

PLAINTÉ CONCERNANT LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION BELGE

Récemment, huit partis siégeant à la Chambre des Représentants de la Belgique ont proposé - dans le contexte de la sixième réforme institutionnelle de l'Etat belge¹ - la révision de la Constitution². Ces huit partis sont les mêmes qui ont conclu l'accord institutionnel d'octobre 2011 précédant l'accord gouvernemental de décembre 2011³. Le 6 mars 2012, la commission compétente de la Chambre a approuvé le projet de révision (temporaire) de l'article 195 de la Constitution qui règle la procédure de révision.

Nous étudierons d'abord la procédure normale de la révision constitutionnelle, ensuite ce qui est interdit lors d'une telle révision, puis ce que les huit partis veulent faire et - dans un paragraphe distinct - si ces actes sont conformes à la constitution. Le texte démontrera que ce que ces partis souhaitent réaliser constitue une violation flagrante de la Constitution belge et des droits fondamentaux des citoyens.

Les points suivants sont formulés sur la base de la doctrine constitutionnelle qui est enseignée par tous les constitutionnalistes belges sans exception.

1. LA PROCÉDURE NORMALE DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION⁴

La révision de la Constitution est régie par l'**article 195** de la Constitution belge qui dispose :

« Le pouvoir législatif fédéral 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 46.

¹ *Déclaration gouvernementale, Annales Parlementaires, Chambre 2011-2012, n° 53 0020/001, cf. également Projet de déclaration de politique générale du 1er décembre 2011, Bruxelles, 2011, p. 1-72 et Un gouvernement fédéral plus efficace et une plus grande autonomie pour les entités fédérées, un accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat, Bruxelles, 11 octobre 2011, passim.*

² *Chambres des représentants, 3eme séance de la 53^{eme} audience, Révision de l'article 195 de la Constitution, introduit par Messieurs Thierry Giet, Raf Terwingen et Daniel Bacquelaîne, Madame Karin Temmerman, Messieurs Olivier Deleuze, Stefaan Van Hecke et Patrick Dewael, ainsi que Madame Catherine Fonck, DOC 53, 2064/001, Bruxelles, 15 février 2012, pp. 3-7.*

³ Pour info: Les partis du gouvernement PS, SP.A, OPEN VLD, MR, CD&V, CDH, complétés des partis de l'opposition Groen en Ecolo.

⁴ Pour ce qui suit, lire, sauf indication contraire: A. ALEN, *Compendium des lois belges*, Kluwer, 2000, p. 143-148; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Manuel de droit public belge*, Die Keure, Bruges, 2010, pp. 81-93; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruylant, Bruxelles, p. 90-101; F. DELPEREE, *Droit constitutionnel*, Larcier, Bruxelles, pp. 90-101; Y. LEJEUNE, *Droit Constitutionnel belge, Fondements et Institutions*, Larcier, Bruxelles, 2010, pp. 63-71; H. VLIEBERGH, *De Belgische Grondwet*, Standaard, Anvers, 1973, p. 52-56.

Ces Chambres statuent, d'un 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. »

La révision comprend donc trois phases:

- 1) La formation d'une assemblée "préconstituante" par les trois branches du pouvoir législatif : Le Roi - en pratique le gouvernement fédéral⁵ - la Chambre des Représentants et le Sénat. L'assemblée "préconstituante" indique, à la majorité simple, qu'il y a **des raisons pour entamer une révision de la Constitution. Elle décrit ces motifs**. Les chambres votent ensuite ces propositions à la majorité simple.
- 2) Après publication de la déclaration de révision de la Constitution au *Moniteur belge*, les chambres sont dissoutes d'office. Dans une période de 40 jours suivant cette dissolution, les Belges doivent élire un nouveau parlement⁶. Ils ont ainsi **leur mot à dire sur la révision de la constitution proposée**.
- 3) Enfin, l'assemblée "**constituante**" – les chambres et le Roi – peut **modifier** la constitution⁷. En principe, l'assemblée « constituante » n'est pas liée par les motifs que l'assemblée « préconstituante » avaient formulés⁸. Les modifications de la constitution entrent en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge*.

