est précis : il s'agit de réviser « l'intitulé du Titre III, Chapitre IV, section 1^{re}, sous-section 1^{re} » de la Constitution et de substituer à l'appellation « Conseils de communauté et de région » la dénomination « Parlements de communauté et de région ».

Les travaux parlementaires ont été l'occasion de rappeler le débat qui s'était développé en 1994 quant à la dénomination dont il fallait affubler la Région bruxelloise, dans la Constitution coordonnée (19). Cette querelle d'appellation, s'enracine dans une théorie en vertu de laquelle la Région bruxelloise (20) ne serait pas une collectivité fédérée à part entière.

Celle-ci ne posséderait que des compétences limitées et n'aurait le pouvoir que d'adopter des ordonnances, par opposition aux autres Régions qui peuvent adopter des décrets (21). Pourquoi ne pas constater, pourtant, que le fédéralisme, en tant que régime particulier de distribution des pouvoirs, se fonde sur le principe d'égalité entre les différentes collectivités fédérées entre elles et l'Etat fédéral (22)? Pourquoi ne pas considérer que l'ordonnance est « une règle d'un nouveau type », qui « est irréductible aux règles

(18) Aucune institution n'est habilitée à contrôler le respect du titre VIII de la Constitution, pas même le juge constitutionnel. Voy., C.A., arrêt n° 16/94, du 9 février 1994 : « *Ni l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage ni une quelconque autre disposition constitutionnelle ou législative ne confèrent à la Cour le pouvoir de vérifier si un article constitutionnel a été adopté dans le respect des conditions fixées à l'article 131 [actuel 195] de la Constitution ou de statuer sur un recours en annulation d'un article constitutionnel* ». Adde : H. SIMONART, « La procédure de révision. Présentation du problème », in *La procédure de révision de la Constitution*, op. cit., pp. 24 et 25.

(19) Voy., à ce propos, les amendements déposés pour modifier le projet de texte, Amendements, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2003-2004, n° 51-0865/002 et 51-0865/003. Le rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions relate également ce débat (Rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2003-2004, n° 51-0865/004). Adde : Rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 1993-1994, 1092/2, 100-46/6°, et notamment l'annexe 2, p. 56 et les discussions qui s'en suivirent (cf. A.-E. BOURGAUX, « La coordination de la Constitution de 1994 : opération de chirurgie esthétique ou opération à cœur ouvert », *Rev. Dr. ULB.*, 2003, n° 28, pp. 65 et 66).

(20) Dans l'article 3 de la Constitution, cette collectivité politique porte le nom de « Région bruxelloise », tandis que, dans d'autres textes constitutionnels, elle est qualifiée de « Région de Bruxelles-Capitale ». Pour sortir de cette contradiction sémantique, il convient de se référer à la remarque de F. DELPÉRÉE et de S. DEPRÉ : « *Pour lever — autant que faire se peut — ces incohérences, mieux vaut utiliser l'expression de 'Région bruxelloise' pour désigner la collectivité politique, en tant que telle, et celle de 'Région de Bruxelles-Capitale' pour identifier ses autorités* » (*Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 124).

(21) Voy. les différents amendements déposés afin de mettre en évidence cette spécificité de la Région bruxelloise, Amendements, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2003-2004, n° 51-0865/002 et 51-0865/003.

(22) F. DELPÉRÉE et M. VERDUSSEN, « Le système fédéral », in *La Belgique fédérale*, op. cit., pp. 51 et s.

préexistantes » et qui « a force de loi » (23) ? De manière générale, pourquoi ne pas mettre en exergue que la Région de Bruxelles-Capitale est une collectivité politique qui est irréductible au modèle de la décentralisation ? Il s'agit d'une véritable collectivité fédérée. Par conséquent, il y a lieu de l'assimiler aux autres régions et d'en tirer les conséquences tant du point de vue de ses compétences matérielles que de sa compétence normative.

