

Faculté de droit et de criminologie

**L'article 195 fixant la procédure de révision
de la Constitution : clé de voûte en péril
condamnée à l'immobilisme ?**

Perspectives sur un avenir incertain

Auteur : Arthur de Callataÿ
Promoteur : Marc Verdussen
Année académique 2019-2020
Master en droit en finalité État et Europe

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* À ce sujet, voy. notamment **<http://www.uclouvain.be/plagiat>**.

Je tiens à remercier,

*Monsieur Marc Verdussen,
mon promoteur, pour ses précieux conseils;*

*Madame Sophie Weerts,
pour sa disponibilité et son aide inestimable;*

*Mes parents, Christophe et Suze de Callataÿ,
pour le temps qu'ils ont consacré à la relecture de ce mémoire;*

*et enfin, Roxane et Maxence,
pour leur soutien lors de la rédaction de ce mémoire.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	11
<u>PARTIE I. L'ADOPTION DE LA PROCEDURE DE REVISION DE LA CONSTITUTION</u>	14
CHAPITRE 1. L'ADOPTION DE LA CONSTITUTION	14
<i>Section 1. L'indépendance de la Belgique</i>	14
<i>Section 2. L'élaboration de la Constitution des belges</i>	16
§1. La tâche de la Commission de Constitution et du Congrès national	16
1.1. <i>La Commission de Constitution</i>	16
1.2. <i>Le Congrès national</i>	19
§2. La procédure de révision de la Constitution	20
2.1. <i>Analyse de l'article 131 de la Constitution</i>	20
A. Les 3 phases de la procédure	20
i. La déclaration de révision de la Constitution	22
ii. La dissolution automatique des Chambres	25
iii. La révision de la Constitution	26
B. Les quelques différences entre l'article 117 du projet de Constitution et l'article 131 de la Constitution de 1831	27
i. D'une à deux chambres dissoutes	28
ii. D'un quorum de vote à 3/4 à un quorum à 2/3	29
2.2. <i>Les éléments repris de la Loi fondamentale des Pays Bas et les éléments nouveaux</i>	30
A. Les éléments repris des articles 229 à 234 de la Loi fondamentale des Pays Bas de 1815	31
B. L'élément nouveau : la dissolution automatique des Chambres.	32
2.3. <i>Les limites imposées au Constituant</i>	32
A. Ratione temporis	32
B. Ratione personae	33
C. Ratione materiae	34
§3. La procédure de révision renumérotée à l'article 195 dans la Constitution coordonnée en 1994	36
CHAPITRE 2. LES CONSTATS	38
<i>Section 1. Les objectifs derrière la procédure de révision belge</i>	38
<i>Section 2. Des travaux parlementaires révélateurs</i>	40
§1. De l'indifférence la plus totale des élus	41

§2. D'une « rationalisation à posteriori des justifications » d'une procédure rigide de révision de la Constitution	41
<i>Section 3. Un article essentiel adopté de manière peu démocratique</i>	42
§1. Seuls deux belges ont élaboré une Constitution régissant la vie de millions de belges	43
§2. Une procédure de révision représentative excluante toute participation citoyenne	43
<u>PARTIE II. UNE PROCEDURE DE REVISION DE LA CONSTITUTION CONTESTEE PAR LA DOCTRINE ET LES PARLEMENTAIRES</u>	45
CHAPITRE 1. LES CRITIQUES ET PROPOSITIONS DE LA DOCTRINE	46
<i>Section 1. Les principales critiques émises par la doctrine envers la procédure de révision de la Constitution</i>	46
§1. Une procédure de révision unitaire dans une Belgique fédérale	46
1.1. <i>La non-implication des entités fédérées</i>	47
1.2. <i>Plus facile de réviser la Constitution qu'une loi spéciale</i>	47
§2. Une procédure de révision de la Constitution trop rigide	48
2.1. « Une mésentente génétiquement programmée entre le Préconstituant et le Constituant »	48
2.2. <i>Une procédure révisionnelle source de frustrations, instabilités et de radicalisations</i>	50
2.3. <i>Une déclaration entraînant la dissolution automatique des Chambres : l'élément le plus récent et... le plus contesté</i>	51
A. La législature constituante, de l'exception à la règle	52
B. Une procédure de révision détournée à d'autres fins politiques	52
C. Les citoyens, passés d'acteurs des révisions à spectateurs	53
<i>Section 2. Les principales propositions de révision de l'article 195 de la Constitution émises par la doctrine</i>	54
§1. Retoucher légèrement l'actuelle procédure de révision	55
1.1. <i>Les quorums de présence et de votes</i>	55
A. Augmenter les quorums de présence ou de vote	55
B. Retenir les abstentions comme votes négatifs	56
C. Impliquer les entités fédérées dans le processus de vote	57
D. Impliquer les groupes linguistiques dans le processus de vote	58
1.2. <i>Plusieurs procédures de révisions de la Constitution</i>	58
A. Encadrer les contournements de la procédure de révision de la Constitution	59
B. En cas d'urgence, le cas spécifique des traités	59
1.3. <i>Introduire un contrôle de la procédure de révision de la Constitution</i>	60

A. Le contrôle <i>a priori</i> de la section de législation du Conseil d'Etat.....	61
B. Le contrôle <i>a posteriori</i> de la Cour Constitutionnelle.....	61
§2. Modifier radicalement l'actuelle procédure de révision	61
2.1. <i>L'instauration d'une unique procédure en 1 temps</i>	62
2.2. <i>Une procédure en deux temps modifiée</i>	62
A. Instauration d'une seconde lecture différée	63
B. Une déclaration commentée.....	63
2.3. <i>Le référendum constitutionnel</i>	64
CHAPITRE 2. LES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES AFIN DE REVISER LA PROCEDURE REVISIONNELLE	66
<i>Section 1. Les principales propositions émises par les parlementaires</i>	66
§1. De 1892 à 2003, les propositions sociologiques.....	66
§2. Entre 2003 et 2012, les propositions néerlandophones et communautaires	70
§3. Depuis 2012, deux acteurs restent en jeu : le Vlaams Belang et la N-VA	73
<i>Section 2. Les propositions parlementaires répondent-elles aux critiques émises par la doctrine ?</i>	74
CHAPITRE 3. DEPUIS 2012, UNE PROCEDURE DEVENUE IMPOSSIBLE A REVISER ?	75
<u>CONCLUSION</u>	77

INTRODUCTION

Le 4 février 1831, le Congrès national belge adopta dans la plus grande indifférence l'article 131¹. Ce dernier établit la procédure de révision de la toute première Constitution belge². À l'instar des autres articles de la Constitution, l'article 131 entra en vigueur 21 jours plus tard, le 25 février 1831³.

