

UN DIAGNOSTIC NUANCÉ

PAR

DAVID RENDERS

CHARGÉ DE COURS INVITÉ

À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

La procédure de révision de la Constitution incline à poser un diagnostic au travers de cinq questions.

Il s'agit de se demander, dans l'ordre : si le droit de déclarer qu'il y a lieu à révision de la Constitution doit continuer d'appartenir au seul pouvoir législatif fédéral; si on peut s'accommoder d'une déclaration de révision établie sous la forme d'une liste de numéros d'articles; s'il se justifie encore que la déclaration de révision soit séparée de la révision proprement dite par la dissolution des Chambres; s'il faut maintenir que la dissolution des Chambres opère de plein droit; et s'il est opportun que le vote de révision ait lieu à la majorité des deux tiers des suffrages.

1. — LA DÉCLARATION DE RÉVISION PRONONCÉE PAR LE SEUL POUVOIR LÉGISLATIF FÉDÉRAL

La Constitution, c'est le texte qui institue l'Etat fédératif. Ou si l'on préfère l'Etat global. Sur un plan strictement procédural, il n'y a jamais eu de problème à ce que le droit de déclencher la procédure de révision de la Constitution appartienne au seul pouvoir législatif fédéral.

Dans un souci d'amélioration de la procédure, on peut toutefois se demander s'il ne serait pas plus logique que les régions et les communautés — qui participent à l'Etat fédératif au même titre que l'autorité fédérale — soient plus large-

ment associées à l'exercice du pouvoir de déclencher la procédure de révision (1).

Il est vrai que le Sénat actuel compte en son sein des sénateurs communautaires. De cette façon, il assure aux collectivités fédérées une certaine forme de participation à l'exercice du droit de déclencher la procédure de révision. Mais cette participation est-elle encore satisfaisante ? Dans l'état de défédéralisation dans lequel se trouve la Belgique, il est permis d'en douter.

C'est la raison pour laquelle il peut être souhaitable de modifier la Constitution sur ce point. Soit en partageant le pouvoir de déclencher la procédure de révision entre toutes les composantes de la Belgique (2). Soit en maintenant ce pouvoir au niveau fédéral, mais en faisant du Sénat actuel, un véritable Sénat fédératif : un Sénat tant fédéral que communautaire et régional (3).

2. — LA DÉCLARATION DE RÉVISION SOUS LA FORME D'UNE LISTE DE NUMÉROS D'ARTICLES

Etablie sous la forme d'une liste de numéros d'articles, la déclaration de révision a fait naître la pratique — éminemment contestable — des révisions dites implicites (4). C'est, en effet, parce que le pouvoir législatif fédéral doit se borner à

(1) Voy., à cet égard, M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 116.

(2) Cette solution se heurte cependant à d'éventuelles difficultés pratiques. Voy., à cet égard, Ch. BEHRENDT, « La Révision avant sa révision : réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge », *Actual. dr.*, 2002, pp. 419-422.

(3) Cette dernière solution est, sans doute, préférable. Sa mise en œuvre impliquerait, non la révision de l'article 195, mais celle des articles 67, 68 et, le cas échéant, 72, qui définissent la composition de l'institution sénatoriale.

(4) Sur les révisions implicites, voy. not. A. ALEN et F. MEERSCHAUT, « De 'impliciete' herziening van de Grondwet », in *Présence des droits de l'homme en droit public. Mélanges offerts à Jacques Velu*, t. I^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 259-281 ; H. SIMONART, « La révision de la Constitution », in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 29-32 ; M. UYTENDAELE, « L'autonomie constitutive en droit fédéral belge. Réflexions sur l'unicité du pouvoir constituant dans un Etat fédéral », *A.P.T.*, 1993, pp. 225-226 ; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1999, pp. 662-664 ; X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique », in *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, pp. 446-449 ; A. ALEN, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, deel I, Diegem, Kluwer, 2000, p. 142.

énumérer les dispositions soumises à révision que les Chambres constituantes sont en mesure d'interpréter cette liste d'articles et de se distancer, ainsi, de la voie tracée par les Chambres préconstituantes.

Il serait utile de régler ce problème. Pourquoi pas, en amenant les Chambres constituantes à travailler, non plus à partir d'une liste d'articles à réviser, mais sur la base de textes déjà modifiés par les Chambres préconstituantes (5).

La déclaration par liste de numéros d'articles pose une autre difficulté. Dans sa grande majorité, la doctrine constitutionnelle considère que, si les Chambres préconstituantes assignent un sens à la manière dont une disposition doit être modifiée, les Chambres constituantes restent libres de suivre le sens alors indiqué (6).

L'actuelle procédure de révision de la Constitution pose un problème si les Chambres préconstituantes disent qu'il y a lieu d'ajouter un nouvel objet à ceux que la Constitution contient déjà. Dans ce cas, en effet, le préconstituant n'a d'autre choix que d'indiquer au Constituant ce qui doit être ajouté. Et le Constituant, s'il veut agir, n'a d'autre choix que de respecter l'indication. Ce cas de figure n'a pas, semble-t-il, été envisagé par le Constituant originaire. Il serait souhaitable qu'il le soit désormais.

