

III.B.

LES DROITS CONSTITUTIONNELS SUBSÉQUENTS

PAR

MARC VERDUSSEN

PROFESSEUR ORDINAIRE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
DIRECTEUR DU CENTRE DE RECHERCHE
SUR L'ÉTAT ET LA CONSTITUTION (CRECO)

La vocation de toute Constitution est d'inscrire un Etat et sa population dans un horizon de normes et de valeurs. C'est pourquoi une Constitution doit être conçue pour durer le plus longtemps possible. C'est pourquoi également elle doit être mise à l'abri des initiatives impromptues de majorités éphémères. Est-ce à dire qu'une Constitution lie indéfectiblement des générations successives de citoyens, sans possibilité pour ceux-ci de l'ajuster, de la corriger ou de l'enrichir? Il n'en est rien. Une Constitution stable n'est pas immuable ou intangible. Elle doit pouvoir être adaptée aux évolutions les plus profondes des conceptions et des pratiques sociales. Tout est donc une question d'équilibre : si la Constitution ne peut être modifiée, ou ne l'être que par des voies escarpées, la tentation est grande de la contourner ou de la détourner, mais, à être trop aisément modifiable, elle risque d'être ravalée au rang d'un programme politique.

Une Constitution reflète donc un consensus social fondamental. Elle incarne les tendances profondes et significatives d'une société se vivant dans la durée, par-delà l'éphémère du quotidien. Par la force des choses, toute révision de la Constitution est censée être la marque d'une évolution dans la représentation politique des valeurs fondamentales de la société (1).

Dans nos sociétés politiques libérales, soucieuses de l'épanouissement de la personne humaine, les droits constitutionnels traduisent une convergence éthique sur les exigences sociales les plus vitales. Les modifications apportées aux droits constitutionnels après 1831 devraient donc, en toute logique, être les signes de glissements, de changements, voire de bouleversements, de la conscience collective. Elles devraient être les indices d'une évolution «de la conception que la société se fait des relations entre l'indi-

(1) M. VERDUSSEN, «Introduction», in *La Constitution belge – Lignes & entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 12.

vidu et ses semblables mais aussi entre l'homme et l'organisation collective» (2).

Chronologiquement, ces modifications se répartissent sur une ligne très discontinue. Idéologiquement, on peut les regrouper autour de deux dynamiques, l'une de démocratisation (I), l'autre de modernisation (II).

I. – UNE DYNAMIQUE DE DÉMOCRATISATION

Comme l'a écrit Francis Delpérée, «le caractère démocratique d'une société politique dépend, pour une large part, de la manière dont les droits-fonctions y sont proclamés, exercés et protégés» (3). Trois droits sont ainsi réservés aux citoyens : le droit de vote, le droit d'éligibilité et le droit d'accès aux emplois publics. Ce dernier, consacré par l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, n'a subi aucun changement depuis 1831. En revanche, les dispositions constitutionnelles relatives aux droits de vote et d'éligibilité ont subi plusieurs modifications successives. Elles concernent surtout les élections à la Chambre des représentants et au Sénat, mais aussi – pour ce qui concerne la nationalité – les élections provinciales et communales. Les autres aspects des droits électoraux provinciaux et communaux sont réglés par des normes législatives. Il en est de même pour les élections communales et régionales, où ces droits sont réglés, non par la Constitution, mais par des lois spéciales et ordinaires de réformes institutionnelles adoptées en application de la Constitution.

A. – La révision constitutionnelle de 1893

La révision constitutionnelle de 1893 est connue pour avoir instauré le vote obligatoire pour les élections des membres de la Chambre des représentants et des sénateurs élus directement par le corps électoral et pour avoir créé une nouvelle catégorie de sénateurs : les sénateurs provinciaux, élus au second degré par les conseils provinciaux. Par ailleurs, la révision touche également aux droits de vote et d'éligibilité pour les mêmes élections.

Droit de vote. L'article 47 (ancien) de la Constitution est remplacé par une nouvelle disposition, afin de remplacer le système censitaire et capacitaire, en vigueur jusque-là, par un système de vote plural. Le droit de vote est «attribué aux citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis, domiciliés depuis un an au moins dans la même commune, et qui ne se trouvent pas dans

(2) F. JULIEN-LAFERRIÈRE, «L'Etat de droit et les libertés», in *Pouvoir et liberté – Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 175.