La Cour d'arbitrage a, néanmoins, nuancé ce précepte théorique. Elle a, en effet, précisé qu'en « attribuant au législateur spécial le pouvoir de préciser l'étendue de l'autonomie des régions et des communautés, le Constituant lui a laissé une liberté d'appréciation d'où il résulte que ces entités ne doivent pas nécessairement être traitées identiquement à tous les égards » (24). Le juge constitutionnel n'a, cependant, pas voulu donner un blanc-seing au législateur spécial pour opérer des discriminations entre les différentes collectivités fédérées. Ce considérant renferme une autorisation limitée de mettre en œuvre des tempéraments au principe d'égalité — entre les collectivités fédérées —, sans pouvoir aller jusqu'à le méconnaître (25).

L'objet de la révision interpelle par le vocable inédit qu'elle introduit dans le texte constitutionnel, à savoir le mot « Parlement ». Avant la révision constitutionnelle du 9 juillet 2004, la dénomination de Parlement ne figurait ni dans la Constitution, ni dans la législation. La Constitution contenait, néanmoins, déjà le mot « parlementaire » (articles 54, al. 2, 80, al. 2, 81, al. 5, 82, al. 1) et elle se référait, déjà, explicitement au « Parlement européen » (26) (article 117, al. 2 ainsi que la disposition transitoire n° V). Pour désigner les assemblées législatives, la Constitution se référait jusqu'alors « aux Chambres fédérales (cf. intitulé du Titre III, Chapitre I^{er}), aux deux Chambres (par exemple, les articles 42 et 49), à chaque Chambre (par exemple les articles 43 et 47), aux Chambres (par exemple, les articles 44 et 45), aux deux Chambres législatives (cf. article 77), aux Chambres réunies (cf. article 91) et aux deux Chambres se réunissant en une seule assemblée, à savoir le Congrès (cf. article 92), ainsi qu'aux Conseils de communauté et de région » (27). La révision tend à supprimer « l'expression désuète de Conseil de communauté ou de Conseil de région » (28) et à lui substituer celle, plus explicite, de « Parlement » de communauté ou de région.

(23) F. DELPÉRÉE, « La Constitution, la loi, le décret, l'ordonnance », *J.T.*, 1990, p. 110.

(24) C.A., arrêt n° 24/98, du 10 mars 1998, B.10.

(25) Il y va d'une règle générale régissant les limitations possibles aux droits et libertés fondamentaux. La restriction de leur exercice ne peut jamais atteindre ceux-ci dans leur substance ou les supprimer. Voy. R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. II, *Les droits et libertés*, Diegem, Story-scientia, 1995, p. 49 ; J. MOURGEON, *Les droits de l'homme*, 8^e éd., Paris, PUF, 2003, p. 95.

(26) Il est vrai que cette appellation vient du droit communautaire, mais la Belgique n'a pas la maîtrise de ce vocabulaire.

(27) Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2004-2005, 3-925/2, p. 2.

(28) Projet de texte portant modification de la terminologie de la Constitution, *Ann. parl.*, Sén., sess. 2004-2005, séance du 3 février 2005, p. 30.

C. — *La portée de la révision*

La portée de la dernière modification constitutionnelle pose trois questions. Quelles sont les assemblées qui sont visées par le changement de dénomination introduit par la révision de l'intitulé du Titre III, Chapitre IV, section 1^{re}, sous-section 1^{re}, de la Constitution ? Quelles sont les conséquences juridiques qu'emporte la nouvelle appellation ? Quel est l'objectif poursuivi par cette modification constitutionnelle ?

S'il était acquis que la modification envisagée devait s'appliquer de plein droit aux principales collectivités fédérées, certains se sont montrés réfractaires à ce qu'elle puisse concerner la Région bruxelloise (29). Comme si, par un mystérieux effet de contagion, la révision constitutionnelle devait engendrer une modification de la qualification des institutions régionales bruxelloises. La nouvelle dénomination de Parlement emporterait avec elle la disparition des mots « de la Région de Bruxelles-Capitale » au profit de l'appellation de « Région bruxelloise ». Il en résulterait, en conséquence, un Parlement de la Région bruxelloise au détriment de l'actuel Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Un tel effet ne peut être attribué à la révision du 9 juillet 2004. En effet, la dénomination particulière du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale résulte, notamment, des articles 135 et 136 de la Constitution. Or, ces articles sont étrangers à la révision constitutionnelle. Celle-ci ne les affecte pas.

