

« WE THE PEOPLE... »

PAR

MARC VERDUSSEN

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN

Aujourd'hui, à deux égards au moins, la procédure de révision constitutionnelle pose problème. Il est temps d'y réfléchir (1). Avec circonspection : c'est bien de notre Charte fondamentale dont il est question. Mais sans sombrer dans la caricature : l'alternative n'est pas entre le statu quo et le chaos.

Le premier écueil est institutionnel.

Idéalement, dans un Etat désormais fédéral, la révision de la Constitution ne devrait plus être réservée aux seules autorités fédérales. En effet, « comment peut-on affirmer le caractère fédéral de l'Etat dans l'article 1^{er} de la Constitution sans en tirer aucune conséquence sur le plan du mécanisme de révision ? » (2). Une étude scientifique récente sur les révisions constitutionnelles dans les Etats fédéraux rappelle que l'implication des collectivités fédérées est un postulat lié à la nature même du fédéralisme (3). On la retrouve d'ailleurs dans les grands Etats fédéraux. Cependant, plusieurs formules sont envisageables.

La première formule — minimaliste — consiste à faire du Sénat une assemblée pleinement représentative des communautés et des régions. On le sait, dans un Etat fédéral, la composition du Sénat devrait « traduire une représentation *qualitate qua* de toutes les entités fédérées de la fédération

(1) Comme le souligne C. BEHRENDT, « il semble opportun de prolonger (...) le débat doctrinal en cours depuis très longtemps déjà » (« La Révision avant sa révision : réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge », *Actualités du droit*, 2002, pp. 404-405, et les nombreuses références citées à la note 6).

(2) J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 1999, p. 103.

(3) L. MASSICOTTE et A. YOSHINAKA, « Les procédures de modification constitutionnelle dans les fédérations », *Revue d'études constitutionnelles*, 2000, vol. 5, p. 140.

belge » (4). L'adoption de cette formule permettrait-elle, pour autant, d'assurer une réelle implication des entités fédérées dans le processus de révision de la Constitution ? Certains en doutent. Ils font valoir qu'hormis le cas particulier de l'Allemagne où le *Bundesrat* est une émanation directe des gouvernements des *Länder*, on ne peut considérer « que l'approbation d'une modification constitutionnelle par la seconde chambre vaille consentement de la part des instances politiques des Etats membres » (5).

La deuxième formule — maximaliste — impose la ratification de toute révision de la Constitution par les entités fédérées. Ainsi, il faudrait « qu'en plus des deux Chambres fédérales, chaque Parlement des entités fédérées soit également appelé à donner son accord » (6). Cette solution doit sans doute être écartée. Dans les Etats où elle a été retenue — comme les Etats-Unis ou le Canada —, il s'est avéré pour le moins ardu de mener à leur terme des amendements constitutionnels. La formule est d'autant moins envisageable dans un Etat bipolaire et conflictuel comme le nôtre, où sa mise en œuvre se heurterait à d'inextricables difficultés.

Une troisième formule — intermédiaire — se dessine. Il s'agirait de subordonner toute révision de la Constitution à une majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chaque assemblée, ce qui est déjà le cas pour les lois spéciales visées à l'article 4, alinéa 3, de la Constitution. « Sans doute, y

(4) A. ALLEN, « La nécessité d'un Sénat comme seconde chambre des Etats et comme garant de la qualité de la législation », in *Quelles réformes pour le Sénat ?*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 22. Dans le même ouvrage, d'autres auteurs se sont prononcés dans le même sens : voy. not. M. UYTENDAELE, « Les grands axes d'une nouvelle réforme du Sénat », in *ibid.*, p. 30 ; Y. LEJEUNE, « L'octroi de compétences nouvelles au Sénat dépend de la composition de cette assemblée fédérale », in *ibid.*, p. 56 ; J. VELAERS, « Pour un Sénat dont la composition reflète sa mission en tant que 'seconde chambre législative' et 'chambre des Etats' », in *ibid.*, p. 58.

