

ÉTUDES DOCTRINALES

LA COORDINATION DE LA CONSTITUTION BELGE (*)

PAR

HENRI SIMONART

Le 17 février 1994 était solennellement sanctionné et promulgué par le Roi Albert II le texte réaménagé de la Constitution de la Belgique. Ainsi s'achevait une opération — une première en droit constitutionnel belge — entreprise un peu plus d'un an auparavant dans le louable souci de rendre le texte plus lisible et accessible (1).

Les multiples révisions constitutionnelles qui s'étaient succédées durant les vingt-cinq dernières années pour mener l'État sur la voie fédérale avaient rendu l'opération indispensable. Elles avaient truffé le texte de la Constitution dans un apparent désordre, de nombreux articles *bis*, *ter*, *quater*, etc... Elles avaient par ailleurs fait perdre aux textes originaux leur clarté, leur précision et leur concision et à l'ensemble sa structure logique, qualités qui avaient fait de la Constitution belge un modèle du genre (2).

La présente étude a pour objet d'analyser les diverses étapes qui conduisent à l'adoption de « la Constitution coordonnée ». Suivant en cela l'ordre chronologique, on passe successivement en revue l'initiative visant à introduire dans la Constitution le texte qui permet son réaménagement (I), la proposition du Gouvernement fédéral qui le met en œuvre (II) et les travaux du Constituant qui y font suite (III). L'étude se termine en vérifiant

Henri SIMONART est professeur à l'Université Catholique de Louvain.

(*) S'il est fait usage dans le titre du présent article de l'expression « coordination », c'est pour l'unique motif que le Constituant de 1994 a jugé opportun d'intituler l'ensemble des textes issus de ses travaux au moyen de la formule « la Constitution coordonnée ». En réalité l'opération réalisée le 17 février 1994 ne s'identifie ni à une coordination — traditionnellement définie comme le procédé technique de rassemblement en un document unique de dispositions normatives qui, relatives à un même objet, figurent de manière éparsée dans divers instruments — ni à une codification, généralement regardée comme la réunion en un seul corps, et sous un numérotage continu de diverses lois unies par un concept commun. Voy. à ce propos C. LAMBOTTE, *Technique législative et codification*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, pp. 185 et ss.

(1) Voy. F. TULKENS, « L'accessibilité du texte constitutionnel : l'enjeu de la renumérotation », *A.P.T.*, 1994, pp. 115 à 118 ; H. VAN DER HULST, « De coordinatie van de Belgische Grondwet », *T.B.P.*, 1994, pp. 231 à 235.

(2) F. DELPÉRÉE, « Constitution et administration en Belgique », *Ann. Europ. Adm. Publ.*, 1993, p. 120.

si le Constituant est demeuré dans les limites qui lui avaient été assignées (IV).

I. — L'ARTICLE 198 DE LA CONSTITUTION

Le réaménagement de l'ensemble de la Constitution trouve son fondement dans l'actuel article 198, au terme duquel « d'un commun accord avec le Roi, les Chambres constituantes peuvent adapter la numérotation des articles et des subdivisions des articles de la Constitution ainsi que les subdivisions de celle-ci en titres, chapitres et sections, modifier la terminologie des dispositions non soumises à révision pour les mettre en concordance avec la terminologie des nouvelles dispositions et assurer la concordance entre les textes français, néerlandais et allemand de la Constitution ».

L'idée qu'il convient d'envisager une coordination logique et terminologique des textes constitutionnels apparaît il y a plus de quinze ans déjà. C'est, en effet, dans la déclaration de révision du 14 novembre 1978 (3) que s'exprime à ce sujet le législateur pour qui une telle coordination paraît souhaitable. Ce souhait, systématiquement répété dans les trois déclarations qui se succèdent entre 1981 et 1991 (4), connaît un début de réalisation lors de la rédaction — le 10 novembre 1992 — d'une proposition tendant à rétablir dans une rédaction nouvelle, sous l'ancien titre VIII, consacré aux dispositions transitoires, l'article 132 (ancien) qui avait été abrogé le 17 avril 1991 (5).

Conformément à la déclaration du 17 octobre 1991, le texte de ladite proposition exprime une double préoccupation : la volonté d'adapter la numérotation des articles et les subdivisions de la Constitution ainsi que celle de modifier la terminologie de dispositions anciennes non soumises à révision pour les mettre en harmonie avec la terminologie utilisée dans des dispositions plus récentes. Elle rejoint de la sorte le double souci exprimé quelques années plus tôt dans l'article 138 de la Constitution des Pays-Bas qui permet — antérieurement à la sanction royale, il est vrai — l'harmonisation des projets adoptés en seconde lecture avec les dispositions demeurées inchangées de la Constitution et la modification de l'ordonnancement des dispositions en titres, chapitres, sections et articles (6).

(3) *M.B.*, 15 novembre 1978, p. 14018.

(4) Déclaration du 5 octobre 1981, *M.B.*, 6 octobre 1981, p. 12402 ; Déclaration du 8 novembre 1987, *M.B.*, 9 novembre 1987, p. 16424 ; Déclaration du 17 octobre 1991, *M.B.*, 18 octobre 1991, p. 23410.

(5) Proposition de révision du titre VIII de la Constitution par la réinsertion de l'article 132, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 738/1.