Devenu depuis 1994 l'actuel article 195 de la Constitution⁴, son contenu, d'une importance fondamentale, permet « *de modifier la Constitution, soit l'acte normatif suprême dans l'ordre juridique interne, celui dont les prescriptions fondent l'existence de l'État et définissent par qui, comment et dans quelles limites s'exercent les pouvoirs en son sein* »⁵. Modifier la procédure de révision de la Constitution revient à indirectement impacter tous les articles de la Constitution. Si le pouvoir constituant rigidifie la procédure de révision, il bétonne indirectement tous les articles ; si le pouvoir constituant allège la procédure de révision il expose tous les articles à une modification nettement plus aisée.

Tant au Nord qu'au Sud de la Belgique, depuis tout temps, de nombreuses critiques sont font entendre à l'encontre de la procédure de révision de la Constitution⁶. Depuis 1892⁷, les élus belges émirent de nombreuses propositions parlementaires afin de réformer la procédure révisionnelle⁸. Critiquée de toute part, la procédure de révision de la Constitution est souvent jugée comme trop complexe, dangereuse, antidémocratique, inefficace, ineffective, incohérente, et j'en passe⁹.

Pourtant, malgré les nombreuses critiques doctrinales et parlementaires, la procédure de révision de la Constitution n'a jamais été modifiée¹⁰ « *en trois siècles [...] au cours desquels ont régné six Rois, ont éclaté deux Guerres mondiales et ont eu lieu pas*

¹ W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober - november 1830): tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, Bruxelles, Koninkelijke vlaamse academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, 1963, p. 56.

² C. BEHRENDT, « Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 1.

³ Const., art 131, *M.B.*, 25 février 1831.

⁴ Const., art 195, *M.B.*, 17 février 1994.

⁵ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », in *Éléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel : le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution* (sous la dir. de A. DE BECKER et E. VANDENBOSSCHE), Brugge, Die Keure, 2011, p. 1.

⁶ P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », *C.D.P.K.*, 2012, p. 436.

⁷ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 87.

⁸ P. PEETERS, « De overgangsbepaling van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming », *T.B.P.*, 2013, p. 380.

⁹ J. VAN NIEUWENHOVEN, « L'article 195 de la Constitution et la prise de décision au niveau fédéral : verrouillage ou assouplissement ? », *A.P.T.*, 2012, p. 582; H. DUMONT, « Malaise au sommet de la hiérarchie des normes » in *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?* (sous la dir. de H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 24.

¹⁰ J. VAN NIEUWENHOVEN, « de nieuwe "overgangsbepaling" bij artikel 195 van de Constitutie. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure? », *T.V.W.*, 2003, p. 156.

*moins de cinq réformes de l'État*¹¹ ». En 2012, dans le cadre de la 6^{ième} Réforme de l'État, une disposition transitoire fut insérée à l'article 195 de la Constitution. Il s'agit là d'une modification formelle qui n'impacte en rien le fond de la procédure de la révision constitutionnelle¹². En d'autres termes, depuis plus 190 ans, la procédure de la révision de la Constitution n'a donc jamais été modifiée d'un iota sur le fond malgré les diverses critiques et ses propositions de réforme.

L'article 195 de la Constitution, sous ses aspects d'ancêtre juridique inchangé, est en réalité un sujet d'actualité passionnant. Au début du 21^{ième} siècle, le pouvoir constituant belge voulut taire les nombreuses critiques. Pour ce faire, il adopta à 3 reprises une déclaration de révision de la Constitution comprenant entre autres l'article 195 (en 2003¹³, en 2007¹⁴ et 2010¹⁵). Le signal était clair ; le Préconstituant encouragea à trois reprises la prochaine législature à réformer l'article 195 de la Constitution¹⁶. Jamais l'occasion ne fut saisie. Pire, dans le cadre de la 6^{ième} réforme de l'État, l'insertion d'une disposition transitoire fut fort contestée. Ce subterfuge juridique, potentiel aveu qu'aucun accord ne put être trouvé sur le fond, eut des conséquences désastreuses, dont la crainte « d'un précédent ». Cette frayeur rend de nombreux partis politiques (principalement francophones) frileux à l'idée d'un jour réinsérer l'article 195 dans une déclaration de révision. Depuis 2012, plus aucune déclaration de révision de la Constitution ne reprend l'article 195. La dernière déclaration en date, celle de mai 2019¹⁷ en témoigne. Un cap a-t-il été franchi ? L'article 195 de la Constitution est-il passé du stade « difficilement révisable » à « impossible à réviser » ? La condamnation à l'immobilisme de l'article 195 n'est-elle pas extrêmement dangereuse pour une Belgique fédérale en pleine évolution ?

L'étude que nous portons à l'article 195 de la Constitution se prête à une analyse en deux parties. Dans un premier temps, nous nous intéressons à l'adoption de la procédure de révision de la Constitution. Nous étudions le contexte dans lequel fut adoptée la procédure de révision de la Constitution. Forts de cette étude, nous établirons certains constats (Partie I). Connaître en profondeur l'article 195 de la Constitution nous permettra de mieux comprendre dans la Partie II les diverses critiques et propositions émises par la doctrine et les parlementaires ainsi que d'analyser leur éventuelle (non-) complémentarité.

¹¹ C. BEHRENDT, « Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge », *o.c.*, p. 1.

¹² B. BLERO, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future », *A.P.T.*, 2013, p. 379.

¹³ Déclaration de révision de la Constitution du 9 avril 2003, *M.B.*, 10 avril 2003, p. 18319.

¹⁴ Déclaration de révision de la Constitution du 1er mai 2007, *M.B.*, 2 mai 2007, p. 23369.

¹⁵ Déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010, p. 25762.

¹⁶ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 2 ; B. BLERO, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future », *o.c.*, p. 587 ; H. VUYE, « Herziening van artikel 195 van de Grondwet », in *De Zesde Staatshervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 29 ; P. VANDERNOOT, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 'Ceci (n') est (pas) une révision' », in *La sixième réforme de l'État (2012-2013) : Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?* (sous la dir. de J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE), Bruxelles, Anthemis, 2013, p. 14.

¹⁷ Déclaration de révision de la Constitution du 20 mai 2019, *M.B.*, 23 mai 2019, p. 48779.

Nous étudierons enfin la conséquence potentiellement dévastatrice qu'eut la disposition transitoire de 2012 sur les désirs de révision de l'article 195 de la Constitution.

Il convient néanmoins de rappeler au lecteur que notre approche se veut descriptive. Nous établissons un état des lieux des critiques récurrentes de la doctrine et des principales propositions émises par les parlementaires envers la procédure de révision de la Constitution. Nous ne ferons qu'étudier l'histoire juridique de l'article 195 : son adoption, ses critiques et ses perspectives d'avenir. Sans parti pris, nous n'émettrons aucun avis et ne soutenons aucune critique ou proposition plutôt qu'une autre.

PARTIE I. L'ADOPTION DE LA PROCÉDURE DE REVISION DE LA CONSTITUTION

Un constat s'impose : la procédure de révision de la Constitution subit de nombreuses critiques des auteurs de doctrine et des parlementaires belges. Avant d'y consacrer une étude approfondie (Partie 2), il convient néanmoins de comprendre chacune des spécificités de la procédure de la révision constitutionnelle belge (Partie 1).

