
Le processus de modification de la Constitution belge

par Francis Delpérée

Toutes les dispositions de la Constitution méritent un égal intérêt. Toutes participent de la même manière à la dignité de la règle constitutionnelle. Mais, parmi ces dispositions, il en est une, et probablement une seule, qui appelle un examen plus attentif encore. Cette disposition, c'est celle qui prescrit la manière dont la Constitution peut être modifiée.

Le phénomène est saisissant à souhait. Il n'est pas toujours perçu à sa juste valeur. Voici la Constitution qui, dans l'un de ses articles, ne se préoccupe pas d'organiser les pouvoirs publics. Elle n'énonce pas non plus les droits qui reviennent aux membres de la société politique. De manière plus directe et plus simple, la Constitution parle d'elle-même. Elle établit son propre statut.

Ou, pour exprimer la même idée en d'autres termes, la Constitution affirme, dans une ou plusieurs dispositions qui ont valeur constitutionnelle, ce qu'est une Constitution, à quoi elle sert et comment elle peut être corrigée.

Nul gouvernement, nul gouverné ne peut ignorer ce message. Et ceci à un double point de vue : politique et technique.

D'un point de vue politique, la disposition qui contient la formule d'amendement constitutionnel exprime, en condensé, l'ensemble des principes et des valeurs qui caractérisent un État. Pour sa propre transformation, la Constitution exige le respect de ce qui lui tient le plus à cœur. Non pas dans l'absurde prétention de dicter ses lois aux générations futures. Mais dans le souci de préserver les intérêts dont elle a la charge.

Prévoit-elle, par exemple, une Constitution souple? Elle manifeste le souci de s'adapter sans délai aux transformations de la vie économique et sociale. Instaure-t-elle plutôt une Constitution rigide? Elle témoigne de la volonté de rester fidèle à ses préoccupations initiales ou d'éviter de trop brusques bouleversements institutionnels.

Francis Delpérée est doyen de la Faculté de droit de l'Université Catholique de Louvain. Cet article est tiré de son mémoire du rapport au Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada, Parlement du Canada, Ottawa, mai 1991.

D'un point de vue plus technique, la disposition qui indique à quelles conditions, de forme et de fond, le statut d'une société politique peut être corrigé introduit à d'autres dispositions constitutionnelles. La procédure d'adoption de la Constitution préfigure les traits essentiels du régime politique. La procédure de révision les confirme.

Prévoit-elle, autre exemple, d'associer une ou des assemblées législatives à l'oeuvre de confection de la Constitution? Elle manifeste d'emblée son adhésion à un système imprégné des lois du parlementarisme. Choisit-elle des procédures où les collectivités particulières peuvent faire entendre leur voix? Elle inscrit ses institutions dans les perspectives qui sont celles d'une société composite.

L'article 131 de la Constitution belge n'échappe pas à la règle. Il est la disposition-clé, certains diront : la disposition-verrou, d'une Constitution particulièrement rigide. Lui-même n'a pas été modifié depuis son adoption, le 7 février 1831.

Les évolutions les plus récentes de l'État belge, qui assurent la transition entre les formes d'un État unitaire et celles d'un État fédéral, ont aussi conduit à concevoir des modes indirects de révision de la Constitution. Depuis 1970, des lois spéciales sont élaborées selon des modalités qui s'inspirent des procédures d'amendement constitutionnel.

La description du processus de révision

L'article 131 de la Constitution belge est conçu dans les termes suivants :

« Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71. Ces chambres statuent de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision. Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

Le texte qui est ainsi rappelé permet de répondre à trois questions simples mais essentielles : qui révisé la Constitution ?, que peut-on réviser dans la Constitution ?,

comment y a-t-il lieu de procéder à une révision de la Constitution?