A cet égard, la note du service juridique de la Chambre des représentants a mis en évidence que la révision envisagée, dès lors qu'il s'agissait de modifier l'intitulé du titre III, Chapitre IV, section 1^{re}, sous-section 1^{re}, de la Constitution, engloberait également et nécessairement le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (30). S'il est exact que ce Conseil n'est pas explicitement cité sous cette section, il n'en demeure pas moins qu'il est visé par l'article 115, § 2 de la Constitution (31). Par conséquent, cette révision s'applique à tous les Conseils de communauté et de région — en ce compris le Conseil de la Communauté germanophone, visé par l'article 115, § 1^{er}, alinéa 2 —, sans qu'il y ait lieu d'opérer une distinction entre eux. Cette révision ne s'applique, toutefois, ni à l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune, ni à l'assemblée de la Commission communautaire française. Dès lors, elles conservent leur dénomination actuelle (32).

(29) Rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2003-2004, n° 51-0865/004, pp. 4 et 5.

(30) Rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2003-2004, n° 51-0865/004, annexe n° 1, p. 20.

(31) *Ibidem*, p. 20.

(32) J. VAN NIEUWENHOVE, « Gemeenschaps- en Gewestraden worden weldra parlementen », *op. cit.*, p. 340.

Les conséquences juridiques de la révision sont limitées — voire incertaines (33). L'intitulé d'un titre, d'un chapitre, d'une section de la Constitution ne renferme, en principe, aucune normativité (34). Il ne crée ni droit, ni obligation. Il ne recèle aucun effet direct ou indirect (35). « *Rubrica non est lex* », dit l'adage (36). Les titres structurent le texte constitutionnel. Ils permettent, parfois, de clarifier le sens du « texte brut » (37) ou d'insuffler à la lettre de l'article l'esprit qui doit l'animer (38). L'intitulé des titres de la Constitution conditionne, à n'en pas douter, l'interprétation des articles qu'il contient (39). Amender un tel intitulé n'emporte, cependant, pas, en principe, une restructuration du système juridique. La modification de la dénomination — réalisée par la révision constitutionnelle du 9 juillet 2004 — n'a aucune incidence ni sur la place qu'occupe le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale dans le paysage institutionnel (40), ni sur les compétences matérielles et normatives des différents Conseils de communauté et de région (41). L'essentiel de la réforme se trouve ailleurs. Il faut le rechercher du côté du but de celle-ci.

L'objectif général de la réforme consiste à « adapter le droit aux faits » (42). Il faut constater que, depuis fort longtemps, les Conseils de communauté et de région se sont baptisés — de leur propre initiative, sans

(33) Pour J. VAN NIEUWENHOVE, « *de concrete omvang van de terminologische aanspassing is echter nog niet helemaal duidelijk* » (*ibidem*, p. 340).

(34) *Contra* H. SIMONART, qui estime qu'il ne paraît pas exact de dire que les intitulés sont dépourvus de valeur juridique (« La révision de la Constitution », *op. cit.*, p. 32).

(35) Sur la question de l'effet direct des normes constitutionnelles, voy. A. VANWELKENHUYZEN, « L'application directe et l'effet indirect des normes constitutionnelles », in *Rapports belges au XI^e Congrès international de droit comparé*, Vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 1985, pp. 95 à 115.

(36) Cet adage a été cité, à plusieurs reprises, lors des discussions qui ont précédé l'adoption du projet de révision, voy. Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2003-2004, 3-671/3, p. 3; Révision de l'intitulé du titre III, chapitre IV, section 1^{re}, sous-section 1^{re}, de la Constitution, *Ann. parl.*, Sén., sess. 2003-2004, séance 17 juin 2004, p. 12.

(37) Sur l'interprétation de la Constitution, voy. F. DELPÉRÉE, « Le bon usage de la Constitution », *Ann. dr. Louvain*, 1993, p. 27. *Adde* : *Droit constitutionnel* (dir. L. FAVOREU), Paris, Dalloz, 2003, pp. 86 à 93.