2. QU'EST-IL INTERDIT DE FAIRE?

La révision de la Constitution belge est soumise à **des conditions très strictes**.

- 1) La Constitution ne peut être modifiée **lorsque le Gouvernement est démissionnaire**⁹. On peut déroger à cette règle de manière exceptionnelle si

⁵ Art. 88 Const. belge: "*La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables.*"

⁶ Les chambres doivent de nouveau être réunies dans un délai de deux mois.

⁷ Il n'y a néanmoins pas d'obligation de le faire.

⁸ A moins que la préconstituante ait proposé la suppression d'un article ou lorsqu'elle voulait insérer un nouvel article (ou une nouvelle disposition dans un article existant).

⁹ Reprenons la définition des affaires courantes que l'on retrouve notamment dans un arrêt de la cour de cassation du 26 mai 1999 :

« alors que, si la Constitution ne restreint pas expressément les pouvoirs des ministres démissionnaires, il résulte toutefois de ses articles 88, 105 et 106 que, les ministres étant responsables devant les chambres législatives, les membres d'un gouvernement démissionnaire, dès lors que, n'étant plus responsables politiquement, ils agissent en dehors des conditions constitutionnelles normales, ne conservent que le pouvoir d'expédier les affaires courantes au nombre desquelles figurent celles qui, ne soulevant pas un problème politique important, sont traitées suivant la procédure habituelle et dans les délais normaux et relèvent ainsi de la gestion quotidienne d'un département ministériel et celles dont la solution ne peut souffrir aucun retard, bien qu'elles ne relèvent pas de la gestion quotidienne; » Un gouvernement démissionnaire ne peut donc s'occuper que de la gestion quotidienne et des affaires urgentes. Ainsi, on estime que le gouvernement ne peut plus soumettre au parlement de projets de loi non urgents. Or, en l'espèce, il est clair qu'une déclaration de révision de la constitution, qui constitue la base de l'Etat, ne

deux conditions sont remplies : 1° les chambres législatives sont liées par une déclaration de révision de la constitution faite précédemment et 2° la déclaration de révision de la constitution se limite à une reprise de la déclaration de révision précédente¹⁰.

- 2) **L'assemblée constituante** peut **uniquement** modifier les articles de la constitution **qui figurent dans la liste proposée par l'assemblée « préconstituante »**.
- 3) Une révision de la Constitution **ne peut avoir lieu sans consultation des électeurs**.
- 4) **Il est interdit de modifier la Constitution plus d'une fois au cours de la même législature**, à moins que la deuxième révision ait un but différent de la première, ou, pour l'exprimer autrement, lorsque les changements ont trait à d'autres dispositions reprises dans le même article.
- 5) Il est **interdit** de procéder à des **réformes constitutionnelles non-partielles**. Autrement dit: on ne peut modifier toute la constitution en une fois.
- 6) La révision de la constitution ne peut avoir lieu à certains moments: **en temps de guerre** ou **lorsque les chambres ne sont pas libres de se réunir sur le territoire belge** (art. 196 Const. belg.) ou pendant le règne d'un Régent en ce qui concerne certains articles spécifiques (art. 197 Const. belg.).
- 7) Il est **interdit** de modifier **certaines dispositions**: 1° des articles dont la Constitution interdit expressément la réintroduction¹¹; 2° les décrets constitutionnels des 18 et 24 novembre 1830, soit la proclamation de l'indépendance de la Belgique et l'exclusion perpétuelle de la Maison d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique (sur ce deuxième point, il n'y a pas consensus entre tous les constitutionnalistes).
- 8) Il est formellement **interdit** de **suspendre totalement ou partiellement** la Constitution belge (art. 187 Const. belg.).
- 9) Ce qui précède s'applique a fortiori à l'article 195 de la Constitution. L'éminent constitutionnaliste F. DELPEREE écrivait à ce propos: "*On dira que l'article 131 [maintenant: art. 195] de la Constitution peut, comme les autres, être révisé –*