Pour ce faire, nous commencerons par l'étude du contexte historique dans lequel fut adoptée la procédure de révision de la constitution (chapitre 1). L'analyse de la procédure de révision de la Constitution nous permettra d'établir dans un second temps certains constats importants (chapitre 2).

CHAPITRE 1. L'ADOPTION DE LA CONSTITUTION

Il est impossible de comprendre comment fut élaborée la Constitution de 1831 sans aucune mise en contexte. Ce rappel historique se fera en deux temps. Dans un premier temps nous étudierons la naissance douloureuse de la toute jeune Belgique (section 1). Dans un deuxième temps, nous étudions l'élaboration de la nouvelle Constitution via les travaux juridiques et parlementaires commencés en 1830 par la Commission de Constitution et achevés par le Congrès national en 1831 (section 2).

Section 1. L'indépendance de la Belgique

En 1815, l'Empereur des Français Napoléon Bonaparte est défait. Les États présents lors du Congrès de Vienne n'ont qu'un même et seul objectif : s'assurer que la France ne représente plus jamais une menace. Pour ce faire, les États signataires au Congrès redessinent la carte de l'Europe, affaiblissent la France territorialement et créent différentes zones tampons entre la France et ses voisins. Au Nord, il s'agit du Royaume des Provinces-Unies des Pays-Bas¹⁸. Les Belges, en raison de leur emplacement stratégique et de leur ancienne appartenance à la France sont les victimes collatérales du Congrès de Vienne et se retrouvent annexés malgré leurs évolutions historiques divergentes aux nouvelles Provinces-Unies des Pays-Bas en 1815¹⁹.

En 1830, à la suite d'une mauvaise récolte pour la 3^{ème} année consécutive, les agriculteurs sont à bout²⁰. À leur colère se joignent les ouvriers exploités et une classe

¹⁸ X., « Histoire de la Belgique », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_la_Belgique.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ X., « L'insurrection », Belgium.be, s.d., https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/origine_et_es_sor/revolution_belge; X., « Histoire de la Belgique et ses conséquences linguistiques », ULaval, s.d., http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/belgiqueetat_histoire.htm; X., « Histoire avant l'indépendance », Vivre

bourgeoise divisée depuis les réformes (économiques, politiques, religieuses, culturelles et linguistiques) audacieuses et centralisatrices opérées par le Roi autoritaire du Royaume-Uni des Pays-Bas, Guillaume Frédéric d'Orange-Nassau²¹.

Le soir du 25 août 1830, après seulement 14 ans « d'union forcée », la colère populaire est à son comble²². Bruxelles décide de se soulever contre le Souverain du Royaume-Uni des Pays-Bas. L'émeute populaire se transforme rapidement en émeute armée répartie sur tout le pays²³. En effet, « *les événements de Bruxelles se répandirent rapidement à Louvain, à Ath, à Wavre, à Liège, à Verviers, à Mons, à Gand, à Bruges et à Courtrai* ²⁴». Partout dans les rues, le désordre complet règne. Plusieurs entités se battent contre d'autres. Les couches sociales sont divisées. Il n'y a pas de camps clairs et bien définis. Il faudra attendre le 23 septembre 1831 pour voir se dessiner une unité belge lorsque l'armée hollandaise entre dans Bruxelles, sous le commandement du second fils de Guillaume Ier, Frédéric d'Orange-Nassau. ²⁵ Ceci aura pour effet de « *provoquer la réconciliation des différentes tendances parmi les volontaires et tous s'unissent contre les troupes hollandaises. Les meneurs de la garde bourgeoise et quelques révolutionnaires forment un comité, qui coordonne avec succès les actions des volontaires* ²⁶». Pendant un mois, les affrontements se poursuivent et se ressemblent. Les indépendantistes belges prennent chaque jour un peu plus de terrain à leur adversaire.

Afin d'organiser efficacement le mouvement, le comité administratif créé deux jours plus tôt par les révolutionnaires s'autoproclama « gouvernement provisoire » le 26 septembre²⁷. Quelques jours plus tard, le 4 octobre 1830, « *le gouvernement provisoire proclame [par décret²⁸] l'indépendance des neuf provinces belges. Il charge une commission d'élaborer une nouvelle constitution. Le 10 octobre, il convoque des élections pour élire un congrès national* ²⁹». Officiellement, il faudra attendre le Traité des XXIV

en Belgique, s.d., <https://www.vivreenbelgique.be/12-a-la-decouverte-de-la-belgique/histoire-avant-l-independance>.

²¹ X., « L'insurrection », o.c.,

https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/origine_et_es_sor/revolution_belge.

²² J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence » *Res Publica*, 1968, p. 111.

²³ A. MAST, « De geest en de methode van een grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1953, p. 75; W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober - november 1830) : tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, o.c., p. 11

²⁴ X., « Histoire de la Belgique et et ses conséquences linguistiques », ULaval, s.d.,

http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/belgiqueetat_histoire.htm.

²⁵ X., « L'insurrection », o.c.,

https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/origine_et_es_sor/revolution_belge.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Collection des Précis de la Faculté de Droit et de Criminologie de l'ULB, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 67.

²⁸ O. ORBAN, *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, Tome 2, Liège, H. Dessain imprimeur-librairie, 1908, p. 58.

²⁹ X., « Le gouvernement provisoire et le congrès national », Belgium.be, s.d.,

https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/origine_et_es_sor/gouvernement_provisoire_et_congres_national; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, o.c., p. 74.

articles d'avril 1839 pour mettre officiellement un terme à la guerre avec les Pays-Bas³⁰. Officieusement, une fois le Congrès national mis sur pied ... l'Histoire juridique de la toute jeune Belgique put commencer.

Section 2. L'élaboration de la Constitution des Belges

En raison des circonstances de guerre, tout dut aller très vite. Cela se ressentit particulièrement lors de l'élaboration de la Constitution. Les deux instances politiques, la Commission de Constitution et le Congrès national, élaborèrent une Constitution à une vitesse inimaginable (§1). Par la suite, nous jetterons notre dévolu sur une infime partie de leur travail : l'élaboration de la procédure de révision de la Constitution contenue à l'article 117 du projet de Constitution et qui deviendra l'article 131 de la Constitution (§2). Enfin, la procédure de révision de la Constitution finira par être déplacée à l'article 195 de la Constitution coordonnée de 1994 (§3).

§1. La tâche de la Commission de Constitution et du Congrès national

L'Histoire juridique belge et les auteurs de doctrine ont parfois tendance à ne retenir que le rôle fondamental du Congrès national au détriment du travail d'orfèvre accompli par « la Commission de Constitution »³¹. Pourtant, tous deux exécutèrent brillamment leur tâche lors de l'élaboration de la Constitution. La Commission de Constitution fut utile pour son travail préliminaire (1.1) tandis que le Congrès national fut essentiel pour l'adoption définitive de ce qui deviendra par la suite la première Constitution belge (1.2).