(38) Voy. F. OST et M. van de KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit. Les directives d'interprétation en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

(39) F. DELPÉRÉE, précisant les trois « lignes de vie » de l'interprétation constitutionnelle, écrit « *tout part d'un écrit, le texte constitutionnel* ». Et l'auteur d'ajouter, « *la manière dont le texte est rédigé conditionne, à n'en pas douter, la manière dont le texte va être interprété* » (« La vie de la Constitution », *Ann. dr. Louvain*, 1980, p. 130).

(40) Rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2003-2004, n° 51-0865/004, p. 22.

(41) La révision de l'intitulé d'un titre de la Constitution pourrait avoir des conséquences plus importantes dans l'hypothèse déterminée où elle introduirait un changement tel qu'elle dépasserait le cadre d'une modification de vocable et que la nouvelle dénomination induirait des conséquences juridiques par elle-même. Tel sera le cas, si, demain, l'intitulé du Chapitre I^{er}, du titre III de la Constitution était révisé en faveur de l'appellation « Du Conseil de la République ». Une telle modification opèrerait un changement de régime politique.

(42) Rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2003-2004, n° 51-0865/004, p. 3.

habilitation constitutionnelle — « Parlements » (43). L'adoption de cette dénomination apparaissait comme un moyen d'affirmer leur autonomie, en mettant en exergue leur pouvoir de produire des normes ayant force de loi.

Ce faisant, les collectivités fédérées n'ont-elles pas agi conformément au texte constitutionnel ? En substituant la dénomination de « Parlements » à celle de « Conseils » n'ont-elles pas seulement fait usage de « l'autonomie organisationnelle » (44) qui leur revient en vertu des articles 118, § 2 et 123, § 2 de la Constitution ? Cette théorie ne peut être avalisée pour au moins deux raisons.

D'une part, la liberté d'organisation n'est reconnue qu'à certaines collectivités fédérées (45). La Région bruxelloise n'en bénéficie pas. Pourtant, cela ne l'a pas empêchée de modifier — de manière officieuse — l'appellation de son Conseil en Parlement (46).

D'autre part, l'autonomie organisationnelle connaît une restriction *ratione materiae* (47). Elle ne peut porter que sur des questions spécifiques « relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement des assemblées fédérées » (48). La modification de la dénomination des assemblées législatives des entités fédérées excède manifestement le carcan matériel dans lequel leur liberté d'organisation — si elle leur est reconnue — peut trouver à s'exercer.

Une question ne peut manquer, cependant, d'être posée. Cette révision ne constitue-t-elle qu'un gadget ? Est-elle purement esthétique ? Quel est son intérêt, dès lors que les intitulés des titres de la Constitution sont privés de normativité ? La révision constitutionnelle met en évidence la manière dont le droit — et plus particulièrement le droit constitutionnel — est saisi par les faits (49).

Sur ce point, cette révision est une bonne chose. Bien que relativement psychologique, elle assure la visibilité des institutions fédérées auprès des citoyens. Ce faisant, elle renforce l'accessibilité du texte constitution-

(43) Voy. Pour la Région flamande : décret spécial du 2 avril 1996 relatif à la dénomination du Conseil flamand, *M.B.*, 18 avril 1996 ; pour la Région wallonne : résolution adoptée par le Conseil régional le 5 avril 1995 ; pour la Communauté française : motion adoptée par le Conseil communautaire le 17 décembre 1996.

(44) F. DELPÉREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 566.

(45) En réalité, dans l'état actuel, ne se voient pas attribuer d'autonomie organisationnelle : la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone.

(46) Voy. le site Internet du *Parlement* de la Région de Bruxelles-Capitale : <http://www.par-bru.irisnet.be>.

(47) Voy. C. MERTES, « L'autonomie constitutive des communautés et des régions », *CH CRISP*, 1999, n^{os} 1650-1651, pp. 17 et s.

(48) Const., art. 118, § 2. La liberté d'organisation peut également concerner le statut des gouvernements (Const., art. 123, § 2).