(6) Voy. F. DELPÉRÉE, M. VERDUSSEN et K. BIVER, *Recueil des Constitutions européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 671.

Au cours des discussions parlementaires dont elle fait l'objet, la proposition du 10 novembre 1992 est étendue. Le souci d'adaptation s'étend, au delà de la numérotation des articles, à celle des subdivisions d'articles, ce qui paraît logique (7). Le souci de modification terminologique s'étend, quant à lui, à la concordance linguistique entre les versions française, néerlandaise et allemande, ce qui paraît tout aussi logique, même s'il faut bien admettre que ce dernier objet n'est pas explicitement prévu par la déclaration du 17 octobre 1991 (8).

Si l'adoption de trois amendements par la Chambre des représentants contribue à façonner — avec la proposition initiale — le texte de l'article 198 de la Constitution, tel qu'on le connaît aujourd'hui, huit autres amendements sont rejetés. Parmi ceux-ci il convient de relever les deux amendements tendant à faire de l'habilitation dont il s'agit une disposition purement transitoire, applicable une seule fois (9), celui subordonnant l'entrée en vigueur des modifications constitutionnelles adoptées entre le 1^{er} novembre 1992 et fin 1993 à l'adoption des aménagements numériques et terminologiques envisagées (10), ainsi que les deux amendements ayant pour objet d'intégrer la section de législation du Conseil d'État dans le processus, soit en lui confiant purement et simplement la charge de rédiger la nouvelle mouture de la Constitution, soit en permettant aux présidents de la Chambre des représentants et du Sénat de la consulter sur ce point (11).

Les discussions auxquelles l'article 198 de la Constitution donnent lieu révèlent d'emblée les traits majeurs qui vont caractériser l'ensemble de l'opération : volonté d'aboutir rapidement ; collaboration gouvernementale à une œuvre essentiellement parlementaire ; limitation du réaménagement à une entreprise purement technique excluant en principe toute modification de fond des textes constitutionnels.

La volonté d'aboutir rapidement conduit le Gouvernement fédéral à mettre le processus en route bien avant que soit adopté le texte de l'article 198 de la Constitution, dont la promulgation date du 5 mai 1993. Dès le 5 février 1993, soit avant même que la Chambre des représentants et le Sénat aient entamé la discussion de la proposition du 10 novembre 1992, le Gouvernement fédéral désigne une commission de huit universitaires, char-

(7) Amendement n° 1 de M. Simons et consorts, *Doc. parl.*, Ch. repr., précités, n° 738/2.

(8) Amendement n° 11 de M. Tant et consorts, *Doc. parl.*, Ch. repr., précités, n° 738/3, p. 5.

(9) Amendements n° 6 et 8 de M. Chevalier, *Doc. parl.*, Ch. repr., précités, n° 738/3, pp. 3-4.

(10) Amendement n° 7 de M. Reynders et consorts, *Doc. parl.*, Ch. repr., précités, n° 738/3, p. 4.

(11) Amendement n° 4 de M. Simonet et consorts et amendement n° 9 de M. Reynders et consorts, *Doc. parl.*, Ch. repr., précités, n° 738/3, pp. 2 et 4.

gée de préparer une proposition de Nouvelle Constitution (12). Cette commission se réunit une première fois avant toute discussion de l'article 198 de la Constitution au sein de la commission du Sénat.

Dès cet instant, un projet de calendrier est dévoilé par le Premier ministre, selon lequel le texte réaménagé de la Constitution serait déposé à la Chambre des représentants au plus tard avant la mi-juin, de manière à ce que la nouvelle version puisse être adoptée avant la fin de la session parlementaire en cours (13). Des retards dans la procédure de révision n'ont toutefois pas permis la réalisation de ce programme. Le texte n'est déposé qu'à la fin du mois de juin sur le bureau des deux assemblées parlementaires, au moment où trois dispositions constitutionnelles font encore l'objet de discussions. Il ne sera — en fin de compte — adopté par le Sénat que le 3 février 1994.

Le réaménagement de la Constitution est d'entrée de jeu considéré comme une entreprise parlementaire. Si formellement la nouvelle version apparaît sous la forme d'une proposition du Gouvernement fédéral portant application de l'actuel article 198 de la Constitution, il s'agit, en réalité, de l'œuvre de la commission des huit universitaires dont le Premier ministre affirme qu'elle ne constitue pas un groupe de travail officiel, les membres de ladite commission étant qualifiés de conseillers du Gouvernement (14). Fidèle à la position adoptée pour l'ensemble des modifications constitutionnelles adoptées en 1993 et 1994, celui-ci entend jouer en la matière un rôle « d'assistance technique » procurée aux assemblées parlementaires, le Premier ministre signalant par ailleurs que s'il intervient dans le cadre de la discussion, c'est à titre purement personnel (15).

Dès la discussion de l'article 198 de la Constitution, il apparaît également que le Gouvernement fédéral entend se montrer très prudent en réduisant l'adaptation des textes à une opération purement technique, en évitant soigneusement toute modification de fond ainsi que l'introduction d'une terminologie nouvelle. Cette manière de procéder présente notamment l'avantage de garder bien séparées la révision de la Constitution, qui est à l'époque strictement limitée aux seules dispositions explicitement visées par la déclaration du 17 octobre 1991, et l'adaptation des textes qui s'étend, quant à elle, à l'ensemble de la Constitution.