3. — LA DISSOLUTION DES CHAMBRES ENTRE LA DÉCLARATION DE RÉVISION ET LA RÉVISION PROPREMENT DITE

Certains auteurs voient, dans la dissolution des Chambres, un ralentisseur trop puissant à l'œuvre de révision. Mais ce diagnostic est-il bien exact ?

Sous un premier angle d'approche, il faut remarquer que les multiples révisions constitutionnelles qu'a connues la Belgique depuis 1970 démontrent que la dissolution des Chambres ne

(5) Voy., en ce sens, X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Le rythme des révisions constitutionnelles... », *op. cit.*, pp. 459-460.

(6) Voy. not. J. VELU, *Droit public*, t. I^{er}, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 168 ; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 80.

ralentit pas l'œuvre de révision. Cinq réformes importantes se sont succédées. A travers elles, une entreprise de fédéralisation, puis de défédéralisation conséquente a pu être menée. Tout cela en un temps record : trente ans.

Sous un second angle d'approche, on doit constater, à l'inverse, que certaines réformes auraient pu être réalisées depuis le début des années 1970 et ne l'ont pas été. Dans le domaine de la hiérarchie des normes, on peut notamment songer à la question du rapport entre le traité international et la loi. Depuis le prononcé de l'arrêt *Le Ski* de la Cour de cassation (7), voilà une question qui aurait pu être réglée dans la Constitution. En trente ans, rien n'a été fait à cet égard. Est-ce, pour autant, à cause des dissolutions qui se sont succédées depuis cette époque ? Il paraît difficile de le soutenir.

Défédéralisation, d'un côté. Conflit normatif, de l'autre. Des exemples qui, dans un même laps de temps — trente ans —, ont évolué de façon diamétralement opposée. Ni grâce, ni à cause de la dissolution des Chambres. Car ce qui est à l'origine, tantôt du statisme, tantôt du dynamisme constitutionnels, c'est une question de volonté politique, bien plus qu'un problème de dissolution des Chambres. Dans ces conditions, rien ne justifie de condamner la règle de la dissolution (8).

On concède que, dans un cas, la dissolution retarde l'entreprise de révision, de façon inadéquate. C'est lorsqu'il s'agit de conclure des traités internationaux importants dont le contenu contrevient à la Constitution (9). Dans ce cas très précis, un aménagement de la procédure de révision est souhaitable pour

(7) Cass., arrêt du 27 mai 1971, *J.T.*, 1971, p. 464 et concl. du Procureur général W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH.

(8) Bien au contraire, la dissolution permet de mûrir le projet de révision. D'aucuns s'interrogent sur la question de savoir si élaborer la loi aujourd'hui n'est pas devenu mission impossible (voy., à cet égard, B. JADOT et F. OST, *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999). Supprimer la règle de la dissolution des Chambres ne reviendrait-il pas, sur un plan temporel, à placer l'élaboration de la Constitution dans les conditions — difficiles — de l'élaboration de la loi ?

(9) Le Traité de Maastricht instituant l'Union européenne et le Traité de Rome établissant le statut de la Cour pénale internationale illustrent la difficulté.

éviter la dissolution des Chambres et permettre, ainsi, la révision de la Constitution en temps opportun (10).

4. — LA DISSOLUTION AUTOMATIQUE DES CHAMBRES

Dans son principe, la dissolution doit être maintenue. Mais faut-il pour autant qu'elle soit automatique, c'est-à-dire qu'elle résulte de la déclaration de révision? Il semble qu'une telle formule comporte plus d'inconvénients que d'avantages.

Chacun s'accorde à le dire : l'électorat n'est pas en mesure de poser un choix politique éclairé sur le contenu d'une déclaration de révision (11). Deux voies s'ouvrent à partir de ce constat. Soit il faut considérer qu'une meilleure information permettrait au citoyen de prendre une part plus active au débat. Soit il faut abandonner cette idée que la révision de la Constitution nécessite une élection à part entière. Différents arguments penchent en faveur de la seconde voie.

Le premier argument tient dans le fait que, si la déclaration de révision n'entraîne pas la dissolution des Chambres, plusieurs déclarations pourraient se succéder sur une même législation. Cette formule permettrait de lever un écueil souvent dénoncé : l'omission d'un article dans la liste des articles à réviser (12).

Un deuxième argument peut être avancé. Si la déclaration de révision n'entraîne pas la dissolution des Chambres, on renforce, par hypothèse, le principe du gouvernement de législation. On se rappellera, à cet égard, que ce principe a été

(10) Voy. W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Actes de la Treizième Journée Interuniversitaire d'Etudes juridiques », *Ann. dr. sc. pol.*, 1953, p. 325; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 264; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 85; « La déclaration de révision de la Constitution : le 195, certainement pas, un 195bis, pourquoi pas? », *Journ. proc.*, 2003, p. 17.