1.1. La Commission de Constitution

Après l'adoption le 4 octobre 1830 du décret proclamant l'indépendance de la Belgique, un autre décret fut adopté par le gouvernement provisoire, le 6 octobre 1830³² prévoyant entre autres la création d'une Commission de Constitution composée de 14 membres et chargée de rédiger un projet de Constitution³³.

John Gilissen, professeur de droit et d'histoire à l'Université Libre de Bruxelles (ULB) rappelle d'ailleurs que « *des quatorze membres de la Commission, sept seulement y siégèrent d'une manière permanente ; quatre autres n'assistèrent qu'à une ou quelques séances, les trois derniers n'y vinrent jamais* »³⁴.

³⁰ X., « Traité des XXIV articles », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Trait%C3%A9_des_XXIV_articles.

³¹ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 111.

³² W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober - november 1830): tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, o.c., p. 12.

³³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 68; C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », in *Xenophone Contiades, Comparative Constitutional Amendments - Europe, Canada and the USA*, Florence (Kentucky), Routledge, 2012, p. 1.

³⁴ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 112.

La tâche attribuée à la Commission de Constitution fut de préparer en amont la mission constitutionnelle du Congrès national. La Commission de Constitution dut préparer convenablement un projet de Constitution, une base de discussion suffisamment avancée qui permettra au Congrès national d'adopter la première Constitution de la Belgique.

John Gilissen précise également que « le cadet [des membres de la Commission], Jean-Baptiste Nothomb, avait 25 ans ; il devint comme tel, le secrétaire de la Commission. C'est lui qui a rédigé les procès-verbaux de la Commission ; c'est lui qui, avec Devaux, alors âgé de 29 ans, rédigea le texte du projet de la Constitution, à l'aide des décisions prises par la Commission [...]. La Commission a travaillé du 12 au 16 octobre, soit en tout cinq jours³⁵ ».

Il est tout à fait compréhensible vu le contexte politique que le travail préliminaire fut rapidement exécuté. Néanmoins, nombreux sont les auteurs de doctrine laissés perplexes par le délai extrêmement court : du mardi 12 au samedi 16 octobre 1830³⁶. Lorsque certains félicitent les membres de la Commission de Constitution pour leur redoutable efficacité³⁷, d'autres se demandent comment ce bref délai put suffire pour établir la plus haute norme juridique belge. Émile Huytens, secrétaire du Congrès national, plus tard greffier de la Chambre des Représentants, exprima d'ailleurs toute sa stupéfaction dans ses écrits lorsqu'il écrivit qu'« une première séance fut tenue le 12 octobre et le 16 elle avait déjà arrêté les bases de la Constitution [nous soulignons] ³⁸».

Malgré cela, les auteurs de doctrine affirment unanimement que 5 jours, moins d'une semaine de travail ce n'est pas grand-chose. Ce court délai permet également de mieux comprendre les nombreuses ignorances à propos des travaux effectués par la Commission de Constitution. En effet, les procès-verbaux rédigés par Jean-Baptiste Nothomb, seuls documents historiques authentiques³⁹ relatant le travail de la Commission de Constitution « sont assez courts – dix feuillets à peine – et laconiques. On n'y retrouve pas un compte rendu détaillé des opinions exprimées par chacun des membres de la Commission, mais seulement les décisions prises, avec, pour les plus importantes d'entre elles, le nombre de voix « pour et contre » ⁴⁰».

L'article 117 du projet de Constitution fixant la procédure de révision de la Constitution imaginée par la Commission de Constitution n'échappe pas à ce manque de

³⁵ *Ibid.*

³⁶ W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober - november 1830): tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, o.c., p. 33.

³⁷ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 113; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 68.

³⁸ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 4, Bruxelles, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, p. 38.

³⁹ W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober - november 1830): tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, o.c., p. 33.

⁴⁰ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 113.

sources. Jean-Baptiste Nothomb n'estima pas utile d'aborder cet article pourtant fondamental lors de la rédaction de ses procès-verbaux. On ne sait donc que peu de choses sur l'adoption de cet article 117 ! Quel membre de la Commission de Constitution eut l'idée qui fut retenue ? Quelles sont les idées qui ne furent pas retenues ? Quels membres de la Commission votèrent ? Quelle était l'issue des votes ? Malheureusement, à défaut d'autres écrits plus complets, toutes ces questions n'auront probablement jamais de réponses. Cette issue malheureuse fait partie des fréquentes déceptions de l'archéologie juridique.

Seul le résultat final, l'énoncé de l'article 117 du projet de Constitution est connu. Celui-ci est rédigé de la manière suivante :

« Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désignera.

Après cette déclaration, la chambre électorale est dissoute de plein droit. Il en sera convoqué une nouvelle, conformément à l'article 54.

Cette Chambre statuera, de commun accord avec les autres branches du pouvoir législatif, sur les points soumis à la révision.

Dans ce cas, elle ne pourra délibérer si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les trois quarts des suffrages⁴¹ ».

Quoiqu'il en soit, une fois le travail considéré comme achevé, *« l'avant-projet rédigé par Devaux et Nothomb, fut approuvé – sans modifications substantielles, semble-t-il, par la Commission, puis remis comme projet, le 27 octobre, au gouvernement provisoire⁴² ».*

En parallèle du travail accompli par la Commission de Constitution, un autre projet de Constitution vit le jour. Messieurs Forgeur, Barbason, Fleussu et Liedts⁴³ présentèrent également un projet de Constitution le 25 novembre 1830⁴⁴. Vu l'urgence politique, le Congrès national ne décida d'examiner en profondeur que le projet de Constitution émis par la Commission de Constitution pour une raison évidente ; il s'agit du seul projet établi par une Commission institutionnalisée par décret⁴⁵. Les autres projets furent dès lors mis de côté et ainsi oubliés. Nous n'y consacrerons dès lors aucune attention particulière. Notons cependant que cet autre projet concurrent pourrait indirectement avoir eu un effet sur le projet de Constitution élaborée par la Commission de Constitution. Et si le travail accompli fut rapidement expédié par la Commission (en 5 jours) par peur de se faire

⁴¹ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 1, o.c., p. 48; J. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, H. Goemore, 1864, p. 677.

⁴² J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 113.

⁴³ L. DE LICHTERVELDE, *Le Congrès national*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1945, p. 51.

⁴⁴ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 4, o.c., p. 50.

⁴⁵ C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », o.c., p. 1.

doubler par l'autre un projet ? Par manque de sources écrites, nous n'en saurons jamais rien même si cela reste néanmoins une hypothèse probable.