(49) Il faut y voir une illustration des boucles étranges qui caractérisent « le passage de la pyramide au réseau ». Voy. F. OST et M. van de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau*, Bruxelles, Ed. FUSL, 2002.

nel (50). En abandonnant l'appellation désuète de « Conseils », qui remontait à l'instauration des communautés culturelles et qui mettait l'accent sur leur composition spécifique (51) faite de membres de l'autorité fédérale, le Constituant a fait œuvre utile. Il a renforcé la légitimité (52) de ces institutions en réalisant l'adéquation entre leur appellation et le pouvoir qui les caractérise : celui de faire la loi. La dénomination « Parlement » fait également référence au parlementarisme et par conséquent à l'une de ses caractéristiques : la responsabilité politique de l'exécutif devant une assemblée élue (53).

Cette révision de la Constitution assure indubitablement une meilleure visibilité et lisibilité de l'une des institutions dont sont dotées les collectivités fédérées. Elle a, en outre, enclenché un effet de dominos. En effet, elle appelle d'autres révisions qui devront permettre d'adapter la lettre des articles de la Constitution à l'intitulé de son titre III, Chapitre IV, section 1^{re}, sous-section 1^{re}. Les textes législatifs devront également être modifiés pour s'harmoniser avec la nouvelle appellation.

II. — UNE COORDINATION CONSTITUTIONNELLE

Cet effet d'entraînement s'est notamment manifesté, à l'occasion de la coordination constitutionnelle du 25 février 2005. Celle-ci « tire les conséquences » du changement de terminologie opéré par la révision constitutionnelle du 9 juillet 2004 (54). L'objet de la modification envisagée est clair et circonscrit : « dans toutes les dispositions constitutionnelles où le terme 'Conseil' subsistait, il est proposé de le remplacer par celui de 'Parlement' » (55).

Cette coordination du texte constitutionnel a été réalisée dans le cadre restrictif de l'article 198 de la Constitution. Le recours à cet article pose une question préalable : fallait-il nécessairement réviser, au sens de l'article 195, l'ensemble des dispositions constitutionnelles qui contenaient le mot « Conseil » ou une coordination du texte ne s'imposait-elle pas naturellement ? C'est la seconde option qui a été retenue par l'auteur du projet de

(50) Pour reprendre l'expression de F. TULKENS (« L'accessibilité du texte constitutionnel : l'enjeu de la renumérotation », *A.P.T.*, 1994, p. 115).

(51) C. CAMBIER, « Deux aspects de la révision de la Constitution : la décentralisation et la redistribution des pouvoirs », *J.T.*, 1972, p. 164. Les conseils culturels étaient composés des membres de la Chambre des représentants et du Sénat appartenant à un même groupe linguistique.

(52) Proposition de révision de l'intitulé du Titre III, Chapitre IV, section 1^{re}, sous-section 1^{re}, de la Constitution, *C.R.I.*, Ch. Repr., sess. 2003-2004, séance du 6 mai 2004, p. 34.

(53) Ph. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 1987, p. 73.

(54) Projet de texte portant modification de la terminologie de la Constitution, *Ann. parl.*, Sén., sess. 2004-2005, séance du 3 février 2005, p. 30.

(55) *Ibidem*, p. 30.

révision constitutionnelle, dès son dépôt (56). L'utilisation de l'article 198 de la Constitution peut s'expliquer de deux manières, au moins. L'ensemble des dispositions contenant le mot « Conseils » n'étaient pas ouvertes à révision. Il faut également avoir égard à l'effet utile qu'il faut conférer à l'article 198 de la Constitution qui autorise une telle coordination.

L'opération de coordination possède, en l'espèce, un but unique : adapter la terminologie constitutionnelle usitée, jusqu'alors, avec la terminologie inaugurée par le pouvoir constituant.

L'opération de coordination constitutionnelle s'inscrit dans d'étroites limites. Celles-ci constituent autant de garde-fous qui compensent le pouvoir qui revient au pouvoir constituant d'« amender » certaines parties du texte constitutionnel sans y avoir été autorisé, comme c'est le cas dans la procédure de l'article 195, par une déclaration de révision et sans qu'il ait été procédé entre-temps au renouvellement des Chambres législatives.