(3) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 153.

l'un des cas d'exclusion prévus par cette loi». Mais un ou deux votes supplémentaires sont attribués dans certaines conditions, qui bénéficiaient à la bourgeoisie. Ce tempérament apporté au suffrage universel entendait «renforcer, par une ou deux voix supplémentaires, le poids électoral de ceux que l'on jugeait les mieux à même de voter intelligemment, en tenant compte des intérêts de la communauté» (4). Il était cependant précisé que «nul ne peut cumuler plus de trois votes». C'est là le résultat d'un compromis qui «donnait à chaque citoyen le droit de voter, tout en favorisant manifestement les forces conservatrices» (5). Pour les sénateurs élus directement par le corps électoral, le même régime est applicable, en vertu de l'article 53 (ancien) de la Constitution. La loi peut toutefois «exiger que les électeurs soient âgés de trente ans accomplis», ce que le législateur n'a pas manqué de faire, introduisant par là un élément de différenciation supplémentaire entre les deux assemblées.

Droit d'éligibilité. Les conditions d'éligibilité à la Chambre des représentants restent inchangées. Elles sont définies à l'article 50 (ancien) de la Constitution : être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ; jouir des droits civils et politiques ; être âgé de vingt-cinq ans accomplis ; être domicilié en Belgique. S'agissant des sénateurs, c'est également le *statu quo*. En vertu de l'article 56 (ancien) de la Constitution, revu en 1893, trois des quatre conditions restent identiques. Pour ce qui concerne la quatrième condition, il convient toujours d'être âgé d'au moins quarante ans. Par ailleurs, l'exigence du cens d'éligibilité est maintenue, mais «quelque peu rabotée» (6) : le montant exigé est abaissé et la propriété immobilière peut être prise en compte (7).

B. – La révision constitutionnelle de 1920-1921

La révision constitutionnelle de 1920-1921 est décisive. Elle introduit la formule de la représentation proportionnelle pour les élections des membres

(4) J. STENGERS, «Histoire de la législation électorale en Belgique», in S. NOIRET (ed.), *Stratégies politiques et réformes électorales : aux origines des modes de scrutin en Europe aux XIX^e et XX^e siècles*, Baden-Baden, Nomos, 1990, p. 84.

(5) E. WITTE et J. CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, trad., Bruxelles, Labor, 1987, p. 118. Voy. égal. R. VAN EENOO, «Systèmes électoraux et élections 1830-1914», in *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique*, Bruxelles, 2003, pp. 60-61. Sur ce nouveau système électoral, voy. égal. G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée*, Liège, Jacques Godenne, 1894, pp. 370-377 ; P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, 2^e éd., Paris, Giard & Brière, 1918, pp. 139-146 ; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, *Les pouvoirs de l'Etat*, Liège, Dessain, Paris, Giard & Brière, 1908, pp. 36-44. Voy. égal. les réf. citées par J. VELU, *Droit public*, t. I^{er}, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 446-447.

(6) M. LIBON et J.-P. NANDRIN, «Le Sénat de 1893 à 1918», in *L'histoire du Sénat de Belgique*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 91.

(7) Sur cette modification, voy. A. MIROIR et P. QUERTAINMONT, «L'évolution des conditions d'éligibilité des sénateurs», in *Présence du droit public et des droits de l'homme – Mélanges offerts à Jacques Velu*, t. I^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 479-481.

de la Chambre des représentants et des sénateurs élus directement par le corps électoral. La révision concerne également les droits de vote et d'éligibilité. Les effets conjugués de la représentation proportionnelle et du suffrage universel vont «imposer la pratique des coalitions gouvernementales» (8).

Droit de vote. Sous la pression du Parti ouvrier belge (P.O.B.), qui en faisait une priorité absolue, le suffrage universel masculin est instauré. Mais cela ne s'est pas fait sans certaines entorses à la Constitution. En effet, l'instauration du suffrage universel passait nécessairement par une révision constitutionnelle. Or, il est apparu moralement impensable «que de jeunes Belges revenus des combats puissent n'avoir qu'une seule voix, et même ne pas être électeurs, s'ils avaient moins de vingt-cinq ans, alors que des gens qui avaient passé la guerre paisiblement auraient eu deux ou trois voix» (9). C'est la raison pour laquelle le suffrage universel fut d'abord adopté par une loi, en 1919, pour être ensuite, en 1920-1921, régularisé par voie constitutionnelle (10). L'article 47 (ancien) de la Constitution est, à nouveau, purement et simplement remplacé. Il est prévu que les membres de la Chambre des représentants «sont élus directement par les citoyens âgés de vingt et un ans accomplis, domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune, et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi», chaque électeur n'ayant «droit qu'à un vote» (11). Comme le souligne Jean Stengers, «la tendance à la démocratisation l'emporta largement» (12). Sont ainsi abandonnées «l'objection qui proportionnait l'intérêt des citoyens pour la chose publique à l'importance de leur patrimoine», mais aussi «l'idée que seuls les hommes instruits portent de bons jugements politiques» (13). En revanche, le problème du suffrage des femmes «est renvoyé aux calendes grecques» (14). Selon le nouveau texte constitutionnel, une loi réunissant les deux tiers des suffrages pourra, dans les mêmes conditions, attribuer le droit de vote aux femmes, ce que le légis-

(8) X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique – Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 1997, p. 225.