Le texte constitutionnel est clair : les Chambres constituantes statuent de commun accord avec le Roi sur les points soumis à la révision. Autrement dit, le pouvoir constituant se compose de trois branches : la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi. Seule une délibération concordante de ces trois autorités publiques - un commun accord, comme l'indique l'article 131, alinéa 4 - peut faire oeuvre constitutionnelle.

Cette règle est importante à raison de ce qu'elle exclut et à raison de ce qu'elle impose.

La Constitution belge n'a pas recours au système de la convention nationale, c'est-à-dire de l'assemblée *ad hoc* qui est élue pour remplir la seule fonction constituante. Elle exprime ainsi sa méfiance vis-à-vis d'une institution qui puisse concurrencer, voire supplanter l'action des Chambres législatives¹.

Pour le même motif, la Constitution belge ne fait pas appel à la population pour réviser, par la voie référendaire, le texte constitutionnel. Elle prohibe le référendum législatif². Elle doit *a fortiori* ne pas laisser place au référendum constituant.

La Constitution belge impose, au contraire, le recours aux branches qui exercent traditionnellement la fonction législative, soit - aux termes de l'article 26 de la Constitution - la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi. Il est entendu qu'en matière constitutionnelle comme en matière législative, des initiatives peuvent être prises par l'une ou l'autre des autorités qui composent le pouvoir législatif³.

La règle qu'on rappelle n'est pas sans soulever une question essentielle. En droit belge, l'auteur de la Constitution est-il distinct de l'auteur de la loi ? Mises à part les majorités qualifiées qui doivent être recueillies pour faire oeuvre constitutionnelle, le pouvoir constituant paraît s'identifier au pouvoir législatif. Ou, pour exprimer la même idée sous une autre forme, le pouvoir législatif paraît investi tout à la fois de la fonction législative qui lui revient normalement et de la fonction constituante qui lui revient exceptionnellement.

En réalité, il ne s'agit que d'une illusion d'optique. Comme on le montrera, les deux branches du pouvoir législatif issues de la représentation nationale ne peuvent entreprendre la tâche de révision proprement dite qu'après avoir été renouvelées.

C'est une représentation nouvelle et "fraîchement issue du suffrage", selon l'expression de Georges Burdeau, composant les deux chambres législatives qui, de concours avec le Roi, est l'autorité instituée pour réviser la Constitution⁴.

L'article 131 de la Constitution belge établit deux principes. Le premier : toute disposition constitutionnelle peut être révisée; il n'y a pas de textes supra-constitutionnels dont l'autorité compétente pour réviser la Constitution ne pourrait pas se saisir⁵; il n'y a pas d'article-tabou⁶. Second principe : toute la Constitution ne peut être révisée en un même moment;

la révision intégrale de la Constitution n'est pas concevable; il n'y a place que pour des révisions partielles de la Constitution.

Une question accessoire mérite d'être examinée. Est-il permis de réviser les dispositions de l'article 131 de la Constitution qui organisent le processus de révision de la Constitution ? Une réponse affirmative ne fait aucun doute. La pratique est d'ailleurs en ce sens. L'insertion dans la Constitution belge des articles 84⁷ et 131bis⁸ aux fins de préciser les moments où une révision ne peut être engagée a eu pour effet, au moins indirect, de modifier l'article 131 de la Constitution.

Deux précisions s'imposent néanmoins. L'une est de procédure : « 131 doit être modifié selon 131 »⁹. Ou, pour exprimer la même idée en termes moins sibyllins, la procédure de modification de la Constitution doit être corrigée selon les modalités prévues par la Constitution en vigueur et non selon les règles que la nouvelle Constitution entend imposer.

L'autre précision porte sur le fond. À mon avis, la disposition qui instaure la procédure de révision constitutionnelle ne peut être abrogée. Elle ne peut non plus être à ce point modifiée qu'elle aboutirait à supprimer toute distinction entre la règle constitutionnelle et les règles établies par les pouvoirs constitués. Les réformes entreprises ne peuvent avoir pour objet d'instaurer une révision constitutionnelle permanente.