(12) Déclaration du Premier ministre aux commissions réunies de la Chambre des représentants et du Sénat, Rapport fait au nom des commissions réunies de révision de la Constitution par MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 1092/2, et Sén., S.E. 1991-1992, n° 100-46/6, p. 4.

(13) Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits par M. Duquesne, *Doc. parl.*, Ch. repr., précités, n° 738/4, p. 4.

(14) Rapport précité de M. Duquesne, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 738/4, p. 2.

(15) Rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, pp. 6 et 8.

II. — LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Au moment où, sous la présidence du Premier ministre, la commission des huit universitaires entame ses travaux, la Constitution belge comprend 156 articles numérotés de 1 à 140, dix articles ayant au fil du temps été abrogés, vingt-trois étant affectés de *bis*, *ter*, *quater*, etc... Elle est alors subdivisée en huit titres dont émergent incontestablement le titre II consacré aux droits et libertés publiques, qui regroupe vingt-trois articles, et le titre III intitulé « Des Pouvoirs » qui comprend à lui seul cent trois articles, soit près de deux tiers de l'ensemble de la Constitution.

L'œuvre de coordination et de restructuration à laquelle il est procédé par les conseillers du Gouvernement fédéral aboutit à la rédaction d'un texte composé au départ de cent nonante-six articles qui conserve, pour l'essentiel, la structure de base de la Constitution de 1831. Le texte nouveau demeure en effet composé de huit titres, suivis il est vrai d'un titre nouveau sous lequel sont regroupées la plupart des dispositions transitoires. L'examen des titres fait apparaître que comme par le passé ce sont les titres II et III qui sous leurs intitulés au demeurant inchangés contiennent le plus grand nombre d'articles, à savoir vingt-trois pour le titre II et cent trente-trois pour le titre III, ce qui représente, s'agissant de ce dernier, plus de soixante-huit pour cent de l'ensemble. De ce point de vue, il n'y a donc pas de changement radical. Il y va plutôt de ce que le Premier ministre qualifie à sa manière de « sain conservatisme » (16).

Ayant adopté le principe de la numérotation continue et travaillant sur base des textes tels que publiés au *Moniteur belge* à l'époque de leur promulgation, la commission gouvernementale procède à des simplifications — en évitant notamment des redites superfétatoires — et à des corrections d'ordre linguistique, conduisant à des modifications d'orthographe, de ponctuation et d'utilisation des majuscules. Elle uniformise la terminologie en veillant à qualifier systématiquement de la même manière les mêmes autorités. Elle suit par ailleurs, à propos des pouvoirs, un schéma identique en traitant aux différents niveaux, des organes d'abord, de leurs compétences ensuite. L'analyse du rapport de ladite commission fait apparaître que, pour ce qui est de la version française à tout le moins, sur les cent nonante-six articles proposés, cent un ont de la sorte subi des modifications par rapport aux textes publiés au *Moniteur belge* à l'époque de leur promulgation.

Visiblement satisfait des résultats de ces travaux, le Gouvernement fédéral décide de reprendre tel quel — sans y apporter la moindre modification — le rapport qui lui est présenté. Cela s'exprime par le dépôt à la fin du mois de juin tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat d'une pro-

(16) Rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, pp. 4-5.

position officiellement présentée comme étant celle du Gouvernement « fédéral », celui-ci adoptant déjà en l'occurrence l'appellation proposée en ce qui le concerne par la commission.

Dans la présentation de la proposition aux assemblées, l'accent est notamment mis sur l'existence d'un titre séparé, consacré aux relations internationales. Emporté sans doute par quelque forme de satisfaction, au demeurant compréhensible, le Premier ministre déclare qu'en « énonçant dans la première phrase de notre Constitution que la Belgique est un État fédéral et en consacrant un titre séparé aux relations internationales, afin de préciser le rôle respectif de l'autorité fédérale, des communautés et des régions, nous expliquons clairement aux pays tiers ainsi qu'aux institutions internationales que nous sommes un pays fédéral, le premier pays au monde à avoir instauré, entre les différentes entités fédérées, une répartition équilibrée des compétences en matière de relations internationales » (17). On serait, quant à nous, tenté à davantage de modestie tout en souhaitant, par ailleurs, vivement que les faits lui donnent raison.

A propos de l'étendue de l'habilitation contenue à l'article 198 de la Constitution, le même Premier ministre affirme que cette disposition ne permet pas « de corriger *a posteriori* certaines révisions implicites de la Constitution ou des contradictions qui se seraient glissées dans son texte » (18). A première vue cette affirmation pose problème. Il semble qu'il faille la comprendre comme interdisant de remettre en cause des modifications implicites autrefois réalisées par le Constituant en méconnaissance de la procédure de révision (19) tout en permettant le cas échéant, à tout le moins là où cela s'avère possible, la consécration explicite de modifications implicites autrefois réalisées. C'est ainsi que la commission gouvernementale paraît avoir compris les choses. On constate, en effet, que le texte de l'article 3 de la nouvelle Constitution proposé par le Gouvernement fédéral qualifie la troisième région de « Région de Bruxelles-Capitale », sur base sans doute de la considération que l'ancien article 107^{quater} de la Constitution avait été implicitement modifié en 1988.

L'analyse de la proposition gouvernementale permet de partager très largement les réactions généralement favorables suscitées par le travail accompli, du moins dans sa version française (20).