(9) H. HASQUIN (dir.), *Dictionnaire d'Histoire de Belgique*, Bruxelles, Didier Hatier, 1988, p. 446. Voy. égal. J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, *La Renaissance du Livre*, 1958, p. 137; J. STENGERS, «Histoire de la législation électorale en Belgique», *op. cit.*, p. 86.

(10) Voy. C. HUBERLANT et P. MAYSTADT, «Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité», in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Travaux des Sixièmes Journées juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1973, pp. 488-492.

(11) Sur ce nouveau système électoral, voy. *R.P.D.B.*, t. IV, 1932, v° Elections, pp. 425-446. Voy. égal. les réf. citées par J. VELU, *op. cit.*, pp. 447-448.

(12) J. STENGERS, «Les caractères généraux du Sénat depuis 1831», in *La réforme du Sénat*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 25.

(13) P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 243.

(14) W. DEWACHTER, «Elections, partis politiques et représentants. La quête d'une légitimité démocratique 1919-2002», in *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique*, *op. cit.*, p. 64.

lateur fera par une loi du 27 mars 1948 (15). En ce qui concerne le Sénat, les mêmes conditions sont désormais imposées par l'article 53 (ancien) de la Constitution, revu à cette occasion. De cet alignement, il a résulté une abolition du cens électoral et un abaissement de l'âge électoral à 21 ans qui, avec l'extension du nombre des sénateurs élus directement, «a assuré la légitimité et la représentativité de la seconde chambre» (16).

Droit d'éligibilité. Les conditions d'éligibilité à la Chambre des représentants ne sont pas modifiées. Pour ce qui concerne les sénateurs élus directement, l'article 56 est modifié afin de supprimer l'exigence du cens d'éligibilité. Cette suppression est toutefois «compensée» par l'adoption d'un article 56bis (ancien) qui énumère vingt et une catégories socioprofessionnelles : pour pouvoir être élu, il faut appartenir à l'une d'elles (17). Les autres conditions d'éligibilité sont maintenues, dont celle relative à l'âge, toujours fixé à quarante ans.

C. – Les révisions constitutionnelles de 1981 à 1993

Cinq révisions constitutionnelles relatives aux droits de vote et d'éligibilité interviennent en douze ans : 1981, 1985, 1988, 1991 et 1993.

Droit de vote. Par une révision de l'article 47 (ancien) de la Constitution, intervenue en 1981, l'âge requis pour élire les membres de la Chambre des représentants est abaissé à dix-huit ans. Sept années plus tard, la condition de domiciliation est supprimée, le Constituant préférant laisser cette question à la libre appréciation du législateur, afin, d'une part, de lui permettre d'accorder le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger et, d'autre part, de lever tout doute quant à la constitutionnalité de la règle législative autorisant les électeurs des communes de Fourons et de Comines-Warneton à voter, non pas dans leurs communes respectives, mais dans celles de Aubel et Heuvelland, notamment aux élections législatives (18). Par application de l'article 53 (ancien), ces modifications concernent également les sénateurs élus directement.

Droit d'éligibilité. Par une révision de l'article 50 (ancien) de la Constitution, intervenue en 1991, deux modifications sont apportées au régime d'éligibilité à la Chambre des représentants. Tout d'abord, il suffit d'être Belge

(15) Voy. les réf. citées par J. VELU, *op. cit.*, pp. 448-449. Voy. égal. E. GUBIN et L. VAN MOLLE, *Femmes et politiques en Belgique*, Bruxelles, Racine, 1998 ; B. MARQUES-PEREIRA, «La citoyenneté politique des femmes», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1998, n° 1597 ; Centre d'archives pour l'histoire des femmes, *Une femme, une voix – La participation des femmes à la vie politique depuis 1789*, Bruxelles, 1998.

(16) J.-P. NANDRIN, «La réforme constitutionnelle du Sénat de 1921», in *L'histoire du Sénat de Belgique*, *op. cit.*, pp. 133-134.

(17) Sur cette modification, voy. A. MIROIR et P. QUERTAINMONT, *op. cit.*, pp. 481-482.