1.2. *Le Congrès national*

Pour rappel, la toute jeune Belgique vit des premières semaines très compliquées⁴⁶. Les combats font rage. À la suite de la proclamation d'indépendance, le gouvernement provisoire arrête dans l'article 3 de son décret du 10 octobre 1830 qu'« *un Congrès national, où seront représentés tous les intérêts des provinces, sera convoqué. Il examinera le projet de Constitution belge, le modifiera en ce qu'il jugera convenable, et le rendra comme Constitution définitive, exécutoire dans toute la Belgique*⁴⁷ ».

À la suite de ce décret, le 3 novembre 1830 eurent lieu les élections du Congrès national au suffrage direct, censitaire et capacitaire⁴⁸. 200 membres du Congrès, issus principalement de la bourgeoisie francophone furent élus par 30 000 électeurs lorsque 46 000 citoyens belges s'y inscrivirent⁴⁹. 65 % des inscrits se présentèrent donc aux urnes pour concrétiser ce moment fondateur de la jeune Belgique.

Une fois mis sur pied, le Congrès national eut pour mission principale de poursuivre les travaux élaborés par la Commission de Constitution. Son projet de Constitution servit de base aux discussions⁵⁰. Cette mission constitutionnelle fut exécutée entre le 4 décembre 1830 et le 7 février 1831⁵¹, date à laquelle le Congrès national adopta officiellement sa Constitution.

À propos du travail effectué par le Congrès national, Christian Behrendt, professeur à l'Université de Liège (ULiège) et à la Katholieke Universiteit Leuven (KUL) rappellera dans Routledge, une maison d'édition britannique d'ouvrages universitaires que « *within less than three months time, the National Congress adopted the new Constitution. The impressive speed is mainly due to the fact that the Congress quite closely followed the draft text of the Fourteen-member Commission and only departed from it when he found serious reasons to do so*⁵²».

La Constitution fut promulguée par le Congrès national le 11 février 1831 et entra en vigueur le 25 février sous la régence de Louis-Erasme Surlet de Chockier, élu la veille,

⁴⁶ W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober - november 1830) : tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, o.c., p. 11.

⁴⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 68.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ X., « L'insurrection », o.c.,

https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/origine_et_es_sor/revolution_belge.

⁵⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 68.

⁵¹ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 113.

⁵² C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », o.c., p. 1.

par 108 voix sur 156⁵³. Le Congrès national sera dissout le 21 juillet 1831, date à laquelle Léopold de Saxe-Cobourg-Gotha⁵⁴, prêta serment comme premier Roi des Belges devant le Congrès national. Un mois plus tard, en août, à la suite de la mise en place de la Chambre des Représentants et du Sénat, le pouvoir constituant original détenu précédemment par le Congrès national coulisssa vers un pouvoir constituant dérivé détenu par les deux chambres du Parlement ⁵⁵.

§2. La procédure de révision de la Constitution

Après avoir parlé de l'adoption de toute la Constitution, il convient dorénavant de s'intéresser à une infime partie de celle-ci : la procédure de révision de la Constitution belge, notre objet d'étude. Dans un premier temps notre analyse débutera par une étude consacrée à l'article 131 de la Constitution (2.1). Dans un second temps, nous étudierions les sources d'inspiration de la Commission de Constitution et du Congrès national ainsi que les éléments « nouveaux » (2.2). Enfin, nous étudierons les limites imposées au pouvoir constituant dans le cadre de la procédure de révision de la Constitution (2.3).

2.1. Analyse de l'article 131 de la Constitution

L'article 131 de la Constitution érige une procédure révisioennelle stricte en 3 temps (A). Par la suite, nous étudierons les quelques légères différences entre l'article 117 du projet de Constitution et l'article 131 de la Constitution (B).

A. Les 3 phases de la procédure

L'article 131 de la Constitution de 1831, adopté lors de la séance du 4 février 1831⁵⁶ du Congrès national, énonce que :

« 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'art. 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 suffrages⁵⁷ ».

⁵³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 68; X., « Congrès national (Belgique) », Wikipédia, s.d., [https://fr.wikipedia.org/wiki/Congr%C3%A8s_national_\(Belgique\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Congr%C3%A8s_national_(Belgique)).

⁵⁴ X., « Léopold Ier (roi des Belges) », Wikipédia, s.d., [https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9opold_Ier_\(roi_des_Belges\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9opold_Ier_(roi_des_Belges)).

⁵⁵ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 62.

⁵⁶ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 2, o.c., p. 41; J. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, o.c., p. 677.

⁵⁷ Const., art 131, M.B., 25 février 1831.

Nous comprenons que tout article de la Constitution doit obligatoirement passer par une même procédure identique⁵⁸ répartie en trois étapes afin d'être révisé⁵⁹. L'article 131 n'échappe évidemment pas à la règle.

La procédure de révision de la Constitution belge fut décrite par la Commission de Venise, un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles⁶⁰, dans son avis du 20 juin 2012 comme « *figurant, avec la procédure prévue par l'article V de la Constitution des États-Unis du 17 septembre 1787 et l'article 137 de la Constitution des Pays-Bas, parmi les règles les plus rigides du monde judiciaire moderne en matière de révision*⁶¹ ».

La procédure de révision de la Constitution, répartie en 3 étapes se distingue ainsi de toutes les autres règles internes à l'ordre juridique belge⁶². La procédure de révision de la Constitution se retrouve ainsi répartie en deux législatures⁶³. La première législature (lors de la première étape) sera préconstituant et la deuxième législature (lors de la troisième étape) sera constituante. À ce propos, Armand de Decker, alors président du Sénat, précisait en 2002, qu'« *on pourrait dire, en prenant un exemple imagé, que le préconstituant et le constituant publient ensemble un livre dont le choix du thème revient au préconstituant tandis que le travail d'écriture proprement dit incombe au constituant*⁶⁴». En d'autres termes, « *le rôle du préconstituant se limite à définir le paramètre des matières révisables. Il ne lui appartient pas de décider du contenu des modifications à apporter, cette tâche incombe au seul constituant*⁶⁵ ».

À titre d'anecdote, nous ne ferons que préciser que la procédure de révision de la Constitution prévue à l'article 122 dans le projet de Constitution soumis par Messieurs Forgeur, Barbason, Fleussu et Liedts édicte également une procédure en trois temps. Cette dernière énonce que :

« Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu de telle disposition qu'il désignera. Après cette déclaration, le Congrès est dissous.

⁵⁸ H. SIMONART, « La procédure de révision : présentation du problème », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉ), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 23.

⁵⁹ C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », *o.c.*, p. 1.

⁶⁰ X., « La Commission de Venise du Conseil de l'Europe », Conseil de l'Europe, s.d., https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=FR.

⁶¹ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, *A.P.T.*, 2012, p. 606.

⁶² A. ALEN, « De procedure van grondwetsherziening », in *De Grondwet verleden, heden en toekomst*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 52; M. UYTENDAELE, « L'article 195 de la Constitution- le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉ), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 25.

⁶³ M. UYTENDAELE, « La procédure de révision de la Constitution belge – une procédure à réviser ... », *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2005, p. 515; P. PEETERS, « De overgangsbepaling van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming », *o.c.*, p. 379.