(17) Rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, p. 6.

(18) *Ibid.*, p. 13.

(19) Un membre des commissions réunies de la Chambre des représentants et du Sénat a cru pouvoir affirmer que la modification implicite de la Constitution est possible au moyen d'une technique qui, à son sens, peut être rangée dans le droit coutumier constitutionnel ! Voy. le rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, p. 12.

(20) Des critiques relativement sévères ont été adressées à la version de langue néerlandaise de la Constitution par J. LELIARD, « Terminologische vragen aan de grondwetgever », *R.W.*, 1994-1995, pp. 352 à 356.

C'est très opportunément que le texte de la proposition maintient l'expression de cette forme de courtoisie constitutionnelle que le Constituant se plaît à pratiquer et qui veut que, dans l'énumération des communautés, régions et régions linguistiques, il y ait — en fonction de la version linguistique — un ordre à respecter (21). Ainsi, pour prendre l'exemple de l'article 2 de la Constitution, on constate que dans la version néerlandaise la Communauté flamande est citée en premier lieu, que la version française débute par la Communauté française et que, dans la version de langue allemande, la Communauté germanophone est citée avant les deux autres. Le souci de ne pas heurter inutilement les susceptibilités va jusqu'à établir des alternances dans la version de langue allemande là où des textes ne concernent que la Communauté française et flamande : tantôt la Communauté française est citée en premier, tantôt la Communauté flamande (22). Ne font exception à cette tradition que les textes des actuels articles 67 et 68 de la Constitution qui, dans les trois versions linguistiques, adoptent le même ordre de présentation (23). Peut être la commission gouvernementale eût-elle pu remédier à cela ?

La proposition gouvernementale procède par ailleurs très heureusement à l'indispensable uniformisation de terminologie et d'usage des majuscules à propos des diverses entités qui composent l'État et des autorités publiques qui s'y manifestent : Gouvernement fédéral, Conseil des ministres, communautés et régions, Région wallonne, Communauté flamande, etc... sont ainsi désignés uniformément et écrits de la même manière dans l'ensemble de la Constitution (24). La même tentative a été entreprise à propos des termes « Chambres » ou « Chambre » qui s'appliquent indifféremment à chacune des assemblées parlementaires et le terme « Chambre des représentants » qui bien évidemment ne désigne que la seule assemblée composée pour le tout d'élus directs. Ne fait exception à la règle que le seul article 81 de la Constitution où, à six reprises, est utilisé le terme « Chambre », alors qu'il s'agit manifestement de la seule Chambre des représentants. Cela aurait-il échappé à la commission ?

Est judicieuse aussi l'initiative qu'à tort d'aucuns ont présenté comme une solution originale et qui consiste à regrouper au maximum sous le

(21) Voy. à ce sujet les articles 2, 3, 4 et 198 de la Constitution dans leurs trois versions linguistiques.

(22) Voy. notamment les articles 115, 121, 127, 128, 129 et 137 de la Constitution dans les trois versions linguistiques.

(23) Ces deux articles sont relatifs aux diverses catégories de sénateurs qui, à l'issue des prochaines élections législatives, composeront le Sénat.

(24) Voy. à propos de l'usage des majuscules dans la version française les remarques du professeur A. Goose, dans le rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, Annexe 5, p. 71, et la note sur l'emploi de la majuscule dans la langue française et la proposition du Gouvernement du professeur M. Wilmet, dans le rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution, de réformes institutionnelles et de règlement des conflits par M. Duquesne, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 1092/9, Annexe 1, p. 41.

titre IX l'essentiel des dispositions transitoires. Celles dont on savait quand elles cesseraient d'être en vigueur et qui ne nécessitaient pas l'adoption d'une loi ont été regroupées en fin de texte. Ont par contre été maintenues dans le corps du texte celles dont on ignorait, parce que nécessitant une loi d'exécution, si et à quel moment elles ne seraient plus d'application. De la sorte ne subsistent dans le corps du texte que quatre dispositions transitoires : celles qui assortissent les articles 35, 103, 125 et 143 de la Constitution. On constate néanmoins que trois dispositions transitoires nécessitant l'adoption préalable d'une loi figurent dans le titre IX de la Constitution (25).

Rien n'étant parfait, on peut — ainsi que cela a été observé du reste (26) — s'interroger sur l'ordre de présentation des huit chapitres qui composent le titre III consacré aux « Pouvoirs » et plus particulièrement sur la dernière place assignée au chapitre relatif aux institutions provinciales et communales. Il eût été plus judicieux, semble-t-il, de l'insérer après le chapitre IV de manière à ce que l'ensemble des collectivités politiques qui composent l'État soient abordées à la suite les unes des autres, avant de traiter du pouvoir juridictionnel partagé entre la Cour d'arbitrage, le pouvoir judiciaire, le Conseil d'État et les juridictions administratives. L'observation selon laquelle l'ordre retenu est traditionnel et traduit qu'il « n'y a qu'un seul et unique système de juridictions, compétent pour les deux niveaux de pouvoir et que les provinces et communes sont subordonnées tant à l'autorité fédérale qu'aux communautés et aux régions » (27) n'emporte guère l'adhésion. Faut-il relever que les provinces et communes relèvent également de la juridiction du pouvoir judiciaire et des juridictions administratives ?