(18) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 203.

pour être éligible. Cette modification est justifiée par l'abolition concomitante à l'article 5 (ancien) de la distinction entre la grande et la naturalisation ordinaire. Elle est étendue au régime d'éligibilité des sénateurs élus directement, par une révision de l'article 56 (ancien) de la Constitution. Ensuite, l'âge pour être élu est abaissé à vingt et un an. Cette dernière modification ne concerne que la Chambre des représentants. Pour le Sénat, il faudra attendre 1993 pour que l'article 56 (ancien) soit modifié dans le même sens. Entretemps – en 1985 –, l'article 56bis (ancien) aura été abrogé (19).

D. – *La révision constitutionnelle de 1998*

Longtemps, la jouissance du droit de vote était réservée aux seuls Belges. A l'instar de la plupart de nos voisins européens, la Constitution belge imposait à l'étranger d'attendre qu'il «ait apporté la preuve de sa volonté d'intégration à l'Etat-nation qui l'accueille avant de lui accorder la nationalité qui précède alors souvent la citoyenneté» (20). Aujourd'hui, l'extension du droit de vote aux étrangers, à tout le moins pour les élections communales, confirme l'émergence progressive d'une «dissociation entre le suffrage et la citoyenneté» (21). Ce faisant, «l'Etat belge se fonde davantage sur une citoyenneté participative que sur une appartenance nationale» (22). C'est en 1998 que l'article 8 de la Constitution, relatif aux droits politiques, est révisé, et ce à deux égards : d'une part, pour les citoyens de l'Union européenne et, d'autre part, pour les citoyens extracommunautaires (23).

Les citoyens communautaires. Le Constituant a voulu permettre au législateur d'étendre les droits électoraux – jusque-là réservés aux seuls Belges – à tous les citoyens de l'Union européenne. L'extension opérée par le Constituant est expressément justifiée par la nécessité de se conformer aux obligations internationales et supranationales de la Belgique. Or, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne se limite à imposer aux Etats membres l'obligation d'octroyer aux ressortissants européens résidant sur leur territoire «le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales». Seules les élections communales sont donc concernées par la révision constitution-

(19) Sur cette abrogation, voy. A. MIROIR et P. QUERTAINMONT, *op. cit.*, pp. 487-490.

(20) C. EMERI, «Electeur», in P. PERRINEAU et D. REYNIÉ (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, P.U.F., 2001, p. 337.

(21) F. AUDREN et F. BLUCHE, «Suffrage», in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, P.U.F., 2003, p. 1451.

(22) M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 37.

(23) Sur cette révision, voy. D. DELVAX, «La nationalité comme condition d'exercice des droits de vote et d'éligibilité», in *Les élections dans tous leurs états – Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 39-61; B. LOUIS, «La genèse des réformes de 1998-1999 relatives à la citoyenneté et à la nationalité», *A.P.T.*, 1999, pp. 122-148; M. HOOGHE, «Kiesrecht en democratisering in België, 1831-1998. De nieuwe tekst van artikel 8 G.W. in historisch perspectief», *T.B.P.*, 1999, pp. 589-597.

nelle. En revanche, ce sont bien les droits de vote et d'éligibilité qui sont visés. Le 27 janvier 1999, une loi est adoptée en ce sens.

Les citoyens extracommunautaires. Dans la foulée, le Constituant a autorisé l'extension du droit de vote – à l'exclusion cette fois du droit d'éligibilité – « aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne », et ce, dans des conditions et selon des modalités à déterminer par le législateur. Le 19 mars 2004, une loi est adoptée sur ce point (24). Elle recevra une première application lors des élections communales de 2006.

E. – Une citoyenneté plus universelle

La dynamique de démocratisation décrite ci-dessus a produit des résultats heureux. A l'origine, la citoyenneté « était singulièrement rabougrie », étant, grâce au suffrage censitaire, « confisquée au profit d'une poignée de notables francophones » (25). En étendant graduellement le champ de la citoyenneté, les réformes qui se sont ainsi succédé au XIX^e et surtout au XX^e siècle ont favorisé l'émergence d'une citoyenneté plus universelle. Elles ont contribué à élever effectivement les droits de vote et d'éligibilité au rang de « droits politiques fondamentaux de la démocratie représentative », selon l'expression de la Cour constitutionnelle.