relève pas de la gestion quotidienne, mais qu'elle constitue en revanche une proposition de changement de la structure étatique même. Le fait que cette proposition de révision soit la même que la précédente n'y change rien. Cela reste un acte hautement politique. Ceci est d'autant plus vrai à cause du fait que l'Etat n'organise jamais de référendums ou de consultations populaires sur ces révisions tandis que les consultations populaires sont prévues au niveau local pour des choses plus anodines comme l'aménagement d'un parking public ou la construction d'un pont ! De plus, une déclaration de révision ne peut être considérée comme urgente car elle implique la dissolution du parlement, l'organisation de nouvelles élections et la formation d'un nouveau gouvernement. Toute modification « en vitesse » de la constitution est d'ailleurs à proscrire vu qu'il s'agit de la base de l'Etat.

¹⁰ Bien sûr, les articles qui sont entretemps révisés sont omis de la révision.

¹¹ La confiscation des biens (art. 17 Const. belge), la mort civile (art. 18 Const. belge), la censure (art. 25 Const.).

*ce qui n'est pas contesté. Mais son abrogation a pour effet de rompre, non avec un certain ordre constitutionnel, mais avec tout ordre constitutionnel. [...] supprimer, à l'occasion de la procédure de la révision, la procédure même de révision revient à se saborder et à détruire le fondement de sa compétence et de sa raison d'être. On dira [...] que le constituant scie alors la branche sur laquelle il est assis*¹².

En 2003, la coalition précédente avait aussi le projet d'assouplir l'article 195. La réaction de Delpérée fut explosive: *"C'est exécration. Ce n'est pas la négation de l'Etat de droit, c'est le déni de l'Etat constitutionnel. On pourra à l'avenir tout faire par des lois spéciales, rompant avec deux siècles au cours desquels tous les pouvoirs étaient exercés de la manière établie par la Constitution. Ce jour-là, je claque la porte"*¹³.

La réaction du sénateur Hugo VANDENBERGHE fut encore plus sévère: **"Le fait d'étaler la révision de la constitution sur deux législatures est un minimum démocratique. Les partisans de la révision au sein d'une seule et même législature font preuve d'une dérive autoritariste. Ce n'est pas une affirmation gratuite. Encore une fois, l'Histoire nous apporte deux exemples frappants des catastrophes que la démocratie peut subir si on procède à une révision en une seule phase. Le premier cas concerne la République de Weimar, dans l'Allemagne d'après la première guerre mondiale, qui a été propulsée par la popularité de ses dirigeants. Toute personne ayant un peu de popularité était ministre, ancien ministre ou candidat-ministre, et la république a implosé. Adolf Hitler prit le pouvoir parce que la Constitution pouvait être révisée sans que le Parlement allemand ne doive être dissout. Le deuxième cas est la Troisième République Française, qui autorisait d'amender la constitution au cours d'une seule législature. En juillet 1940, Le Maréchal Pétain a ainsi saisi le pouvoir après que le Parlement lui avait confié toutes les compétences, y compris le pouvoir constitutif"**¹⁴.

Delpérée (CDH) et Vandenberghe (CD&V) font néanmoins partie de l'actuelle majorité. Le parti de ce dernier, avait déjà via son représentant à la chambre Servais Verherstraeten, l'actuel secrétaire d'Etat chargé des réformes institutionnelles, pris position contre une révision de l'art. 195 de la constitution...

Qui plus est, le constitutionnaliste Johan Vande Lanotte, qui est actuellement ministre de l'Economie au sein du gouvernement Di Rupo Ier, a déclaré ni plus ni moins que la violation de l'article 195 de la constitution est devenu légal *« parce qu'il a été à plusieurs reprises violé dans le passé. »* (magazine Le Vif du 9 mars 2012). Selon le même raisonnement, si les meurtres sont commis fréquemment, ils deviennent légaux d'office...