L'auteur de la Constitution ne peut se saborder et détruire le fondement de sa propre compétence. S'il devait agir de la sorte, on devrait constater, pour utiliser une expression imagée, que le pouvoir constituant scie la branche sur laquelle il est assis.

La procédure de révision

Le souci de la Constitution belge de ne voir procéder qu'à des révisions partielles et échelonnées commande la distribution de la procédure en trois phases distinctes : l'initiative, la dissolution et la révision proprement dite.

1. L'initiative de la révision

Un membre de l'une ou de l'autre chambre peut déposer une *proposition* de déclaration de révision de tel ou tel article de la Constitution; le Roi peut faire de même en présentant un *projet* de déclaration de révision. La proposition ou le projet sont examinés selon une procédure analogue à celle qui est pratiquée en matière législative.

L'initiative ne met véritablement en mouvement l'opération de révision constitutionnelle que lorsqu'elle aboutit à la formulation conjointe de *déclarations de révision* par les deux chambres, d'une part, par le Roi, d'autre part¹⁰. Dès ce moment, le pouvoir législatif, entendu dans ses trois branches, manifeste la volonté commune de procéder à la révision de telle ou telle disposition constitutionnelle. Les déclarations sont publiées dans le *Moniteur belge*.

Il n'est pas superflu de préciser que les chambres législatives, qualifiées pour la circonstance de

préconstituantes, se prononcent à cet instant selon leurs règles traditionnelles de fonctionnement, soit à la majorité absolue. Les chambres constituantes, elles, se prononceront à la majorité qualifiée des deux tiers.

La déclaration de révision doit répondre à une condition de forme. Elle doit *désigner* les dispositions constitutionnelles qu'il y aurait lieu de réviser. La référence générale à un titre, à un chapitre ou à une section est considérée comme imprécise. Il y a lieu, au contraire, de viser un article, voire un paragraphe, un alinéa ou même un membre de phrase.

La déclaration de révision peut-elle aller plus loin que le prescrit constitutionnel et indiquer non seulement qu'il y aurait lieu, mais encore comment il y aurait lieu, de réviser la Constitution ? Le procédé qui revient à indiquer le sens de la révision à réaliser est considéré comme incorrect¹¹. Il n'appartient pas aux chambres préconstituantes d'entreprendre sur l'oeuvre qui est réservée aux chambres constituantes. À supposer que la déclaration ne respecte pas cette prescription, il faut considérer que l'indication du sens de la révision ne lie évidemment pas l'autorité investie du pouvoir de modifier la Constitution.

2. La dissolution

La publication des déclarations conjointes de révision de la Constitution entraîne la dissolution automatique des chambres législatives. Comme le précise l'article 131, alinéa 2, celles-ci sont « dissoutes de plein droit ». Le pouvoir exécutif n'est pas en mesure de fixer la date de leur renouvellement. « Conformément à l'article 71 », les électeurs sont convoqués dans les quarante jours et les nouvelles chambres - constituantes, cette fois - dans les deux mois.

La campagne électorale qui précède la désignation des nouveaux élus doit être l'occasion pour les candidats et pour leurs partis de prendre position sur les problèmes constitutionnels dont il y aura lieu de débattre. Le scrutin est l'occasion, pour les citoyens, de se prononcer, à travers la désignation de leurs représentants, sur les choix politiques qu'ils entendent faire prévaloir au cours de l'opération constituante.

La dissolution a donc une portée particulière : elle associe, fût-ce de manière très indirecte, les citoyens à l'opération de révision de la Constitution¹².

3. La révision

Telle qu'elle est organisée par les alinéas 4 et 5 de la Constitution, la fonction révisionniste répond, pour l'essentiel, à trois caractéristiques.