II. – UNE DYNAMIQUE DE MODERNISATION

Dans la rédaction que lui a donnée le Constituant de 1831, le Titre II de la Constitution – et les droits fondamentaux qui s'y agrègent – est devenu très largement inadapté. Lorsqu'on le compare avec certaines Constitutions européennes adoptées après 1945 (Allemagne, Italie, Espagne, Portugal, etc.), on doit bien constater que celles-ci offrent des catalogues de droits fondamentaux plus précis et plus contemporains. Au risque d'ailleurs de diluer la notion de droit fondamental : « lorsque tout devient fondamental, rien ne l'est plus vraiment » (26). Qui s'en étonnerait ? Lors de la Seconde Guerre mondiale, « alors même que des hommes et des femmes étaient persécutés au nom de leur identité commune (Juifs, Gitans, Polonais, etc.), ils souffraient en tant qu'individus ; et c'est en tant que tels, jouissant de droits individuels, que les nouvelles Nations unies s'efforcèrent de les protéger » (27).

(24) Sur les lois du 27 janvier 1999 et du 19 mars 2004, voy. B. RENAULD, « Le droit de vote des étrangers aux élections communales », *J.T.*, 2006, pp. 578-579.

(25) F. DELPÉRÉE, *La Constitution de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 22.

(26) O. DORD, « Droits fondamentaux », in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGUÉNAUD, S. RIALS et F. SUDRE (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 2008, p. 335.

(27) T. JUDT, *Après Guerre – Une histoire d'Europe après 1945*, trad., Paris, Armand Colin, 2007, p. 663.

Au cours des dernières législatures, le Constituant belge a montré qu'il était conscient de la nécessité de procéder à une actualisation du Titre II, puisqu'il a entrepris d'en combler quelques lacunes. C'est ainsi qu'à la faveur des périodes de révision constitutionnelle qui se sont succédé depuis 1970, le catalogue des droits fondamentaux a vu l'extension de certains droits existants. Il a même été enrichi de quelques droits nouveaux. Cette modernisation est la marque d'une évolution des valeurs sociales les plus fondamentales. Cette évolution est pourtant très limitée.

A. – *La révision constitutionnelle de 1988*

En 1988, concomitamment au transfert vers les communautés des principaux aspects de l'enseignement, l'article 24 de la Constitution est révisé de manière à y intégrer les garanties essentielles tirées, en ce domaine, de la loi dite du «Pacte scolaire». En optant pour cette voie, le Constituant a voulu préserver ces garanties «sans rallumer des guerres scolaires qui seraient d'autant plus fratricides qu'elles se dérouleraient, cette fois, au niveau de chaque communauté» (28). La liberté de l'enseignement – entendue comme le droit de dispenser un enseignement et le droit de suivre l'enseignement de son choix – était déjà consacrée dans le texte constitutionnel. Y ont notamment été ajoutés le droit à l'enseignement, l'égalité dans l'enseignement, la gratuité de l'accès à l'enseignement obligatoire, le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents, ou encore l'exigence de légalité dans la réglementation de cette matière.

B. – *La révision constitutionnelle de 1993-1994*

En 1993 et 1994, plusieurs droits nouveaux sont inscrits dans la Constitution (29). On retiendra, plus spécifiquement, l'insertion de trois nouvelles dispositions constitutionnelles. Elles sont constitutives de trois valeurs constitutionnelles : la vie privée et familiale, la dignité humaine et la transparence administrative.

La vie privée et familiale. Le nouvel article 22 de la Constitution reconnaît le droit de chacun «au respect de sa vie privée et familiale». Jusqu'alors, la Constitution ne garantissait que deux configurations parti-

(28) F. DELPÉRÉE, «Constitution et enseignement», *A.P.T.*, 1989, p. 222. Sur cette révision, voy. égal. J. BOURTEMBOURG, «L'enseignement et la communautarisation», *A.P.T.*, 1988, pp. 183-190; J. DE GROOF, *La révision constitutionnelle de 1988 et l'enseignement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990; L. VENY, «Onderwijs en Grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs», *T.B.P.*, 1988, pp. 573-601.

(29) Voy. E. BREMS, «De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europese Recht», *T.B.P.*, 1995, pp. 619-636; M. VERDUSSEN et A. NOËL, «Les droits fondamentaux et la réforme constitutionnelle de 1993», *A.P.T.*, 1994, pp. 127-143.

culières du respect de la vie privée : l'inviolabilité du domicile (article 15) et le secret de la correspondance (article 29). En généralisant la protection et en l'étendant à la vie familiale, le Constituant s'est inspiré de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette modification constitutionnelle se comprend aisément, tant elle comble une lacune importante du texte constitutionnel (30). Le respect de la vie privée et familiale est essentiel dans une société où la circulation des informations est de plus en plus massive et disséminée, donc de moins en moins maîtrisable, dans une société où les progrès technologiques permettent une emprise de plus en plus serrée sur les différents éléments de la personnalité, dans une société où, au nom de l'intérêt commun, l'Etat est de plus en plus tenté de compenser son impuissance sur le terrain socio-économique par une toute-puissance dans des domaines qui, comme l'éthique, sont aux confins de l'intimité personnelle et familiale de chacun, dans une société, enfin, où le pluralisme n'aurait aucun sens s'il ne s'accompagnait de la liberté de faire seul les choix existentiels les plus vitaux.