⁶⁴ H. VUYE, « Herziening van artikel 195 van de Grondwet », *o.c.*, p. 46.

⁶⁵ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 6.

Il en est convoqué un nouveau.

Le Congrès national, formé en nombre double, ne pourra délibérer sans la présence de deux tiers de ses membres, et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les trois quarts des suffrages⁶⁶ ».

À quelques détails près, il serait difficile de ne pas remarquer les nombreuses similitudes entre l'article 122 du projet de Constitution de Forgeur, Barbason, Fleussu et Liedts et les articles 117 du projet de Constitution de la Commission de Constitution et 131 de la Constitution.

Cette « valse constitutionnelle en trois temps ⁶⁷», régissant la procédure de révision de la Constitution débute par l'adoption d'une déclaration de révision (i). Ceci aura pour effet d'entraîner la dissolution et le renouvellement des Chambres après la tenue d'élections (ii). S'ouvre ainsi la voie pour la révision proprement dite⁶⁸ (iii).

i. La déclaration de révision de la Constitution

Le premier alinéa de l'article 131 de la Constitution précise que « *le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne⁶⁹* ». Ce premier alinéa ne précise que de façon très générale et lacunaire le déroulement de la première étape révisionnelle⁷⁰. En règle générale, il a été choisi en 1831 de se concentrer sur le principal de la procédure afin de permettre à la doctrine, aux règlements de la Chambre des Représentants (article 120⁷¹) et du Sénat (article 28⁷²) ainsi qu'à la pratique constitutionnelle d'apporter les réponses aux nombreuses informations et précisions manquantes.

Le pouvoir d'initiative revient à chaque membre du pouvoir législatif⁷³. En vertu de l'article 26 de la Constitution de 1831 (l'actuel article 36 de la Constitution coordonnée de 1994), seuls les députés de la Chambre des Représentants, les sénateurs et le Roi peuvent agir comme pouvoir préconstituant⁷⁴ en émettant soit une proposition soit un projet de déclaration de révision de la Constitution. Les parlementaires émettent des « propositions de déclaration de révision de la Constitution » tandis que le pouvoir royal émet des

⁶⁶ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 4, o.c., p. 55.

⁶⁷ H. DUMONT, X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, « La procédure de révision de la Constitution : suggestions », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 138; B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », o.c., p. 4.

⁶⁸ M. UYTENDAELE, « L'article 195 de la Constitution- le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », o.c., p. 23; M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, « Révision de la Constitution », in *Dictionnaire de la Sixième réforme de l'État* (sous la dir. de M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 735.

⁶⁹ Const., art 131, M.B., 25 février 1831.

⁷⁰ X., « Actes de la XIIIe Journée Interuniversitaire d'Etudes Juridiques », *Ann. dr. sc. pol.*, 1953, pp. 299-330.

⁷¹ Règlement de la Chambre des représentants, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, n° 4686/03.

⁷² Règlement du Sénat, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2353/4.

⁷³ J. MASQUELIN, « La technique des révisions constitutionnelles en droit belge », *Ann. dr. sc. pol.*, 1952, p. 94.

⁷⁴ C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », o.c., p. 8.

« projets de déclaration de révision de la Constitution »⁷⁵. Quand nous parlons du « Roi », comprenez en réalité que les projets sont déposés par les ministres en vertu de l'exigence du contreseing ministériel prévu à l'article 64 de la Constitution de 1831 (l'actuel article 106 de la Constitution coordonnée de 1994)⁷⁶.

Lorsque l'article 195 de la Constitution énonce que les parlementaires peuvent décider de « *déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne*⁷⁷, les termes « *telle disposition constitutionnelle* » doit être compris dans sa conception la plus large. En d'autres termes, tout titre, article, mot, lettre ou même virgule peut être soumis à révision⁷⁸.

Les projets et propositions sont envoyés aux deux Chambres parlementaires pour y être débattus des deux côtés en même temps (dans un premier temps en commission parlementaire puis en séance plénière⁷⁹). À ce propos, l'article 120 alinéa 2 et 3 du Règlement de la Chambre des Représentants énonce que « *lorsque le pouvoir législatif a déclaré qu'il y a lieu à la révision de certaines dispositions constitutionnelles, ces déclarations sont, dès le début de la nouvelle session, renvoyées par la Chambre à l'examen de la commission permanente de Révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles [...]. Toutes les propositions et tous les projets de déclaration de révision de la Constitution sont renvoyés à la commission*⁸⁰ ». L'article 28 du Règlement du Sénat précise quant à lui que « *par dérogation à l'article 54, toutes les propositions de révision de la Constitution sont envoyées à la commission qui a les affaires institutionnelles dans ses attributions*⁸¹».

Les travaux du pouvoir préconstituant se font en parallèle au sein des deux chambres du Parlement. En théorie, il est possible qu'un même article ne soit pas débattu de la même manière dans les deux assemblées parlementaires. En pratique, ce n'est pas le cas⁸². Afin d'éviter les incompréhensions et conflits politiques, les chambres parlementaires se coordonnent et se concertent.

Tant en commission qu'en séance plénière, les articles sont débattus et votés point par point, ligne par ligne, article par article⁸³. Aucun quorum ou majorité renforcée n'est

⁷⁵ M. UYTENDAELE, « La procédure de révision de la Constitution belge – une procédure à réviser ... », *o.c.*, p. 515.

⁷⁶ J. MASQUELIN, « La technique des révisions constitutionnelles en droit belge », *o.c.*, p. 94.

⁷⁷ Const., art 131, M.B., 25 février 1831.

⁷⁸ A. ALEN, « De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1979, p 289.

⁷⁹ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, Brugge, die Keure, 2019, p. 708.

⁸⁰ Règlement de la Chambre des représentants, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, n° 4686/03.

⁸¹ Règlement du Sénat, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2353/4.

⁸² J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, *o.c.*, p. 676.

⁸³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *o.c.*, p. 70.

requis pour l'adoption d'une déclaration de révision de la Constitution au sein de la commission ou de l'assemblée plénière. Une majorité de 50% + 1 voix suffit⁸⁴. La déclaration de révision du pouvoir législatif s'adopte donc par les Chambres comme une loi ordinaire. Au sein du Conseil des ministres, il est de coutume constitutionnelle depuis 1987 que l'immense majorité des ministres et secrétaires d'État contresignent la déclaration de révision de la Constitution soumise par le Roi⁸⁵. Cette pratique renforce l'idée d'un consensus au sein d'un Conseil des ministres uni dans la démarche.

En parlant d'unité, l'alinéa premier de l'article 131 évoque un sentiment d'unité « *le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne*⁸⁶ ». Nous pourrions légitimement croire que les trois pouvoirs agissent ensemble comme pouvoir préconstituant en rédigeant une seule et même déclaration de révision de la Constitution. Une déclaration contenant une liste d'articles sur lequel ils se sont tous les trois mis d'accord ensemble. La pratique est néanmoins bien différente. Avant 1995, la Chambre des Représentants, le Sénat et le Roi (accompagné de ses ministres) établissaient tous les trois une liste d'articles différente⁸⁷. Depuis 1995, seules deux déclarations sont publiées au Moniteur belge : la liste commune des deux Chambres et celle du Roi⁸⁸.