Premièrement, il s'agit d'une fonction facultative. La déclaration de révision de la Constitution ne crée ni pour les chambres constituantes ni pour le gouvernement en place une obligation de prendre des initiatives en matière constitutionnelle. Elle est comprise comme une habilitation à réviser la Constitution, sans plus. C'est en fonction de la

conjoncture politique et des majorités parlementaires dont il a le soutien que le gouvernement appréciera s'il doit ou non saisir les chambres constituantes de *projets* concrets. Les membres de l'une ou l'autre assemblée peuvent également déposer des *propositions* en ce sens.

Deuxièmement, il s'agit d'une fonction limitée. Dans le temps, puisque les nouvelles chambres élues disposent d'une période de quatre ans au maximum - soit la durée de la législature - pour faire oeuvre utile. Mais aussi dans l'objet. Les autorités constituantes sont appelées à statuer sur « les points soumis à révision » (alinéa 4). Elles ne peuvent se saisir d'office de questions qui leur paraîtraient devoir être réglées. Il y a une prohibition absolue d'amender des articles qui ne figurent pas dans la déclaration de révision de la Constitution¹³.

Troisièmement, il s'agit d'une fonction exceptionnelle. Les règles de procédure qui sont prescrites témoignent de cette préoccupation.

Chaque chambre constituante statue sur les points soumis à révision à une double majorité qualifiée. Elle doit respecter un *quorum de présences* : deux tiers au moins des membres qui composent l'assemblée doivent être présents à la délibération. Elle doit aussi respecter un *quorum de votes* : deux tiers au moins des suffrages exprimés (sans qu'il y ait lieu de tenir compte à ce moment des abstentions) doivent être réunis pour l'adoption d'une disposition.

Le Roi, enfin, statue « de commun accord » avec les chambres constituantes sur les points soumis à la révision. Il sanctionne les résolutions portant révision d'articles de la Constitution. Il promulgue aussi les nouvelles dispositions et en assure la publication dans le *Moniteur belge*. Les dispositions révisées sont obligatoires dès le jour de leur révision.

L'évaluation du processus de révision

Il va sans dire que l'évaluation d'un processus de révision constitutionnelle, tel que l'aménage la Constitution d'un État déterminé, ne peut se faire qu'en considération des données politiques et sociales qui caractérisent ce même État. C'est donc eu égard aux particularités de la société belge que s'esquisse ici un essai d'évaluation des mérites et des faiblesses du processus de modification de la Constitution belge.

Le relevé des avantages

En ce qui concerne la définition des autorités révisionnistes, le système constitutionnel belge semble satisfaisant. Il permet d'associer à l'opération constituante les chambres législatives qui représentent la Nation, le gouvernement qui définit les orientations générales de la société politique et même le corps des citoyens¹⁴, qui est le premier destinataire des normes constitutionnelles nouvelles. De cette manière, toutes les parties concernées sont invitées à coopérer à une opération essentielle dans la vie de l'État.

En ce qui concerne la définition des dispositions révisables, le système constitutionnel belge semble également adéquat. Il permet la modification de toute disposition constitutionnelle qui mérite d'être corrigée. Il permet aussi l'insertion de nouveaux articles aux fins de tenir compte, par exemple dans les domaines économique, social ou culturel, des préoccupations les plus contemporaines de la société politique.

En ce qui concerne la définition des procédures de révision, le système constitutionnel belge est plus discuté. Dans les périodes d'intense discussion politique, il présente l'avantage de « calmer le jeu ». Il n'est pas possible d'obtenir « tout et tout de suite ». L'échelonnement du processus de révision en trois phases successives, les césures qu'il entraîne dans l'activité gouvernementale et parlementaire, sans oublier le développement chronologique qu'il suppose, contribuent à canaliser le mouvement des idées et des faits. Il évite que des décisions ne soient prises à l'emporie-pièce. Il permet le mûrissement des solutions. Il tend à calmer le mouvement des passions ou des émotions.