III. — LES TRAVAUX DU CONSTITUANT

La discussion de la proposition gouvernementale par les assemblées constituantes présente d'incontestables particularités de méthode et de procédure.

A cet égard, il convient de relever en premier lieu que la volonté d'aboutir rapidement donne lieu à une véritable collaboration entre la Chambre des représentants et le Sénat à deux moments de la discussion de l'initia-

(25) Voy. les dispositions figurant au V, § 1^{er}, littéra d, *in fine*, et au VI, §§ 2 et 3, du titre IX de la Constitution.

(26) Note de F. DELPÉRÉE, Doyen de la Faculté de droit de l'U.C.L., relative à la « proposition du Gouvernement fédéral portant application de l'article 132 de la Constitution », Rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, Annexe 2, p. 55.

(27) Réponse des huit universitaires aux remarques formulées par le professeur F. DELPÉRÉE, *Doc. parl.*, Ch. repr., précitées, n° 1092/2, Annexe 3, p. 59.

tive (28). Une première manifestation de cette collaboration se produit dès le dépôt de la proposition. Le 30 juin 1993, les commissions compétentes des deux assemblées décident en effet de consacrer immédiatement après les vacances parlementaires un certain nombre de réunions communes à l'examen des textes. Il y va d'une procédure inhabituelle, non prévue par les règlements des assemblées, dont il y a lieu de se demander si elle ne porte point atteinte aux prérogatives constitutionnelles de chacune d'elles. Sans doute est-ce en raison du silence des textes réglementaires et pour ne pas porter trop ouvertement atteinte aux compétences respectives des assemblées qu'il est décidé de ne pas procéder formellement à des votes en commissions réunies, même si sur de nombreux points un consensus se dégage. On constate, par ailleurs, que quinze amendements sont déposés lors de ces discussions, signés chaque fois par un membre de la Chambre des représentants et un sénateur, sur lesquels il est vrai les commissions réunies ne se prononcent pas formellement (29).

La discussion de la proposition en commissions réunies — à laquelle sont consacrées quatre réunions — fournissent l'occasion de s'accorder sur certaines questions de principe, comme celle relative à la procédure d'adoption des nouveaux textes à propos de laquelle il est convenu qu'il doit y avoir un double vote dans chacune des assemblées, à savoir un vote article par article suivi d'un vote sur l'ensemble (30). Elle permet par ailleurs d'examiner les suggestions des linguistes néerlandophones sur la version de langue néerlandaise proposée, de débattre des observations faites à la suite de la transmission de la proposition aux départements et centres de droit public des universités belges (31) et des réactions à celles-ci émanant de la commission gouvernementale. Elle est l'occasion aussi d'interroger deux linguistes francophones sur le texte de langue française de la proposition, dont les observations n'ont-il est vrai pas pu être remises en temps utile pour qu'il en soit débattu par les commissions réunies.

Au terme de ce premier échange de vues consigné — le fait est tout à fait inhabituel — dans un rapport unique signé conjointement par le rapporteur des deux commissions et publié dans les documents de la Chambre des représentants et ceux du Sénat, il apparaît que cent quarante-deux des cent nonante-six articles proposés, soit plus de septante pour cent n'ont, à ce stade, fait l'objet d'aucune observation.

(28) Voy. à ce propos A. NOEL et P. VANDERNACHT, « L'activité parlementaire des Chambres fédérales en 1993 », *R.B.D.C.*, 1994, p. 421.

(29) Amendements déposés en commissions réunies, Annexe 4 au rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., précités, n° 1092/2, pp. 64 et ss.

(30) Rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, p. 13.

(31) Cette initiative — en soi remarquable — ne semble avoir donné lieu qu'aux seules observations faites par le Doyen de la Faculté de droit de l'Université Catholique de Louvain.

Les discussions qui ont lieu par la suite au sein de la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits de la Chambre des représentants fournissent l'occasion d'une seconde collaboration avec le Sénat. Après avoir consacré deux réunions à l'examen de divers articles, en ayant soin d'ajourner les votes, il est décidé qu'une délégation de ladite commission se concertera avec la commission de révision de la Constitution du Sénat à propos des vingt amendements déposés à l'époque à la Chambre des représentants (32) et à propos de suggestions d'ordre linguistique formulées pour les deux versions française et néerlandaise. L'objectif est simple. Il s'agit d'éviter autant que possible des navettes entre les assemblées constituantes.

De la concertation résulte qu'aucune majorité ne se dégage au Sénat pour soutenir dix des vingt amendements dont on observe que six seront formellement retirés par la suite par leurs auteurs, tandis que le Sénat manifeste son accord total ou partiel sur neuf autres amendements, le Gouvernement signifiant, par ailleurs qu'il ne s'opposera pas à l'amendement tendant à restituer, dans l'article 3 de la Constitution, à la Région de Bruxelles-Capitale la dénomination de « Région bruxelloise » qui était la sienne sous l'empire de l'ancien article 107^{quater}. Au cours de cette même concertation, la commission sénatoriale manifeste sa volonté de voir adoptées un certain nombre de modifications relatives à d'autres dispositions. Il convient de relever à cet égard l'insistance avec laquelle ladite commission réclame que soient insérés à l'actuel article 115, après les mots « Conseil de la Communauté flamande », les mots « dénommé Conseil flamand » (33). Ces modifications voulues par le Sénat seront adoptées par la Chambre des représentants, parfois au terme de discussions au cours desquelles la position imposée par le Sénat semble avoir eu un poids déterminant (34).