Une limite absolue enserme l'utilisation de l'article 198. Il n'autorise aucune modification de fond (57), autrement dit le contenu du texte constitutionnel ne peut être retouché par le truchement de l'article 198 (58). « En principe, la coordination se fait à 'droit constant' » (59).

L'article 198 édicte les conditions procédurales autorisant la coordination du texte constitutionnel. D'une part, sa mise en œuvre nécessite un commun accord du Roi et des chambres *constituantes*. Cette formalité exclut toute modification du texte constitutionnel en dehors des périodes de révision constitutionnelle, qui découlent d'une déclaration de révision, adoptée sur la base de l'article 195 de la Constitution. D'autre part, les quorums — de présence et de vote — exigés sont identiques à ceux requis pour modifier la Constitution par l'article 195. Cette exigence se comprend aisément, car dans la coordination, comme dans la révision, il s'agit *in fine* de modifier le texte constitutionnel.

L'article 198 détermine précisément les opérations formelles de peaufinage du texte constitutionnel qu'il autorise. La coordination constitutionnelle ne peut se concrétiser que dans une adaptation numérolologique, textuelle ou structurelle du texte de la Constitution.

(56) « En adoptant expressément la dénomination de 'Parlement' dans cet intitulé, on le consacre officiellement dans le texte de la Constitution. Les Chambres constituantes pourront ensuite, d'un commun accord avec le Roi, adapter la terminologie des autres dispositions constitutionnelles faisant référence aux Conseils de région et de communauté à la nouvelle formulation de cet intitulé, conformément à la procédure prescrite à l'article 198 de la Constitution », Développements, Doc. parl., Ch. Repr., sess. 2003-2004, n° 51-0865/001, p. 3.

(57) H. SIMONART, « La coordination de la Constitution belge », *R.B.D.C.*, 1995, p. 145.

(58) A. ALEN, *Compendium van het Belgische staatsrecht*, Deel 1, Diegem, Kluwer, 2000, p. 148.

(59) F. DELPÉRÉE, « Article 198 », in *La Constitution belge. Lignes & entrelignes*, op. cit., p. 450.

Les limites et conditions qui encadrent le pouvoir de coordination constitutionnelle s'expliquent, outre l'absence de déclaration de révision de la constitution préalable, par deux motifs. D'une part, elles sont indispensables dès lors que les deux opérations, la révision et la coordination, seront réalisées — si elles le sont — sous une même législature, et par conséquent avec une même majorité au pouvoir. Cet article tend donc à prévenir les abus de majorité. D'autre part, elles s'expliquent par le respect de la volonté du pouvoir constituant originaire. S'il a institué un pouvoir constituant dérivé habilité à remanier la Constitution, il n'a pas pu l'autoriser à abdiquer cette compétence propre au profit d'une autre autorité.

La coordination constitutionnelle du 25 février 2005 pose une question méthodologique. N'aurait-il pas fallu, d'abord, modifier l'article 115 de la Constitution, pour, ensuite, coordonner la terminologie usitée des autres articles de la Constitution, ainsi que de l'intitulé du Titre III, Chapitre IV, section 1^{re}, sous-section 1^{re}, de la Constitution, à la nouvelle terminologie adoptée, et non l'inverse ? Dès lors que les titres constitutionnels sont, en principe, dénués de normativité, ne convenait-il pas de réviser, préalablement, l'article constitutionnel qui fonde les « Conseils » de communauté et de région (60) ? Par conséquent, l'ordre des préoccupations n'a-t-il pas, en l'espèce, été inversé ? Cette solution aurait eu le mérite de respecter la lettre de l'article 198 qui autorise une coordination terminologique du texte des dispositions non révisables avec le texte d'une disposition nouvellement modifiée, et ceci, d'autant plus, dans l'hypothèse où l'intitulé des titres de la Constitution serait considéré comme une disposition non révisable.