En ce sens, la Constitution belge - qui est une Constitution particulièrement rigide - tend à préserver les équilibres sur la base desquels l'État belge s'est créé et s'est organisé. Elle fait obstacle à des bouleversements dont nul ne pourrait prédire la portée.

Le relevé des inconvénients

En ce qui concerne la définition des autorités révisionnistes, il est permis de se demander pourquoi la Constitution d'un État qui emprunte, depuis plus de vingt ans, certaines formes au fédéralisme¹⁵ ne ménage pas aux collectivités particulières, soit aux Communautés et aux Régions, la possibilité d'exprimer leurs préoccupations à l'occasion de la modification d'une Constitution, dont on sait par ailleurs qu'elle a pour tâche essentielle de définir les règles du partage des pouvoirs et du partage des moyens entre collectivités politiques.

Cette anomalie peut s'expliquer de deux manières.

D'une part, chacune des chambres législatives n'est appelée à se prononcer sur une nouvelle disposition constitutionnelle qu'à la majorité des deux tiers. Dans une société politique où l'une des Communautés (la Communauté flamande) représente 58% de la population, l'exigence d'une majorité de 66% constitue un début de garantie pour la Communauté minoritaire (la Communauté française); elle n'en représente, par contre, aucune pour la troisième Communauté (la Communauté germanophone - qui compte 65 000 habitants dans un pays de 10 millions de personnes).

D'autre part, le travail de révision constitutionnelle ne peut se réaliser sans le concours du gouvernement - soit que ce dernier alimente les assemblées parlementaires des projets qu'il a conçus, soit qu'il se réserve le droit de sanctionner les textes qui ont été préparés sans son initiative. Dans un État où

le conseil des ministres est tenu, à raison de l'article 86bis de la Constitution, d'être composé de manière paritaire¹⁶, la règle équivaut à donner aux deux Communautés représentées dans l'organe central de gouvernement un droit égal de participation à l'oeuvre de révision constitutionnelle.

En ce qui concerne la définition des dispositions révisables, le système constitutionnel belge ne suscite pas de critiques.

En ce qui concerne la définition des procédures de révision, il est communément observé que le système mis en place peut paraître excessivement rigide. Et ceci à trois points de vue, au moins.

Premièrement, la distribution en trois phases distinctes du travail de révision constitutionnelle contribue à allonger la durée des procédures. Elle peut mettre les autorités publiques belges dans l'impossibilité de procéder à des révisions qui devraient être réalisées à bref délai.

Deuxièmement, l'organisation d'une deuxième phase marquée par la dissolution des chambres législatives compromet le développement normal de l'action gouvernementale et parlementaire. Voici un gouvernement qui, en début de législature, considère qu'il y a lieu de réviser sur tel ou tel point la Constitution belge. S'il propose aussitôt aux chambres une déclaration de révision et que celles-ci l'adoptent, elles se trouvent du même coup dissoutes. Rien ne dit que les élections anticipées renverront aux Chambres la même majorité. Ce qui pourrait conduire le gouvernement à démissionner.

En d'autres termes, le gouvernement et la majorité parlementaire qui déclarent qu'il faut procéder à une révision de la Constitution se font « hara-kiri ». Devant les risques de l'entreprise, ils peuvent renoncer à mettre en oeuvre les procédures de révision qui, par ailleurs, pourraient s'avérer indispensables.

Troisièmement, la succession de majorités différentes peut aussi compromettre l'oeuvre de révision. Les chambres préconstituantes s'expriment à la majorité absolue, les chambres constituantes le font à la majorité qualifiée. Les élections qui ont eu lieu entre-temps peuvent avoir eu pour effet de priver le gouvernement de la majorité qualifiée qui lui était nécessaire pour faire oeuvre utile. En d'autres termes, des aléas politiques redoublés peuvent compromettre l'oeuvre de révision de la Constitution.