Les travaux menés au sein de la commission de la Chambre des représentants consacrent la plupart des corrections et suggestions d'ordre purement linguistique et orthographique. La quasi-totalité des propositions faites pour la version de langue française par le professeur A. Goose, qui plaide notamment pour l'accentuation des majuscules, sont admises (35). La majeure partie de celles proposées pour la version de langue néerlandaise par la Commission centrale pour la langue néerlandaise juridique et admi-

(32) *Doc. parl.*, Ch. repr., précités, n° 1092/3 et 4.

(33) Rapport précité de M. Duquesne, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/9, pp. 6 à 8.

(34) *Ibid.*, pp. 23-24.

(35) Sur les vingt-cinq suggestions linguistiques formulées par le professeur A. Goose, vingt-trois sont suivies par la commission de la Chambre des représentants. La proposition relative à l'article 111 de la Constitution consistant à écrire « condamnés » au pluriel, et celles concernant l'article 193 suggérant l'usage d'une minuscule à Belgique, n'ont pas été suivies. Par contre, une seule observation du professeur M. Wilmet, celle relative à l'article 139 de la Constitution et consistant à écrire au pluriel « de leurs gouvernements respectifs » a été suivie.

nistrative en Belgique sont également agréées (36) de mêmes que celles faites en cours de discussion par des membres de la commission. Quant aux autres modifications, elles résultent tantôt de l'adoption d'amendements régulièrement introduits par écrit — treize amendements sont de la sorte adoptés —, tantôt de l'accord sur des propositions formulées de manière informelle au cours des discussions. C'est ainsi, par exemple, qu'est adoptée la modification à l'article 67 de la Constitution consistant à exprimer en toutes lettres plutôt qu'en chiffres le nombre de sénateurs (37).

Le rapport de la commission de la Chambre des représentants fait apparaître que cent dix-neuf des cent nonante-six articles de la proposition initiale n'y ont donné lieu à aucune observation particulière. Il en résulte qu'à ce stade de la discussion, cent dix de ces cent nonante-six articles n'ont fait l'objet d'aucune remarque ni en commissions réunies ni en commission de la Chambre des représentants.

La comparaison de la version de langue française de la proposition initiale et du texte adopté par la commission de la Chambre des représentants montre que trente-neuf articles seulement font l'objet de l'une ou l'autre modification ou adaptation, soit moins de vingt pour cent (38). Si l'on veut bien tenir compte de ce que pour seize de ces trente-neuf articles la seule modification consiste à accentuer la lettre majuscule E du mot État, on arrive à cette constatation — en soi remarquable — que près de nonante pour cent des articles proposés par la commission gouvernementale ont été avalisés par la Chambre des représentants en ce qui concerne la version française de la Constitution.

À cela s'ajoute, il convient de le relever, l'un ou l'autre changement introduit dans les intitulés des chapitres et sections. Au chapitre III du titre III l'adjectif « fédéral » est adjoint au mot « Gouvernement ». Une modification plus conséquente est introduite au chapitre V du même titre qui consiste à faire apparaître la Cour d'arbitrage dans l'intitulé même de ce chapitre et à le subdiviser en trois sections, dont une section II consacrée à la Cour d'arbitrage, alors que la proposition initiale ne comprenait que

(36) La Commission centrale pour la langue néerlandaise juridique et administrative en Belgique avait fait des suggestions d'ordre linguistique à propos de vingt-neuf des cent nonante-six articles proposés par la commission gouvernementale (rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, Annexe 1) qui n'avaient suscité que trois refus formels et sept réponses réservées de la part des commissions réunies. La commission de la Chambre des représentants manifeste pour sa part dix refus formels dont cinq concernent le remplacement aux articles 121, 123, 136, 140 et 158 de la Constitution du terme « werking » par « werkwijze ». Elle revient par ailleurs sur l'accord donné initialement par les commissions réunies pour remplacer à l'article 166 de la Constitution l'expression traditionnelle « inrichtende machten » (pouvoirs organisateurs) par le terme « organiserende instanties ».

(37) Rapport précité de M. Duquesne, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/9, p. 18.

(38) La majeure partie de ces modifications apparaissent à la lecture du texte adopté par la Commission, les modifications par rapport à la proposition initiale y étant soulignées (*Doc. parl.*, Ch. repr., précités, n° 1092/10).

deux sections relatives respectivement aux conflits de compétence et aux conflits d'intérêts.

La volonté d'aller de l'avant et de retarder le moins possible la promulgation des textes nouveaux conduit la commission de la Chambre des représentants à intégrer dans la proposition, et cela dès le 11 janvier 1994, les actuels articles 22 et 23 de la Constitution, relatifs au respect de la vie privée et familiale et aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette intégration se fait à un moment où ces deux articles sont encore à l'état de projet. A cette date, en effet, les articles dont il s'agit ne sont pas encore adoptés en séance plénière par la Chambre des représentants (39).

Le vote sur le texte allemand de la Constitution, qui ne donne lieu à aucune observation, se fait par ailleurs sans tarder. Il est acquis en commission immédiatement après le vote sur l'ensemble de la version française et néerlandaise.