Une autre interrogation méthodologique relative à la dernière coordination constitutionnelle a été mise en exergue par le rapport du Sénat : « n'aurait-il pas été plus simple de prévoir qu'aux articles énumérés dans le projet de texte le mot 'Conseil' serait remplacé par le mot 'Parlement' » (61) ? La présidente du Sénat répondit à cette interrogation en indiquant que « la méthode choisie par la Chambre se justifie en partie par le fait qu'à la suite du remplacement du mot 'Conseil' par le mot 'Parlement', il a fallu, dans le texte néerlandais, remplacer les mots '*Raden, ieder wat hem betreft*' par le mot '*Parlementen, elk voor zich*' (puisque le mot 'parlement' en néerlandais est neutre) » (62).

La coordination du 25 février 2005 entend tirer les conséquences de la révision du 9 juillet 2004. Dès lors, l'ensemble des dispositions constitutionnelles contenant le mot « Conseil » sont modifiées en vue d'y substituer la dénomination de « Parlement ». En effet, « il convient d'adapter en consé-

(60) Il faut relever que l'article 115 de la Constitution n'était pas ouvert à révision.

(61) « Cela aurait épargné un article unique long de 4 pages pour n'atteindre qu'un résultat modeste » (Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2004-2005, 3-925/2, p. 3).

(62) Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2004-2005, 3-925/2, p. 3.

quence toutes les dispositions renvoyant aux conseils de communauté et de région, afin de maintenir la cohérence du texte constitutionnel » (63). Cette coordination a été opérée au travers d'un article unique indiquant chaque disposition constitutionnelle à modifier ainsi que le sens de cette modification (64).

Il faut constater que les débats qui ont précédé l'adoption du texte ont été beaucoup moins tendus — pour ne pas dire cristallisés sur le statut « particulier » de la Région bruxelloise — que ceux qui ont précédé la révision constitutionnelle du 9 juillet 2004, sans doute parce que le principe même (et l'esprit de la modification) étaient déjà acquis à ce moment-là.

La coordination constitutionnelle du 25 février 2005 — à l'instar celle de 1994 — concrétise un certain nombre de caractéristiques qui lui sont propres. La coordination est une opération technique (65), ponctuelle et nécessaire. Elle est technique en ce qu'elle n'autorise qu'une adaptation terminologique, numérologique ou sémantique du texte constitutionnel. Elle est ponctuelle en ce qu'elle s'inscrit, en principe, dans le prolongement d'une révision constitutionnelle récente et, qu'à tout le moins, elle demeure une intervention — purement — formelle sur le texte constitutionnel (66). Elle est nécessaire dès lors qu'elle permet de conserver la cohérence du texte constitutionnel, en autorisant le pouvoir constituant dérivé à travailler le *corpus* constitutionnel « à droit constant » — en privilégiant l'unicité de l'écriture de ce dernier. A travers l'opération de coordination constitutionnelle transparaît *in fine* un enjeu démocratique essentiel : l'accessibilité et la lisibilité de la Constitution (67).

Quels sont les effets de la coordination terminologique du texte constitutionnel du 25 février 2005 ? Ces effets sont limités, dans la mesure où l'essence même de la réforme se trouve dans la révision constitutionnelle du 9 juillet 2004. Elle ne constitue, dès lors, qu'une étape dans l'effet d'entraînement que celle-ci a engendré. Néanmoins, elle permet une meilleure compréhension du texte constitutionnel en éradiquant les incohérences qu'il pouvait contenir — en faisant référence dans l'intitulé de l'un de ses titres au Parlement de communauté et de région et dans différents articles au Conseil.

(63) Rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2004-2005, 51-1326/002, p. 3.

(64) Ce ne sont pas moins de 34 dispositions qui ont été affectées par cette coordination terminologique. Il ne s'est pas uniquement agi de substituer la nouvelle dénomination à l'ancienne, mais également, dans certains cas, d'ajouter les mots de « de région ou de communauté » à la suite du mot « Parlement », afin d'éviter la confusion et donc de donner à penser que ces dispositions seraient d'application à la Chambre des représentants et au Sénat « qui sont aussi des 'parlements' », voy. Développements, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2004-2005, 51-1326/001, p. 3.

(65) Voy. A.-E. BOURGAUX, *op. cit.*, p. 56.