La multiplication des inconvénients n'est pas sans incidence sur le fonctionnement du système politique. Comme le soulignait déjà en 1831 Joseph Lebeau à la tribune du Congrès national, « s'il n'y a pas moyen de faire des changements à la Constitution, dès que l'opinion se sera prononcée contre elle, elle sera ou enfreinte ou méprisée ». Une trop grande rigidité de la Constitution peut inciter les autorités politiques à en contourner les prescriptions.

Le relevé des projets de réforme

Les propositions n'ont pas manqué aux fins de réviser l'article 131 de la Constitution belge. Sans prétendre réaliser ici un inventaire exhaustif de ces projets politiques, il est permis d'en indiquer les orientations générales.

Certains projets se veulent particulièrement radicaux. Il faut, précise le Vlaamse Blok, soumettre à révision l'article 131 de la Constitution puisque « les organes constituants de la nation flamande souveraine devront régler l'entrée en vigueur et les révisions ultérieures de la Constitution ».

D'autres projets cherchent à instaurer une révision constitutionnelle permanente. Selon la Volksunie, par exemple, il faut modifier l'article 131 de la Constitution et « prévoir que la Constitution peut être révisée à tout moment, pourvu que la majorité des deux tiers soit atteinte », exception faite « pour les articles relatifs aux libertés et droits fondamentaux ».

D'autres projets encore s'inscrivent dans les perspectives d'une démocratie plus participative. Il y aurait lieu, selon le mouvement écologiste, d'« assouplir la procédure de révision des dispositions constitutionnelles » et de prévoir « une révision par le truchement d'un référendum de décision d'initiative populaire ».

Selon les socialistes francophones, une autre perspective devrait être privilégiée. Il faudrait notamment soumettre à révision l'article 131 de la Constitution pour pouvoir modifier sans préalable la Constitution, à l'exception de ce qui concerne les droits et libertés fondamentaux, et en prévoyant une procédure de double majorité spéciale (parmi les élus francophones et parmi les élus flamands).

Commentant ces diverses propositions en 1975, j'écrivais ce qui suit : « Les procédures inscrites à l'article 131 permettent de distinguer la Constitution des lois ordinaires et des lois spéciales. Modifier et simplifier les règles de révision constitutionnelle revient à compromettre la valeur qui s'attache aux prescriptions de la Constitution. Sans doute sera-t-on tenté d'associer d'une manière ou d'une autre les communautés à l'oeuvre de révision. L'exigence d'une majorité dans chaque groupe linguistique pourrait notamment être requise à l'article 131, alinéa 5. Mais, pour le reste, il semble inopportun de permettre une révision permanente d'un texte qui doit bénéficier de la stabilité que lui confère l'adhésion du plus grand nombre. Dans l'état d'un dossier qui paraît peu préparé, il n'y a pas lieu de changer un iota à l'article 131 de la Constitution. »¹⁷

L'adaptation du processus de révision

Les rigidités de la Constitution belge ont incité ses auteurs à recourir, à partir de 1970, à un processus de transformation institutionnelle qu'il n'est peut-être pas inutile de décrire. Le statut des autorités publiques est modifié. Par l'adoption d'une loi spéciale et sans qu'il soit fait oeuvre constitutionnelle. Il est

permis de se demander si les deux procédures ne sont pas destinées à se rapprocher dans l'avenir.

Dans plusieurs dispositions, la Constitution belge se contente d'établir quelques règles de principe. Pour leur mise en oeuvre, elle ne fait pas appel à la loi (soit au législateur statuant à la majorité absolue), mais requiert l'élaboration d'une loi spéciale (étant entendu que celle-ci doit notamment être adoptée à la majorité qualifiée des deux tiers).