Compte tenu de la procédure suivie en commission, la discussion et le vote du texte en séance plénière de la Chambre des représentants ne pouvaient être que réduits à leur plus simple expression. Seul l'article 3 de la Constitution, parce que politiquement chargé — de manière plus artificielle que réelle —, donne naissance à un échange de propos, les autres dispositions étant acquises et les amendements systématiquement rejetés.

S'il est procédé — à tout le moins formellement — à un vote article par article, on observe qu'en fait il y a un vote effectif avec décompte des voix exprimés à vingt reprises seulement (40).

Dans l'ensemble, le texte de la proposition mise aux voix ne rencontre du reste que fort peu d'opposition. Soixante-cinq des cent nonante-huit articles de la proposition ainsi que les dispositions transitoires et la décision sur l'ensemble se heurtent au vote négatif de onze membres de la Chambre des représentants, qui appartiennent tous à l'antidémocratique parti du « Vlaams Blok ».

La concertation préalable avec la Chambre des représentants a pour conséquence logique de réduire considérablement les occasions de discussion au Sénat. En commission, il n'est émis d'observations qu'à propos de dix-neuf articles. Cinq amendements y sont rejetés, après quoi est adopté, sans qu'y soit apportée la moindre modification, le texte voté par la Chambre des représentants (41).

(39) La Chambre des représentants adoptera ces deux textes, sous leur numérotation ancienne, en séance plénière du 20 janvier 1994. Ils seront promulgués par le Roi le 31 janvier 1994 et publiés au *Moniteur belge* du 12 février 1994.

(40) *Ann. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1993-1994, séance du 20 janvier 1994, pp. 829 et ss.

(41) Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. Vandenberghe, *Doc. parl.*, Sén., S.E. 1991-1992, n° 100-46/8°.

Lors de la séance plénière du Sénat le 3 février 1994, le Président semble remettre en cause l'accord qui paraissait s'être dégagé en commissions réunies, au terme duquel il serait procédé à un vote article par article, suivi d'un vote sur l'ensemble. Il propose en effet — ce qu'accepte le Sénat — de procéder à un seul vote portant à la fois sur les articles et l'ensemble de la Constitution coordonnée (42). Ce vote est acquis à une très large majorité, seuls six sénateurs du « Vlaams Blok » et le représentant de l'excentrique parti « Rossem » manifestant leur opposition.

Ainsi s'achève la phase parlementaire suivie dès le surlendemain, soit le 5 février 1994, de la publication dans la presse quotidienne du texte de la Constitution coordonnée, avant même qu'il ait été sanctionné et promulgué par le Roi. Cette double formalité est accomplie solennellement dans les locaux du Parlement, le 17 février 1994. Il s'agit là de la dernière particularité de procédure puisqu'aussi bien la sanction et la promulgation des textes par le Roi se font d'ordinaire au cabinet royal, la date de leur accomplissement n'étant généralement révélé que par la publication des textes au *Moniteur belge*.

L'opération se termine par la publication du texte de la « Constitution coordonnée le 17 février 1994 » dans une deuxième édition du *Moniteur belge* portant la même date.

IV. — LE RESPECT DE L'ARTICLE 198 DE LA CONSTITUTION

Si, d'une manière générale, le Constituant de 1994 est parvenu à se maintenir dans les étroites limites de l'article 198 de la Constitution — qui interdit toute modification de fond —, il paraît bien s'en être écarté à l'une ou l'autre reprise.

On observe, en premier lieu, qu'en l'absence de toute habilitation à ce propos, le Constituant a estimé nécessaire de doter le texte de la Constitution d'un nouvel intitulé. C'est un document pourvu d'un intitulé que le Roi a sanctionné et promulgué. Le procédé est tout à fait inhabituel. D'ordinaire, en effet, le Roi sanctionne et promulgue le corps du texte, à l'exclusion de l'intitulé sur lequel les assemblées ne se prononcent du reste généralement pas. En 1831, le Congrès national avait au demeurant procédé de la même manière. Le 7 février 1831 était décrété un texte dépourvu d'intitulé (43).

(42) *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, séance du 2 février 1994, p. 1087.

(43) Voy. le texte publié à la *Pasinomie*, 1830-1831, sous le n° 44. Adde E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Bruxelles, Soc. Typogr. belge, 1844, t. IV, p. 125.

Dès lors qu'était prise la décision de soumettre à la signature royale un document pourvu d'un intitulé, on aurait dû s'interroger sur le caractère adéquat de l'expression « La Constitution coordonnée » (44). Elle ne fait allusion ni au nom de l'État belge ni à la forme monarchique du gouvernement qui y est pratiqué. L'examen des versions françaises des Constitutions des États membres de l'Union Européenne montre que toutes indiquent tantôt à la fois la forme de gouvernement — royaume, grand-duché, république — et le nom de l'État, tantôt à tout le moins le nom de l'État dont il s'agit.

Il eût été normal semble-t-il de retenir l'expression « Constitution du Royaume de Belgique », compte tenu de ce que l'article 4 de la Constitution utilise le concept de royaume, ou à tout le moins l'expression « Constitution de la Belgique » ou « Constitution belge ». On relève à ce propos que l'édition officielle réalisée par les soins de la Chambre représentants à l'occasion de la promulgation solennelle de la coordination le 17 février 1994 porte sur la couverture de l'ouvrage la mention « La Constitution belge ».