Afin d'établir la « déclaration de révision de la Constitution de la législature », on ne retient que le plus petit dénominateur commun, les seuls articles présents sur toutes les listes⁸⁹. Le Préconstituant ne permet la révision que de ces articles-là. Il s'agit là d'une autorisation limitée et contraignante⁹⁰.

La déclaration de révision de Constitution n'est qu'une liste d'articles. Le pouvoir préconstituant n'a aucune obligation d'émettre des propositions ou dire dans quel sens il convient de modifier la Constitution⁹¹. D'ailleurs, cela ne servirait pas à grand-chose. En effet, ce que le Préconstituant note à côté des articles soumis à révision ne lie pas le pouvoir constituant⁹², l'interprète souverain de la nation⁹³. Les annotations du Préconstituant n'ont qu'une valeur directive, indicative et non contraignante⁹⁴. Le

⁸⁴ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen, o.c.*, p. 705.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 676.

⁸⁶ Const., art 131, M.B., 25 février 1831.

⁸⁷ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen, o.c.*, p. 673.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 673.

⁸⁹ H. DE CROO, « 1961-1965: de wording van een grondwetsherziening », *R.W.*, 1964-1965, p. 1733.

⁹⁰ G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée*, Liège, Jacques Godenne imprimeur-éditeur, 1894, p. 609.

⁹¹ A. ALEN, « De procedure van grondwetsherziening », in *De Grondwet verleden, heden en toekomst, o.c.*, p. 56.

⁹² J. MASQUELIN, « Etapes et procédure de la récente révision de la Constitution », *Ann. dr. sc. pol.*, 1972, p. 93; K. RIMANQUE, « Kanttekeningen bij een herziene Grondwet », *R.W.*, 1971-1972, p. 695.

⁹³ G. VAN DER MEERSCHÉ, « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution belge », *R.B.D.I.*, 1969, p. 1.

⁹⁴ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 6.

Constituant peut fort bien s'en écarter ou même aller dans le sens opposé. Deux exceptions viennent contredire une telle affirmation : lorsque le Préconstituant souhaite ajouter⁹⁵ ou abroger une disposition⁹⁶. Dans ces deux seuls cas précis, l'intention du pouvoir préconstituant lie le pouvoir constituant⁹⁷. En cas de disposition nouvelle, l'objet voulu par le Préconstituant lie le Constituant. En cas d'abrogation, seuls deux choix s'offrent au pouvoir constituant : maintenir ou abroger la disposition. Il ne lui est pas permis de modifier l'article.

ii. La dissolution automatique des Chambres

Passons au deuxième pas de la valse procédurale⁹⁸. Le deuxième alinéa de l'article 131 de la Constitution énonce qu'« *après cette déclaration, les deux chambres sont dissoutes de plein droit. Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'art. 71* »⁹⁹.

Les deux chambres parlementaires sont automatiquement dissoutes suite à la publication au Moniteur belge des déclarations de révision de la Constitution dans les trois langues officielles du pays (français, néerlandais et allemand)¹⁰⁰. Une fois les deux chambres dissoutes, deux délais sont imposés. D'une part, un arrêté royal publié au Moniteur belge en même temps que la déclaration de révision de la Constitution invite les citoyens aux urnes dans les 40 jours¹⁰¹. D'autre part, l'actuel article 46 de la Constitution (ancien article 71 de la Constitution de 1831¹⁰²) énonce qu'en cas de dissolution du Parlement, de nouvelles Chambres sont convoquées dans les deux mois¹⁰³.

Oscar Orban, illustre juriste belge du 19 et 20^{ème} siècle, expliquait cette étape aux lourdes conséquences comme étant le désir « *d'établir une garantie contre la majorité législative. Les déclarations de révision n'exigent ni quorum ni majorité extraordinaire. C'est donc une sauvegarde pour les minorités. C'est donc aussi un frein pour le parti au pouvoir : en votant une déclaration de révision, les députés et sénateurs... se donnent la mort parlementaire et mettent fin à leurs mandats* »¹⁰⁴. De nombreux autres auteurs de doctrine applaudissent ce désir démocratique d'intégrer les citoyens à la révision de leur

⁹⁵ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 678.

⁹⁶ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », o.c., p. 7.

⁹⁷ J. VANDE LANOTTE, *Inleiding tot het publiek recht, deel 2: overzicht van het publiek recht*, 2e éd, Bruges, Die Keure, 1997, p. 67; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 71.

⁹⁸ A. ALEN, « De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening », o.c., p. 289.

⁹⁹ Const., art 131, M.B., 25 février 1831.

¹⁰⁰ G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée*, o.c., p. 609.

¹⁰¹ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 682; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 73.

¹⁰² X., « Article 46 de la Constitution belge » Wikipédia, s.d.,

https://fr.wikipedia.org/wiki/Article_46_de_la_Constitution_belge#:~:text=L'article%2046%20de%20la,et%20le%206%20janvier%202014%20

¹⁰³ A. ALEN, « De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening », o.c., p. 289.

¹⁰⁴ O. ORBAN, *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, o.c., p. 723.

Constitution¹⁰⁵. Le peuple, convoqué par des élections, est invité à orienter les débats parlementaires sur les prochaines révisions de la Constitution¹⁰⁶.

iii. La révision de la Constitution

Enfin, passons à la dernière étape de la procédure révisionnelle, la révision de la Constitution à proprement parler¹⁰⁷. Les derniers alinéas de l'article 131 de la Constitution énoncent que « *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*¹⁰⁸ ».

À l'instar de la première étape, lors de la dernière étape, le pouvoir d'initiative revient à chaque membre du pouvoir législatif. Seuls les élus de la Chambre des Représentants, les sénateurs et le Roi peuvent agir comme pouvoir constituant¹⁰⁹. Réviser un article n'est possible que si ce dernier se trouve sur toutes les listes émises par les différentes branches du pouvoir préconstituant.

Les parlementaires émettent des « propositions de révision de la Constitution » lorsque le Roi accompagné de ses ministres émet des « projets de révision de la Constitution »¹¹⁰. Tout comme pour les projets/propositions de déclaration de révision de la Constitution, les projets/propositions de révision de la Constitution sont envoyés aux deux chambres parlementaires pour y être débattus des deux côtés (dans un premier temps en commission parlementaire puis en séance plénière¹¹¹). Les deux assemblées parlementaires sont obligées de s'accorder sur un même texte. De nombreuses « navettes parlementaires¹¹² » sont ainsi effectuées. Une chose est sûre, à la lecture de la liste d'articles soumis par le Préconstituant, trois choix s'offrent aux deux chambres constituantes : ne rien faire, réviser ou abroger¹¹³.