En tout cas, il est clair que les articles 187 et 195 de la Constitution belge ne sont pas des articles insignifiants, mais constituent les fondements essentiels sur lesquels repose l'Etat de droit belge.

¹² F. DELPEREE, *Op. Cit.*, p. 96.

¹³ *Le Soir*, 10 Janvier 2003, p. 5.

¹⁴ *Sénat*, séance 2002-2003, 2-1549/3, 2 avril 2003, pp. 28-29.

3. COMMENT SE DÉROULE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION EN COURS?

1. Au terme d'une longue crise institutionnelle, le Gouvernement Leterme II est tombé le 26 avril 2010 sur le dossier Bruxelles-Hal-Vilvorde, un arrondissement prétendument inconstitutionnel.
2. Bien que le gouvernement ait démissionné, une proposition de révision de la constitution est faite (*Moniteur belge*, 7 mai 2010).
3. Après les élections fédérales du 13 juin 2010, la Belgique est entrée dans une crise communautaire qui dura 543 jours et qui s'est terminée par la prestation de serment du nouveau gouvernement Di Rupo Ier en décembre 2011. Entre temps, un accord communautaire a été signé en octobre 2011, dans lequel la révision d'articles de la constitution a été décidée, malgré le fait que certains articles n'avaient pas été déclarés révisables¹⁵. L'accord communautaire ne fait aucune mention de ce problème.

¹⁵ En mai 2010, les articles suivants de la constitution ont été déclarés révisables: A) Une première série concerne les Belges et leurs droits (art. 8-32 Const. belg.), notamment la modernisation du droit à la pétition (art. 28 de la Const. belg. prévoit que toute personne a le droit de présenter une pétition aux autorités publiques) et l'extension du secret des lettres aux nouvelles formes de communication.

En outre, un certain nombre d'articles à réviser concernent la réforme de la justice et la police, par ex. l'article 151, § 6, permettant une évaluation des chefs de corps

En outre, il a été proposé d'appliquer une petite modification technique à l'art. 111 de la Constitution.

B) Le conseil des ministres a ensuite énuméré une deuxième série de dispositions concernant "les droits et les libertés", notamment l'insertion d'un nouvel article concernant le droit à la sécurité.

Deux nouvelles dispositions ont également été proposées sous le titre III de la constitution, notamment concernant les consultations régionales. Les tribunaux internationaux seront mentionnés dans la Constitution, les pouvoirs de la cour constitutionnelle et de la cour des comptes seront étendus, etc.

C) La troisième, et plus importante série concerne des articles dans le but de permettre : *“une réforme en profondeur des institutions politiques de notre pays, ainsi que l'adaptation de ces institutions à la structure fédérale”*.

Tout d'abord, il s'agit d'une série d'articles sur la composition du sénat, les pouvoirs du sénat et la chambre des représentants (y compris la création d'une circonscription électorale fédérale) et, pour finir, quelques dispositions visant à *“perfectionner le système fédéral bicaméral”*. (sic)

D) Une quatrième série concerne l'autonomie constitutionnelle de la région bruxelloise et de la communauté germanophone, l'incompatibilité entre la candidature aux élections du parlement fédéral et celle aux élections des parlements régionaux ou communautaires ainsi que le *“renforcement de l'efficacité”* des pouvoirs locaux.