Un exemple illustre cette façon de faire. L'article 107 quater, alinéa 1^{er} de la Constitution belge établit la règle selon laquelle « la Belgique comprend trois Régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise ». Il reste, par contre, silencieux sur le point de savoir quelles autorités régionales devront être mises en place, quelles seront leurs responsabilités, de quels moyens administratifs et financiers elles disposeront, quel sera le ressort territorial de ces collectivités politiques.

L'article 107 quater, alinéa 2, précise alors qu'une loi spéciale attribuera « aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59bis, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit ».

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles met en oeuvre cette habilitation. Elle compte, pour sa part, 98 articles subdivisés en de nombreux paragraphes et alinéas. Prolongeant l'oeuvre constitutionnelle, elle donne aux Régions leur statut effectif¹⁸.

Cette manière de procéder est utilisée dans une dizaine de dispositions de la Constitution. Toutes règlent des questions importantes quant au statut des pouvoirs publics.

À chaque fois, il est requis que la loi dont l'intervention est sollicitée recueille des quorums particuliers de présences et de suffrages. Le quorum de présences est de la moitié dans chacune des assemblées législatives, mais il y a lieu de vérifier, à cette occasion, si la moitié des membres de chacun des deux groupes linguistiques se trouve réunie¹⁹. Le quorum de suffrages est de deux tiers dans chacune des assemblées législatives - soit comme en matière constitutionnelle - mais, ici encore, il convient de vérifier si la moitié des membres de chaque groupe linguistique se sont prononcés en faveur du projet.

Les modalités d'élaboration de la loi spéciale, comme le contexte politique dans lequel elle est conçue, invitent à rapprocher cet instrument législatif de la norme constitutionnelle. Non pas que la loi spéciale puisse être assimilée à la Constitution : elle ne répond pas à toutes les conditions de forme prescrites à l'article 131 de la Constitution. Elle n'a pas valeur constitutionnelle. Elle est donc tenue de respecter l'ensemble des dispositions de la Constitution²⁰.

Il n'empêche que la Constitution et la loi spéciale sont appelées à faire oeuvre complémentaire. Sans l'intervention de la loi spéciale, la Constitution reste lettre morte. Inversement,

sans l'intervention de la Constitution, la loi spéciale est impuissante à donner à une matière ses contours précis.

Les modes respectifs d'élaboration de la Constitution et de la loi spéciale se rapprochent sur plusieurs points. Les matières traitées par la Constitution et la loi spéciale sont du même ordre.

Une piste de réflexion a déjà été esquissée. Elle conduit à adapter les majorités constitutionnelles aux majorités législatives spéciales. Elle exige une modification de l'alinéa 5 de l'article 131 de la Constitution, qui serait alors conçu de la manière suivante :

« Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents et si la majorité des membres de chaque groupe linguistique ne se trouve réunie. Nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. »

La formule ainsi proposée présenterait un avantage. Celui de faire apparaître, mieux qu'actuellement, que toute révision constitutionnelle doit être le fruit d'un consensus suffisant entre les deux grandes Communautés qui composent la Belgique.

Conclusions

La Constitution belge est peut-être l'une des Constitutions les plus rigides au monde. Ce qui ne l'a pas empêchée, durant les vingt dernières années, d'être modifiée, et en profondeur, à trois reprises : en 1970, en 1980 et en 1988. Sans oublier quelques modifications de détail durant l'année 1991. Le phénomène donne à penser qu'il n'y a pas lieu de transformer trop radicalement les mécanismes de révision de la Constitution.

La Constitution belge est peut-être l'une des Constitutions les plus parlementaires du monde. Ce qui ne l'empêche pas, à travers le mécanisme électoral, de consulter les citoyens avant que s'ouvre l'opération proprement dite de révision de la Constitution. Dans une société politique dualiste, le recours au référendum constituant paraît d'un maniement beaucoup plus délicat.