La dignité humaine. Le nouvel article 23 de la Constitution consacre le droit de chacun «de mener une vie conforme à la dignité humaine» (alinéa 1) et, à cette fin, charge le législateur de garantir le respect des droits économiques, sociaux et culturels (alinéa 2). Par ailleurs, il en donne une liste non exhaustive (alinéa 3). Cette liste pêche par sa disparité : s'y mêlent des droits véritablement essentiels, mais difficilement concrétisables sur un plan normatif, des droits déjà largement aménagés par la législation et des droits dont les contours juridiques sont singulièrement flous. Ce faisant, le Constituant a conféré une portée très étendue à la dignité humaine, comme l'a relevé le professeur François Rigaux : «bien que la satisfaction des besoins essentiels à une vie décente et que certaines situations de misère soient assurément incompatibles avec la dignité humaine, il n'est pas certain que réduire celle-ci à la satisfaction de ces besoins ne dénature pas la signification originelle de la notion elle-même» (31). Quoi qu'il en soit, l'insertion d'une telle disposition dans le Titre II de la Constitution marque une rupture par rapport à la philosophie libérale qui prévalait jusqu'alors (32). Elle procède de l'idée de constitutionnalisation de l'Etat-providence.

La transparence administrative. Le nouvel article 32 de la Constitution dispose, quant à lui, que chacun a le droit d'accéder aux documents admi-

(30) J. VANDE LANOTTE, *Overzicht Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2007, p. 455.

(31) F. RIGAUX, «Les sources philosophiques de l'intangibilité de la dignité humaine», *Bulletin de la Classe des Lettres de l'Académie Royale de Belgique*, 2001, t. XII, p. 565.

(32) M. VERDUSSEN et N. BONBLED, «Les droits culturels et sociaux dans la Constitution belge», in M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 38. Sur cette nouvelle disposition, voy. égal. P. MARTENS, «L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution belge», *R.B.D.C.*, 1995, pp. 3-20.

nistratifs, c'est-à-dire le droit de les «consulter» et de «s'en faire remettre copie». Ce faisant, le Constituant «établit un droit subjectif, susceptible d'être immédiatement revendiqué par tout citoyen» (33). Il y va d'un aspect de la transparence administrative, notion complexe aux facettes multiples et mouvantes (34). Cette notion renvoie elle-même à un droit fondamental plus large, le droit à l'information, qui s'inscrit dans le prolongement des libertés d'expression et de presse. Des dispositions législatives avaient déjà été adoptées avant la consécration constitutionnelle du droit d'accès aux documents administratifs; elles se sont multipliées depuis lors.

C. – *La révision constitutionnelle de 2000*

En 2000, un article 22*bis* est inséré dans la Constitution qui reconnaît à chaque enfant un «droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle». Cette modification est une conséquence directe de l'affaire Dutroux – qui a vu, en Belgique, l'enlèvement, la maltraitance et l'assassinat d'enfants et adolescentes –, déclenchée en 1996. Elle répond à une suggestion faite dans un rapport déposé le 23 octobre 1997 par la Commission nationale contre l'exploitation sexuelle des enfants (35). Au-delà de sa portée symbolique, elle soumet les législateurs à l'obligation de prendre des mesures positives afin de garantir le respect de l'intégrité des enfants. L'utilité juridique de cette nouvelle disposition constitutionnelle a toutefois été vertement critiquée (36).

D. – *La révision constitutionnelle de 2002*

En 2002, c'est le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination qui attire l'attention du pouvoir constituant. Depuis 1831, le droit à l'égalité est formulé par l'article 10 de la Constitution en des termes très généraux. Progressivement, il a été entendu comme couvrant tous les aspects de la vie en société et toutes les formes de relations sociales. Toutefois, en 2002, le Constituant tient à ajouter à l'article 10 un nouvel alinéa proclamant expressément l'égalité des femmes et des hommes : «L'égalité des femmes et des hommes est garantie». Cette nouvelle disposition «revêt une portée strictement 'déclaratoire' de droit constitutionnel existant, en se bornant à consacrer explicitement les acquis incontestés de l'interprétation donnée de longue date aux articles 10

(33) F. JONGEN, «La publicité de l'administration», *J.T.*, 1995, p. 779.