En ce qui concerne l'article 195, il est précisé:

4. Par la présentation du projet à la chambre¹⁶ nous savons pourtant comment les partis de la majorité, soutenue par les écologistes, veulent procéder.
5. La proposition peut être résumée comme suit:
 - a) les partis se réfèrent à la déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010;
 - b) Les Parties notent que, pour la mise en œuvre de l'accord institutionnel dit de "*la sixième réforme de l'Etat*" certains articles de la Constitution qui doivent être révisés n'ont pas fait l'objet d'une déclaration de révision;
 - c) ils souhaitent donc introduire une "*disposition transitoire*" dans l'article 195 de la constitution par laquelle une trentaine d'articles de la constitution (ou des parties d'articles) ainsi que quelques titres pourraient être modifiés;
 - d) L'insertion de la disposition transitoire est une "*procédure précise et temporaire*" et l'assemblée « constituante » "*ne pourra se prononcer d'aucune manière sur l'interprétation des dispositions existantes de la constitution*". Ensuite, "*l'objectif spécifique de la procédure prévue par la disposition transitoire implique qu'elle sera uniquement applicable au cours de la législature actuelle*".
 - e) Ce dernier point nécessite, selon les auteurs de la proposition, que "*le but des révisions à effectuer doit être explicitement défini et que toutes les révisions soient conformes à ce but*".
 - f) La procédure ne remplace pas la procédure existante – la déclaration de révision de mai 2010 est maintenue.
 - g) "*Il va de soi que l'hypothèse de la disposition transitoire [...] n'implique pas la dissolution des chambres*".
6. L'article 195 serait temporairement libellé de la manière suivante:

ART. 195 CONST. BELG.

Le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a des raisons de réviser une certaine disposition constitutionnelle, si désignée comme telle.

A la suite de cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Deux nouvelles chambres sont ensuite constituées, conformément à l'article 46.

Ces Chambres statuent, en accord avec le roi, sur les points soumis à la révision

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer à condition qu'au moins les deux tiers des membres composant chaque Chambre soient présents; et une modification ne sera adoptée que si au moins les deux tiers des suffrages sont exprimés.

Disposition transitoire

"Enfin, le gouvernement propose que l'article 195 soit révisé afin de réviser la procédure de révision de la constitution". (Communiqué de presse du conseil des ministres du 4 mai 2010, Révision de la constitution).

¹⁶ Voir plus haut.

Cependant, les Chambres, composées dans le cadre du renouvellement complet des Chambres de Juin 13, 2010, en accord avec le roi, peuvent statuer sur la révision des dispositions, articles et groupes suivants, seulement dans le sens indiqué ci-dessous:

[Suit une liste de 15 points citant les dites dispositions, articles et groupes]¹⁷

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer à condition qu'au moins deux tiers des membres composant chaque Chambre soient présents, et aucun changement ne sera adopté que si au moins deux tiers des suffrages sont exprimés.

Cette disposition transitoire n'est pas une déclaration dans le sens de l'article 195, deuxième alinéa.

4. CETTE RÉVISION DE LA CONSTITUTION EST-ELLE INCONSTITUTIONNELLE?

I. ACTES INCONSTITUTIONNELS

1. Il est **anticonstitutionnel d'ajouter des articles ou des dispositions à la déclaration existante - dans ce cas celle de 2007 – qui est ensuite reprise par un gouvernement en affaires courantes**. C'est néanmoins ce qui est arrivé durant la révision de la Constitution de mai 2010. Le conseil des ministres l'admet de manière explicite : *"Le gouvernement propose que les articles inclus dans la déclaration de révision de la Constitution de 2007 (Moniteur belge du 2 mai 2007) soient repris et complétés par de nouveaux articles"*¹⁸.
2. En insérant une disposition "temporaire" dans l'article 195, la doctrine constitutionnelle unanimement reconnue est violée par la «constituante», **essentiellement en décidant de modifier d'autres articles que ceux déclarés révisables par la "préconstituante"**.
3. En outre, il est **également illégal de soustraire la révision de la constitution à la consultation des électeurs**. 4. Il en découle que **certains droits constitutionnels des Belges sont suspendus, comme par exemple le droit à des élections libres pour la Chambre et pour le Sénat (art. 61, art. 67 Const. belg.)**¹⁹.
4. **La «constituante» a l'intention de modifier l'article 195 deux fois lors de la même législature, ce qui est également anticonstitutionnel.**

¹⁷ Voir annexes.