(5) L. MASSICOTTE et A. YOSHINAKA, *op. cit.*, p. 149. Ils précisent que « les secondes chambres élues au suffrage universel direct représentent les électeurs des Etats membres, non les gouvernements ou les parlements de ceux-ci, et le fait que leurs membres soient élus dans le cadre de circonscriptions électorales coïncidant souvent avec les limites territoriales des Etats membres ne fait aucunement d'eux les mandataires du gouvernement ou du parlement de l'Etat. Même lorsqu'ils sont désignés par les parlements des Etats membres, (...) les membres des secondes chambres sont d'abord et avant tout des parlementaires fédéraux, élus pour un mandat non révocable, votant individuellement. Rien ne garantit la conformité de leurs vues sur une modification constitutionnelle avec celles des parlementaires qui les ont désignés ».

(6) J. BEAUFAYS, interview dans *La Libre Belgique*, 20 janvier 2003, p. 4.

aurait-il lieu, écrit Francis Delpérée, de calquer les majorités requises pour l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel sur celles qui doivent être obtenues pour la confection d'une loi spéciale » (7). De là à assimiler la Constitution aux lois spéciales, il y a un pas qui ne saurait en aucun cas être franchi. Ce serait une effroyable hérésie juridique.

Le second écueil est plus préoccupant.

L'expérience des récentes révisions constitutionnelles a révélé l'inadéquation de la règle de la dissolution préalable de la Chambre des représentants et du Sénat, prévue à l'alinéa 2 de l'article 195 de la Constitution. Certes, cette règle repose sur des objectifs fort séduisants : elle est censée obvier aux risques de révisions intempestives tout en associant indirectement le corps électoral à l'opération de révision, la campagne électorale devant être l'occasion d'un débat constitutionnel sur les articles soumis à révision. Comme l'a écrit la doctrine constitutionnelle classique, toute modification de la Constitution doit être entourée « de formes solennelles qui attestent, d'un côté, que l'innovation a été l'objet d'un examen approfondi, de l'autre, qu'elle a été provoquée par les vœux de la nation » (8). Cependant, on ne le sait que trop bien, ces deux préoccupations n'ont jamais été réellement rencontrées. Elles relèvent aujourd'hui de la mystification. Par définition, les déclarations sont des listes d'articles ouverts à révision, sans aucune forme de précision quant à leur contenu futur et éventuel, de telle sorte qu'elles se prêtent difficilement à un véritable débat. Elles s'y prêtent d'autant moins que, depuis quelques années, moult déclarations de révision ont été improvisées et inutilement pléthoriques. En outre, les assemblées fédérales sont perpétuellement constituantes ; une déclaration est systématiquement adoptée soit à la fin de la législature, soit lorsque des élections anticipées sont politiquement inévitables. On assiste ainsi à une instrumentalisation de la dissolution préalable, qui est utilisée comme procédé de régulation des législatures et de programmation des scrutins. Le résultat est

(7) F. DELPÉRÉE, « Le processus de modification de la Constitution belge », *Revue parlementaire canadienne*, Automne 1991, p. 25.

(8) J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1876, p. 393.

décevant. Les campagnes électorales consécutives à l'adoption d'une déclaration de révision ne donnent jamais vraiment lieu à une mobilisation citoyenne autour des questions constitutionnelles que suscite la déclaration. Elles ne sont jamais ce que le constitutionnaliste américain Bruce Ackerman, professeur à l'Université de Yale, appelle des « *moments fondateurs* ». Et quant vient le moment de réviser, c'est souvent dans la plus grande indifférence de l'opinion publique, tenue à l'écart du débat parlementaire sur la révision.

Alors, que faire ? Les idées avancées jusqu'ici s'accordent sur deux exigences fondamentales : d'une part, une disposition constitutionnelle ne saurait être changée sur un coup de tête et, d'autre part, elle ne pourrait l'être qu'à la suite d'un débat constitutionnel qui, loin d'être cantonné aux hémicycles parlementaires, doit s'étendre aux citoyens eux-mêmes.