(34) C. BENEDEK, «La transparence administrative en Belgique. L'accès aux documents administratifs», *A.P.T.*, 1993, p. 170. Sur cette nouvelle disposition, voy. égal. C. DE TERWANGNE, «L'accès du public à l'information détenue par l'administration», *R.B.D.C.*, 1996, pp. 107-138.

(35) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1999, n° 2-21/1, p. 1.

(36) Voy. not. S. VAN DROOGHENBROECK, «Pour une mise à jour du droit constitutionnel belge des libertés publiques et des droits de l'homme. Réflexion au départ de l'article 22*bis* de la Constitution garantissant le droit des enfants à l'intégrité physique, morale, psychique et sexuelle», *A.P.T.*, 2001, pp. 132-141.

et 11 de la Constitution» (37). Toutefois, dans la foulée, un article 11*bis* est inséré dans la Constitution qui entend légitimer l'adoption de mesures de discrimination positive, d'une part, dans l'exercice des droits fondamentaux et, d'autre part, dans l'accès aux mandats électifs et publics. Des dispositions législatives ont été adoptées en exécution de ce nouvel article. De toute évidence, cette révision constitutionnelle a été initiée par les objections constitutionnelles que la section de législation du Conseil d'Etat a élevées contre la parité sexuelle sur les listes électorales (38).

E. – *La révision constitutionnelle de 2005*

Le 2 février 2005, un article 14*bis* est inséré dans la Constitution (39). Son libellé est aussi fort que laconique. A l'origine de cette révision, on trouve une proposition déposée à la Chambre des représentants et justifiée par la nécessité d'ancrer dans le texte constitutionnel un élément essentiel du respect des droits de l'homme, et spécialement du droit à la vie, au sein de notre démocratie (40). Le texte de la proposition était rédigé en ces termes : «La peine de mort ne peut être ni prononcée ni infligée à quiconque en quelque circonstance et pour quelque motif que ce soit. Est interdite l'extradition d'une personne lorsqu'elle risque d'encourir l'exécution de la peine de mort». Cette formulation initiale a fait l'objet d'un débat approfondi au sein de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions. La formulation finalement retenue s'inspire partiellement de la rédaction de l'article 18 de la Constitution : «La mort civile est abolie; elle ne peut être rétablie». La modification procède de la volonté à la fois d'harmoniser les deux dispositions constitutionnelles et d'adopter un texte aussi concis que possible. Consulté par les membres de la Commission, le professeur Francis Delpérée avait plaidé pour que le nouvel article soit intégralement calqué sur le texte de l'article 18. Il n'a pas été suivi le Constituant préférant s'en tenir à une «déclaration de principe solennelle et claire» – l'abolition de la peine de mort – et, partant, a considéré que «l'ajout d'une phrase interdisant au législateur de rétablir cette peine ne ferait que déforcer le principe exprimé en premier» (41).

(37) S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, «L'introduction de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution», *R.B.D.C.*, 2002, p. 155.

(38) Voy. not. l'avis n° 22.885/2 du 17 novembre 1993, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1993-1994, n° 1316/1. Voy. M. UYTENDAELE et J. SOHIER, «Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité», *J.T.*, 1995, pp. 252-256; M. VERDUSSEN, «La participation des femmes aux élections en Belgique», *R.F.D.C.*, 1999, pp. 805-807.

(39) M. VERDUSSEN, «Les peines absolument inconstitutionnelles», in *Liber Amicorum Paul Martens – L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 617.

(40) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2003-2004, n° 51-0226/001, p. 25.

(41) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2003-2004, n° 51-0226/006, p. 13.

F. – *La révision constitutionnelle de 2007*

Le 25 avril 2007, un article *7bis* est inséré dans la Constitution. Il impose à la collectivité fédérale et aux collectivités fédérées de poursuivre, en exerçant leurs compétences respectives, «les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations». Cet article *7bis* prend place dans un Titre *Ibis*, créé pour l'occasion et intitulé : «Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions». La formulation de l'article *7bis* et sa localisation en dehors du Titre II de la Constitution – et partant en dehors du bloc de constitutionnalité dont le contrôle est confié à la Cour constitutionnelle – suffisent à démontrer la volonté du Constituant de ne pas consacrer formellement un droit fondamental au développement durable. Les travaux préparatoires le confirment : «il s'agit d'un article dont la portée est celle d'une ligne de conduite qui s'impose aux pouvoirs publics, sans être la source d'un droit subjectif» (42). Pourtant, un lien évident apparaît entre l'article *7bis* et les droits économiques, sociaux et culturels de l'article 23 de la Constitution, lien qui ne devrait pas laisser indifférents les juges constitutionnels et qui n'a d'ailleurs pas échappé à la doctrine (43).