¹⁸ <http://www.gamvzw.be/Politiek/Federaal/M-2010-05-04.pdf>

¹⁹ Le but de la "constituante" est de faire élire le Sénat par les parlements des entités fédérées (à l'exception des 10 sénateurs cooptés de la Chambre des Représentants), et il est donc impératif que les électeurs puissent s'exprimer, notamment via une élection directe du sénat, qui forme une partie des assemblées "preconstituante" et "constituante".

5. La disposition transitoire est incompatible **avec l'article 187 de la Constitution**, qui dispose que la Constitution ne peut jamais être suspendue en tout ou en partie. Or, dans les faits, il s'agit d'une **suspension** de l'article 195 de la constitution.

II. RAISONS SUPPLÉMENTAIRES

6. La « préconstituante » va à l'encontre du principe qui stipule **qu'un gouvernement démissionnaire ne peut proposer aucune révision de la Constitution** (voir déclaration au *Moniteur belge* du 7 mai 2010).
7. On peut aussi se demander ce que vaut le **droit à l'information des citoyens**, si l'on annonce de réviser l'article 195 afin de «*modifier la procédure*», alors qu'en réalité les politiciens au pouvoir souhaitent suspendre l'article 195. En outre, l'autorité publique n'a pas informé les citoyens du fait que la modification de l'article 195 de la constitution servirait également à modifier des articles qui n'étaient pas soumis à révision.
8. La révision de la Constitution est également susceptible de modifier des articles traitant de **questions fondamentales**: le bicaméralisme, le contrôle des pouvoirs subordonnés, les scissions de circonscriptions électorales. On aurait pu attendre de la part d'une "(pré)constituante" qu'elle traite ces matières avec moins de légèreté.
9. Le fait que la révision de la Constitution soit soustraite au contrôle des électeurs **est aggravé par le fait que la Belgique ne connaisse pas de tradition référendaire. Il est donc absolument nécessaire** que les électeurs puissent s'exprimer sur la révision de la Constitution, a fortiori lorsqu'elle est aussi profonde.
10. La suspension partielle de la Constitution et notamment de l'un de ses articles les plus importants, **perturbe l'ordre constitutionnel belge et cesse l'Etat de droit d'exister.**
11. **Cette révision de la constitution projetée en Belgique est au moins aussi grave et peut-être même pire que celle que la Hongrie vient d'opérer.** En effet, bien que les dispositions qui ont été ajoutées à la Constitution hongroise soient très discutables, elles ont à tout le moins été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution.
12. Enfin, cette manière illégale de procéder crée un **précédent dangereux**: selon cette procédure, il serait possible de suspendre la totalité ou une partie des droits de l'Homme - ce qui est déjà partiellement le cas - voire de liquider l'Etat belge.

CONCLUSION

La révision projetée par la «préconstituante» et la «constituante» est totalement anti-constitutionnelle à au moins quatre égards : la modification d'une déclaration de révision de la Constitution par un gouvernement en affaires courantes, l'ajout de nouveaux articles à réviser par la « constituante », la suspension de la constitution et la non-consultation des électeurs. Ainsi, la Constitution est violée de manière flagrante. De plus, il ne s'agit pas d'une révision marginale, mais bien de modifications fondamentales et la suspension de l'article 195 modifie les fondements mêmes de l'ordre constitutionnel belge. Partant, les droits des citoyens belges sont mis en cause et un précédent très dangereux est créé.

Bref, en Belgique, la Constitution est temporairement écartée et certains droits démocratiques fondamentaux des Belges ne sont pas respectés.

ANNEXES

1. Textes de constitutionnalistes
2. Déclaration de révision de la constitution du 2 mai 2007
3. Déclaration de révision de la constitution du 7 mai 2010
4. Accord gouvernemental (alias l'accord institutionnel) du 1er décembre 2011
5. Proposition de loi visant la révision de l'article 195 de la constitution du 15 février 2012