(11) A cet égard, voy. not. J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 1999, pp. 101-102; M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal*, *op. cit.*, p. 121; X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Le rythme des révisions constitutionnelles... », *op. cit.*, p. 428; M. VERDUSSEN, « Une voie originale pour la Constitution », *La Libre Belgique*, 15 janvier 2003, p. 2.

(12) Voy. not. X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Le rythme des révisions constitutionnelles... », *op. cit.*, p. 428.

appelé de ses vœux par le Constituant, à l'occasion de la réforme institutionnelle de 1993 (13).

Un troisième argument mérite d'être pris en compte. Si la déclaration de révision n'entraîne pas la dissolution des Chambres, mais que le principe de la dissolution demeure, quant à lui, on accroît le temps disponible pour œuvrer de façon réfléchie. Et, par la force des choses, on accroît le temps disponible pour dialoguer avec le citoyen (14).

S'il paraît, ainsi, indispensable de maintenir une élection entre la déclaration de révision de la Constitution et la révision proprement dite, il ne se justifie pas que cette élection succède immédiatement à la déclaration.

5. — LE VOTE DE RÉVISION À LA MAJORITÉ DES DEUX TIERS DES SUFFRAGES

La dissolution — automatique ou non — a eu lieu. Des élections sont organisées dans les quarante jours et les nouvelles Chambres, réunies dans les deux mois. La révision de la Constitution peut être mise en œuvre. A la majorité des deux tiers des suffrages, précise l'article 195. La modalité est-elle heureuse ?

Sans hésiter, il faut répondre par l'affirmative. La règle des deux tiers représente un gage de stabilité pour le texte constitutionnel. Elle est aussi un gage de participation des deux grandes communautés du pays dans l'entreprise de révision.

Pour autant, est-il logique que l'exigence d'une majorité dans chaque groupe linguistique ne soit pas requise pour réviser la Constitution, alors que cette majorité est requise pour

(13) Art. 96 de la Constitution. Sur cette question, voy. not. Th. BOSLY, « Le contrôle politique », in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale, op. cit.*, pp. 391-408.

(14) On notera que d'autres arguments peuvent encore être avancés en faveur du caractère non automatique de la dissolution. Ainsi J. VELU écrit-il notamment que « les accords entre les grands partis nationaux se réalisent plus difficilement lorsque les questions de révision doivent se discuter et se négocier en période de lutte électorale » (*Droit public, op. cit.*, p. 169). F. DELPÉRÉE relève, de son côté, que « le gouvernement et la majorité parlementaire qui déclarent qu'il faut procéder à une révision de la Constitution se font 'hara-kiri'. Devant les risques de l'entreprise, ils peuvent renoncer à mettre en œuvre les procédures de révision qui, par ailleurs, pourraient s'avérer indispensables » (« Le processus de modification de la Constitution belge », *Rev. parl. canadienne*, automne 1991, p. 23).

l'adoption des lois spéciales (15) ? Il peut sembler que non. La Constitution, d'un rang supérieur à la loi, paraît devoir requérir des modalités d'adoption, si pas plus, au moins aussi drastiques que celles imposées à la règle subordonnée.

Par ailleurs, se justifie-t-il que la Constitution ne précise pas ce qu'il faut faire des abstentions à l'occasion d'un vote de révision ? A l'heure actuelle, ce sont les règlements de la Chambre des représentants et du Sénat qui résolvent la question (16). En excluant les abstentions du comptage (17). Quelle que soit la solution qu'il convient de préconiser, ne revient-il pas à la Constitution de préciser cette modalité ? Qui n'est pas sans importance. Aujourd'hui, c'est le règlement de la Chambre qui permet qu'une révision constitutionnelle puisse être adoptée par deux voix contre une et cent quarante-sept abstentions.

*

La procédure de révision de la Constitution pose des difficultés qu'il serait utile de résoudre. Tel est le cas en ce qui concerne le contenu de la déclaration de révision et le caractère automatique de la dissolution.

La procédure de révision de la Constitution pose des difficultés qu'il serait souhaitable de résoudre. Associer, de manière plus significative, les régions et les communautés à l'exercice du pouvoir de déclencher la procédure de révision. Affiner certains quorums de vote. Expliciter le point de savoir s'il faut tenir compte des abstentions.

Là où la procédure de révision doit assurément rester telle qu'elle est, c'est en ce qui concerne le principe de la dissolution des Chambres. Sauf en cas d'adoption de certains traités internationaux.

(15) Voy., en ce sens, F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 264; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 85.

(16) Voy. à cet égard A. ALEN, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, op. cit., p. 144.

(17) Sur cette question, voy. A. VANWELKENHUYZEN, « La procédure de révision de la Constitution et l'autorité des précédents en droit public belge », in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, t. III, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 329-350.