Une modification de fond paraît apportée à l'article 141 de la Constitution plus précisément là où il charge la loi ordinaire d'organiser la procédure tendant à prévenir les conflits entre lois, décrets et ordonnances, alors qu'un des textes dont il est issu — à savoir l'article 59*bis*, § 8, — charge la loi ordinaire non seulement d'organiser la procédure tenant à prévenir les conflits lois-décrets, mais aussi à les régler. La commission gouvernementale s'en est expliqué (45). Elle justifie le texte de l'article 141 de la Constitution par la considération que la création de la Cour d'arbitrage par l'ancien article 107*ter* et les compétences attribuées en la matière à la loi spéciale avaient eu pour effet de modifier implicitement l'article 59*bis*, § 8. C'est à juste titre qu'il a été objecté qu'à l'époque de l'introduction de l'article 107*ter* dans la Constitution, l'article 59*bis*, § 8, n'était pas susceptible de révision. L'objection n'a pas été entendue (46). Il en résulte que l'article 141 de la Constitution semble entaché d'une malencontreuse omission.

Dans le même ordre d'idées on peut se demander s'il était permis au Constituant de préciser aux articles 67 et 115 de la Constitution que le Conseil de la Communauté flamande se dénomme Conseil flamand. Il s'agit manifestement d'un ajout aux textes de base, emprunté à la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

A cet égard il convient d'observer que, si ladite précision est fournie aux articles 67 et 115, elle ne figure par contre pas aux articles 86 et 118 de la

(44) Il a été observé que le procédé mis en œuvre en l'espèce se rapproche plus d'une codification que d'une coordination : voy. F. TULKENS, *op. cit.*, p. 115.

(45) Voy. à ce sujet les explications fournies par le Premier ministre dans le rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, pp. 43 à 45.

(46) Rapport précité de MM. Duquesne et Vandenberghe, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 1092/2, p. 45.

Constitution. Il est par ailleurs permis de s'interroger sur les raisons qui — dans la logique du Constituant — ont conduit à ne pas fournir la même précision à propos du Gouvernement de la Communauté flamande dans les articles qui le concernent. On arrive de la sorte à la constatation que des différents Conseils et Gouvernements de communauté et de région il en est un seul — le Conseil flamand — à être identifié et encore de manière non systématique par le nom qui lui fut autrefois donné par le législateur.

Ailleurs, le texte nouveau laisse parfois subsister les apparentes contradictions et incompatibilités.

Ainsi en va-t-il de la double appellation conservée à la Région centrale du pays. Dénommée « Région bruxelloise » à l'article 3 de la Constitution — conformément à l'ancien article 107^{quater} —, elle réapparaît aux articles 136, 138, 163 et 166 sous l'appellation « Région de Bruxelles-Capitale » empruntée aux modifications ultérieures apportées aux articles 1^{er}, 59^{quinquies} et 108^{ter} de la Constitution. La proposition initiale de la commission gouvernementale qui, dans tous les articles faisait usage de l'expression « Région de Bruxelles-Capitale », était plus logique.

Il en va de même à l'article 43 de la Constitution, qui regroupe deux dispositions apparemment inconciliables. Dans le paragraphe 1^{er}, il est dit que c'est de la manière fixée par la loi que les membres élus de *chaque* Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais. Dans le paragraphe 2, par contre, il est décidé par le Constituant de la composition des groupes linguistiques français et néerlandais du Sénat.

Face à ce genre de situations, l'interprète est contraint d'examiner s'il y a effectivement contradiction et, le cas échéant, le moyen de la résoudre. Traditionnellement le critère chronologique — *lex posterior priori derogat* — est de ceux qui sont susceptibles d'être pris en considération. De ce point de vue la coordination de 1994 ne simplifie pas les choses. L'interprète doit, en effet, recourir aux tables de concordance à l'effet d'identifier d'abord les textes dont sont issus les articles nouveaux, pour s'assurer ensuite des dates de promulgation des dispositions dont il s'agit.

Les tables de concordance demeureront longtemps encore un outil indispensable. Pendant des dizaines d'années, voire parfois depuis leur origine en 1831, les dispositions constitutionnelles ont été identifiées sous un autre numéro dans les innombrables décisions de justice et les travaux de doctrine. La tâche de ceux qui cherchent à s'initier au droit constitutionnel, notamment les étudiants, ne s'en trouve pas facilitée.

Si la coordination des textes constitutionnels est aujourd'hui accomplie elle est appelée à se prolonger par la mise en concordance des dispositions des lois et arrêtés avec les nouvelles numérotations et subdivisions de la Constitution ainsi que le prévoit l'article 127, § 3, de la loi spéciale du

16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (47). Une première étape est annoncée, le Gouvernement fédéral ayant dit son intention de demander à la section de législation du Conseil d'État de procéder à cette mise en concordance dans les lois spéciales et ordinaires de réformes institutionnelles (48)

L'opération devra logiquement s'étendre par la suite à d'autres législations et réglementations. Par là se manifeste que l'onde de choc provoquée par la coordination constitutionnelle de 1994 continuera pendant un bon bout de temps à se propager dans l'ensemble du droit belge.

(47) Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993, Deuxième édition, p. 16837.

(48) Déclaration du Premier ministre en séance plénière de la Chambre des représentants, *Ann. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1993-1994, séance du 19 janvier 1994, p. 787.