La Constitution belge est une Constitution qui, dans la plupart de ses dispositions, peut paraître très fédéraliste - au sens d'autonomiste - mais qui, dans la définition du processus de modification de la Constitution, conserve un caractère éminemment unitariste. Sans doute, y aurait-il lieu de gommer cette présentation et 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. ♦

Notes

1. Francis Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. 1, *Les données constitutionnelles*, Bruxelles, Larcier 1987 (2^e éd.), n° 48.

2. *Référendums* (sous la direction de F. Delpérée), Bruxelles, Ed. CRISP 1985, avec notamment les rapports, pour la Belgique, d'Y. Lejeune et J. Regnier (p. 13) et, pour le Canada, de G.-A. Beaudoin (p. 79).
3. Constitution, article 27 : « L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif. »
4. Il reste évidemment que, durant la période où les Chambres législatives sont investies de la fonction constituante, elles sont amenées à cumuler deux fonctions distinctes.
5. Sur ce thème, voir M.-F. Rigaux, *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, préface P. De Visscher, Bruxelles, Larcier, 1985.
6. L'État belge a souscrit un ensemble d'engagements internationaux, par exemple dans le domaine des droits de la personne. Il va de soi qu'il ne saurait abolir les dispositions de sa propre Constitution sur le même objet ou les modifier dans un sens restrictif.
7. Constitution, article 84 : « Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Roi et les articles 60 à 64 et 80 à 85 de la Constitution. »
8. Constitution, article 131bis : « Aucune révision de la Constitution ne peut être engagée ni poursuivie en temps de guerre ou lorsque les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national. »
9. F. Delpérée, « Quelques aspects constitutionnels d'une crise politique », *Annales de droit de Liège*, 1974, p. 27.
10. Les déclarations restent distinctes. Si bien que seules les dispositions qui figurent de part et d'autre peuvent être considérées comme révisables. Une disposition qui ne figure pas dans l'ensemble des déclarations doit, au contraire, être considérée comme non révisable.
11. Sauf s'il s'agit d'insérer une disposition nouvelle dans la Constitution et de régler ainsi une question qui ne fait pas l'objet d'une autre disposition constitutionnelle.
12. F. Delpérée, « Ma Constitution et mon juge », *Le Vif-L'Express* du 9 février 1990.
13. Il faut aussi dénoncer la pratique suivie par le gouvernement et les chambres constituantes qui revient à modifier dans un article qui est soumis à révision les dispositions d'un autre article qui, lui, n'est pas sujet à révision. Cette technique du « billard » s'inscrit en violation flagrante des règles qui président à la modification de la Constitution.
14. Mais le corps électoral est-il conscient des enjeux constitutionnels que véhicule le scrutin législatif ? Des préoccupations plus immédiates, la politique générale du gouvernement, voire la personnalité des candidats en présence risquent d'être des facteurs déterminants du choix des électeurs.
15. F. Delpérée, « La Belgique, État fédéral ? », *Revue du droit public et de la science politique*, 1972, p. 607. Du même auteur : « L'organisation des communautés et des régions », *Revue générale de droit. Éditions de l'Université d'Ottawa*, 1983, n° 1, p. 213 ; « La voie fédérale », *Journal des tribunaux*, 1989, p. 2 ; « Le nouvel État belge », 1990, n° 54, p. 111.
16. Constitution, article 86bis : « Le Premier ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise. »
17. F. Delpérée et F. Jongen, *Quelle révision constitutionnelle ?*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 207.
18. F. Delpérée, *Droit constitutionnel*... no 40 : « La loi spéciale fait plus qu'assurer l'exécution d'une règle de principe. Elle prolonge et actualise l'opération constitutionnelle. C'est elle qui construit véritablement le nouvel aménagement des rapports entre pouvoirs publics. »
19. Constitution, article 32bis : « Pour les cas déterminés dans la Constitution, les membres élus de chaque Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais, de la manière fixée par la loi. »
20. F. Delpérée, « La Constitution, la loi, le décret et l'ordonnance », *Journal des tribunaux*, 1990, p. 107.