Une formule concevable est celle de la *seconde lecture différée*. Toute modification constitutionnelle serait nécessairement provisoire. Une fois adoptée par la Chambre des représentants et le Sénat, dans les mêmes termes bien sûr, elle ne pourrait être considérée comme définitive qu'après un second vote par les deux mêmes assemblées, étant entendu que le second vote ne pourrait pas intervenir tout de suite, mais uniquement après une période minimale d'attente, d'un an par exemple.

Une dérogation pourrait être prévue, dans des hypothèses minutieusement définies, en cas de danger grave menaçant la vie de la Nation, comme la guerre, ou afin d'adapter la Constitution aux engagements internationaux souscrits par la Belgique.

Au demeurant, le second vote par les deux assemblées pourrait être clôturé par un très solennel vote final des deux assemblées réunies, comme cela se fait en France. Cela renforcerait le caractère symbolique de la révision.

Pourquoi une période d'attente ? Il s'agirait par là d'aménager un temps de réflexion et d'expression. Cette période devrait être l'occasion d'impliquer les citoyens dans le débat constitutionnel et d'engager avec le peuple un dialogue constitutionnel. A l'initiative des parlementaires eux-mêmes, de la presse, des associations civiles, des universités, etc., des discussions seraient organisées, réhabilitant par là un authentique

espace public constitutionnel. Ces discussions seraient d'autant plus fructueuses qu'elles porteraient, non pas sur des articles ouverts à révision, mais sur des articles révisés. Certes provisoirement. Mais des articles qui ont déjà fait l'objet d'un débat parlementaire et entraîné l'accord d'une majorité significative du Parlement. Au surplus, les discussions interviendraient pendant les législatures, et non pas durant les campagnes électorales, périodes au cours desquelles les esprits — ceux des candidats et ceux des électeurs — sont absorbés par les enjeux politiques, sociaux et économiques liés directement au scrutin. Sans verser dans la voie par trop rigide du référendum constituant, la formule a l'avantage de montrer que la démocratie ne se satisfait pas d'une mobilisation citoyenne limitée aux seules échéances électorales, qu'elle ne s'accommode pas d'un accomplissement par intermittences, que les formes du dialogue entre les gouvernants et les gouvernés « ne se résument pas à l'élection périodique des tenants du pouvoir » (9). Comme l'a bien montré Benoît Frydman, « on aurait tort de déduire de l'institution parlementaire que les simples citoyens seraient dessaisis de la délibération législative, qu'ils auraient en quelque sorte troqué sans reste leurs droits de participation contre un bulletin de vote » (10).

La formule est utopiste ? Si utopie il y a, c'est une utopie présumée, supposée, crainte. Or, le système actuel souffre, lui, d'une utopie avérée et établie : on l'a dit, les campagnes électorales se prêtent mal à un dialogue entre les candidats et les électeurs sur les modifications à apporter à la Constitution. On a l'illusion de croire que, détaché des échéances électorales, ce dialogue pourrait être plus fructueux. Le défi ne vaut-il pas la peine d'être tenté ?

Naturellement, à l'issue de la période d'attente, il reviendrait au pouvoir constituant de prendre ses responsabilités, en confirmant le premier vote, en y renonçant, voire en le corrigeant, et ce à la lumière des arguments échangés dans le cadre du forum constitutionnel de l'entre-deux votes.

(9) F. DELPÉRÉE, *La démarche citoyenne*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 39.

(10) B. FRYDMAN, *Les transformations du droit moderne*, Bruxelles, Fondation Roi Baudoin, 1998, p. 73.

Cette solution a au moins le mérite de rappeler que le nœud de la polémique qui s'engage aujourd'hui sur l'avenir de l'article 195 de la Constitution, c'est la nécessité de préserver — ou, plus exactement, de restaurer — un lien consubstantiel entre le peuple et la Constitution. Le peuple et *sa* Constitution. Les premiers mots du préambule de la Constitution des Etats-Unis sont hautement révélateurs de l'étroitesse de ce lien : « *We the People...* ».