G. – *La révision constitutionnelle de 2008*

Le 22 décembre 2008, l'article 22*bis* de la Constitution est remplacé par une nouvelle disposition qui reconnaît aux enfants de nouveaux droits. Il s'agit du «droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne», du droit d'exiger que son opinion soit «prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement», du «droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement», du droit d'exiger que, «dans toute décision qui le concerne», son intérêt soit «pris en considération de manière primordiale». L'objectif de cette révision est de constitutionnaliser les principes de base de la Convention relative aux droits de l'enfant, dont on sait qu'ils ne sont pas directement applicables en droit belge (44).

H. – *Une actualisation trop pointilliste*

La méthode utilisée par le Constituant prête assurément le flanc à la critique. Ce qui est problématique, c'est n'est pas que le Constituant travaille

(42) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/1, p. 5.

(43) C.-H. BORN, «Le développement durable : un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle», *R.B.D.C.*, 2007, pp. 219-222. Sur cette nouvelle disposition, voy. égal. F. DELPÉRÉE, «A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle», in *Liber Amicorum Paul Martens...*, *op. cit.*, pp. 223-233.

(44) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2007-2008, n° 52-0175/001, p. 3.

par étapes, mais que ces étapes ne s'inscrivent pas dans un plan global de refonte complète du Titre II. En clair, les modifications apportées jusqu'ici aux droits constitutionnels sont occasionnelles et donc isolées. Elles sont dictées par des occurrences particulières et répondent donc à des besoins ponctuels. Il ne faut pas se bercer de douces illusions : l'article 22*bis* n'aurait jamais vu le jour sans l'affaire Dutroux et – si l'on a aussi égard à la dynamique de démocratisation évoquée plus haut – la question du droit de vote des étrangers n'aurait sans doute jamais été à l'ordre du jour s'il n'y avait eu le Traité de Maastricht. Cette inclination vers des révisions pointillistes ne se limite d'ailleurs pas aux seuls droits fondamentaux (45). En procédant par petites touches successives – ce qui est la définition même du pointillisme –, on introduit inévitablement dans la Constitution des illogismes et, partant, on y sème un certain désordre. Mais surtout, les révisions au coup par coup trahissent dans le chef du Constituant un inquiétant manque d'ambition.

En conséquence, la question se pose de savoir s'il ne serait pas approprié, un jour ou l'autre, d'entreprendre une refonte complète du Titre II de la Constitution, par un travail de réécriture du catalogue des droits fondamentaux (46). En rompant avec une «culture du bricolage» (47), il s'agirait de disposer d'un corpus de droits fondamentaux qui se distingue par sa cohésion, sa complétude et sa modernité. Ce dernier élément est capital : le Titre II doit être le reflet des valeurs contemporaines qui traversent la collectivité belge. Lorsqu'une Constitution établit une liste de droits fondamentaux, elle affiche par là les valeurs cardinales sur lesquelles elle entend fonder l'ordre juridique et la société politique.

La déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* du 10 avril 2003 soumettait à révision l'ensemble du Titre II, «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». Les déclarations de révision de la Constitution publiées au *Moniteur belge* du 2 mai 2007 et du 7 mai 2010 s'expriment dans les mêmes termes.

(45) M. VERDUSSEN, «Le pointillisme constitutionnel», in *La Constitution hier, aujourd'hui et demain*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 121.

(46) M. VERDUSSEN, «Exposé sur la 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», in Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par M^{mes} Van Riet et de T'Serclaes, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2000-2001, n° 2-465/4, p. 53. Sur la portée, les avantages, les écueils et la faisabilité d'une mise à jour du Titre II de la Constitution, voy. S. VAN DROOGHENBROECK, «Pour une mise à jour du droit constitutionnel belge des libertés publiques et des droits de l'homme. Réflexion au départ de l'article 22*bis* de la Constitution garantissant le droit des enfants à l'intégrité physique, morale, psychique et sexuelle», *op. cit.*, pp. 147-152.

(47) H. DUMONT et F. TULKENS, «L'an 2000 : l'occasion d'une réflexion. Le droit constitutionnel», *J.T.*, 2000, p. 5.

La protection des droits fondamentaux mérite d'être soumise à une politique constitutionnelle qui ne verse pas dans l'attentisme et le pointillisme. Le Constituant doit adapter la Constitution aux évolutions générales de la conscience collective. Il doit aussi s'attacher à anticiper ces évolutions. Il doit surtout veiller à la clarté et à la rationalité de l'horizon normatif de la Constitution.