(66) Les modifications qu'autorisent l'article 198 « pour importantes qu'elles puissent paraître, ne peuvent, en revanche, pas avoir pour objet ou pour effet de modifier le sens et la portée des dispositions révisées » (F. DELPÉRÉE, « La révision de la Constitution et la codification », *op. cit.*, p. 144).

(67) H. SIMONART, *op. cit.*, p. 133.

Cet effet de dominos est appelé à se poursuivre. En effet, la révision, puis la coordination de la Constitution rendent indispensable un toilettage des textes législatifs afin d'adapter leur terminologie à la nouvelle dénomination constitutionnelle de Parlement (68). Il conviendra d'adopter une loi ordinaire et une loi spéciale qui indiqueront, de préférence — et dans la mesure où cela est possible (69) — qu'aux articles énumérés dans leur projet de texte respectif le mot « Conseil » est remplacé par le mot « Parlement ».

La double modification constitutionnelle a, en outre, inauguré un effet d'entraînement insoupçonné. En effet, il faut y rattacher le changement de dénomination des autorités de la commission communautaire française. Par une décision du 3 décembre 2004, le bureau élargi de l'assemblée de la COCOF a décidé d'adopter une nouvelle dénomination, dans ses relations publiques. Désormais, l'assemblée de la commission communautaire française se dénomme « Parlement francophone bruxellois » (70). Ce changement de nom est notamment motivé par le souci d'améliorer la lisibilité de cette institution à l'égard des citoyens, mais également par la volonté de ternir compte des « dernières réformes institutionnelles » (71) — quand bien même cette collectivité politique n'était pas concernée par la double modification constitutionnelle. Une question restait, néanmoins, pendante : de quelle dénomination fallait-il, désormais, affubler le collège de la commission communautaire française ? L'exécutif a poursuivi le mouvement initié par l'assemblée et a opté pour la dénomination de « gouvernement francophone bruxellois » (72).

Ce changement de dénomination des autorités de la COCOF pose, néanmoins, question. Ne fallait-il pas privilégier une inversion de ces termes ? Les appellations de « gouvernement 'bruxellois francophone' » et de « Parlement 'bruxellois francophone' » semblent plus adéquates et plus appropriées. En effet, ces autorités sont d'abord des institutions bruxelloises, en ce qu'elles inscrivent leur action sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, même si elles sont compétentes pour les matières communautaires, selon la formule de l'article 135 de la Constitution. La lisibilité de ce gouvernement et de ce Parlement aurait été plus grande. La compréhension

(68) Voy. Rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2004-2005, 51-1326/002, p. 4.

(69) Compte tenu des adaptations linguistiques requises par la langue néerlandaise.

(70) Voy. <http://www.acef.irisnet.be> Ce changement de nom précise le communiqué reste informel.

(71) *Ibidem*.

(72) P. SAC, « Le gouvernement suit le Parlement francophone », *La Libre Belgique*, samedi 26 et dimanche 27 février 2005, p. 11 : « L'idée est d'améliorer la 'lisibilité' des institutions et d'éviter le diminutif de 'Cocof', jugé dévalorisant par des élus ».

de la place de ces autorités dans les arcanes institutionnelles bruxelloises aurait été plus aisée.

*
* *

Que retenir de la double modification constitutionnelle réalisée par la révision du 9 juillet 2004 et par la coordination du 25 février 2005 ? Certes, elle illustre le lien de corrélation qui existe entre les procédures décrites aux articles 195 et 198 de la Constitution. Néanmoins, ne constitue-t-elle pas, en réalité, une simple correction esthétique du texte constitutionnel ? Assurément, l'enjeu de celle-ci est plus important. Cette double révision a constitutionnalisé l'appellation de Parlement, et par conséquent elle a inscrit dans le *corpus* constitutionnel l'idée et les principes qui y sont sous-jacents. Ce faisant, la Constitution assure une meilleure lisibilité de l'institution démocratiquement élue commune à chaque collectivité fédérée, à savoir leur Parlement. Mieux, en adoptant cette dénomination, le pouvoir constituant renforce la légitimité de ces assemblées. Ce nom de Parlement plus parlant et plus démonstratif rapproche les citoyens de leur Constitution, en leur facilitant sa lecture et donc sa compréhension.