Tant en commission qu'en séance plénière, les articles sont débattus et votés point par point, ligne par ligne, article par article¹¹⁴. En commission, un article n'est envoyé en séance plénière que s'il obtient une majorité simple (50% + 1) en présence de la majorité

¹⁰⁵ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », o.c., p. 1; P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », o.c., p. 426.

¹⁰⁶ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 682.

¹⁰⁷ H. VUYE, « Herziening van artikel 195 van de Grondwet », o.c., p. 29.

¹⁰⁸ Const., art 131, M.B., 25 février 1831.

¹⁰⁹ C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », o.c., p. 8.

¹¹⁰ M. UYTENDAELE, « La procédure de révision de la Constitution belge – une procédure à réviser ... », o.c., p. 515.

¹¹¹ H. VUYE, « Herziening van artikel 195 van de Grondwet », o.c., p. 29.

¹¹² M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal : précis de droit public belge*, p. 124.

¹¹³ A. ALEN, « De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening », o.c., p. 286.

¹¹⁴ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 70.

des membres ¹¹⁵. Cependant, en séance plénière, aussi bien un quorum qu'une majorité renforcée sont exigés (2/3 des membres des assemblées sont présents et 2/3 des votes doivent être favorables à la révision).

Une fois que les deux chambres constituantes se sont accordées sur un même texte et ont voté selon le quorum particulier exigé, la révision de la Constitution est traduite dans les trois langues officielles du pays¹¹⁶ – français, néerlandais et allemand – et soumise à la sanction du Roi¹¹⁷. Sauf précision contraire, la révision de la Constitution entre en vigueur à la date de sa publication au Moniteur belge¹¹⁸.

B. Les quelques différences entre l'article 117 du projet de Constitution et l'article 131 de la Constitution de 1831

Avant de procéder à l'adoption de l'article 131 lors de la séance du 4 février 1831¹¹⁹, le Congrès national entendit le Rapporteur Jean Raikem, un brillant avocat liégeois qui traita surtout de l'organisation des divers pouvoirs (dont l'article 131)¹²⁰. Dans son rapport présenté lors de la séance du 24 janvier 1831, Jean Raikem expliquait que « *l'article 117 a dû nécessairement subir des changements, qui ne sont que la conséquence de ceux qui ont été apportés à ce projet* ¹²¹ ». En effet, l'article 117 du projet de Constitution soumis par la Commission de Constitution subit quelques changements en devenant l'article 131 de la Constitution. Reprenons ces quelques variations en comparant les deux articles côte à côte.

L'article 117 adopté par la Commission de Constitution énonce que :

« Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désignera.

Après cette déclaration, la chambre élective est dissoute de plein droit. Il en sera convoqué une nouvelle, conformément à l'article 54.

Cette chambre statuera, de commun accord avec les autres branches du pouvoir législatif, sur les points soumis à la révision ».

¹¹⁵ Règlement de la Chambre des représentants, art. 21, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, n° 4686/03; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 686.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 688.

¹¹⁸ J. MASQUELIN, « La technique des révisions constitutionnelles en droit belge », o.c., p. 94.

¹¹⁹ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 4, o.c., p. 41; J. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, o.c., p. 677.

¹²⁰ W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober - november 1830) : tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, o.c., p. 51; L. DE LICHTERVELDE, *Le Congrès national*, o.c., p. 53.

¹²¹ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 1, o.c., p. 112.

Dans ce cas, elle ne pourra délibérer si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les trois quarts des suffrages¹²² ».

L'article 131 adopté par le Congrès national énonce quant à lui que :
« *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'art. 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 suffrages¹²³ [nous sur- et soulignons] ».*

Certains auteurs de doctrine avancent que le Congrès national ne fut pas un lieu de réflexion très poussé. Celui-ci ne fit que retoucher superficiellement les dispositions élaborées par la Commission de Constitution¹²⁴. Pourtant, lorsqu'on compare la disposition de l'article 117 du projet de Constitution et l'article 131 de la Constitution de 1831, hormis les quelques différences formelles, deux différences notables (en sur – et souligné) sautent aux yeux : le passage d'une chambre dissoute à deux (i) ainsi que le passage d'un quorum de vote de $\frac{3}{4}$ à $\frac{2}{3}$ (ii). Nous constatons que ces deux modifications sont les victimes collatérales d'une réflexion à propos du Sénat, un des très rares sujets de la Constitution où le Congrès national ne fut pas en accord avec le projet de Constitution¹²⁵.

i. D'une à deux chambres dissoutes

À l'instar de la Constitution des Pays-Bas de 1815, le projet de Constitution élaboré par la Commission de Constitution opta pour un pouvoir fort centralisateur. « *C'est-à-dire que la Constitution désirait doter l'État central d'un pouvoir fort, afin de combattre le particularisme et de renforcer l'unité du pays* ¹²⁶». Les sénateurs ne seraient non pas élus, mais entièrement nommés par le pouvoir royal¹²⁷ rendant la dissolution du Sénat à chaque révision de la Constitution incompréhensible. Il fut décidé dans le projet de Constitution qu'une seule assemblée sera dissoute : la Chambre des Représentants.

¹²² *Ibid.*, p. 48; J. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, o.c., p. 677.

¹²³ Const., art 131, M.B., 25 février 1831.

¹²⁴ C. BEHRENDT, « Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge », o.c., p. 2.

¹²⁵ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 113.

¹²⁶ X., « Le gouvernement provisoire et le congrès national », o.c.,

https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/origine_et_esor/gouvernement_provisoire_et_congres_national.

¹²⁷ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 1, o.c., p. 112.

Or, lorsque le projet de Constitution fut soumis au Congrès national, le contexte politique n'était plus le même qu'en septembre 1830. Les grandes puissances de l'époque, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie montrent publiquement leurs inquiétudes. En effet, la révolution belge secoue la répartition étatique désirée lors du Congrès de Vienne de 1815¹²⁸, un compromis international qui fut difficile à trouver, mais qui apporta une paix tant désirée et chérie. Les grandes puissances se retrouvent à de multiples reprises entre 1830 et 1831 à Londres afin d'évoquer la reconnaissance et la survie même de la toute nouvelle Belgique¹²⁹.

Les membres du Congrès national le savent fort bien. Il est essentiel de ne pas effrayer les autres États. Intelligemment, le Congrès national décida donc d'opter pour une monarchie constitutionnelle « *plutôt qu'une République jugée, à l'époque, moins stable qu'un Royaume* ¹³⁰ ». « *Par un vote en novembre 1830 (174 voix contre 13), le Congrès national adopte définitivement le régime de la monarchie constitutionnelle. [...] Ce régime était diplomatiquement le seul choix possible dans une Europe qui ne comptait pas réellement d'États républicains (sauf la Suisse), de surcroît pour un pays dont l'Europe se méfiait*¹³¹ ».

L'objectif du Congrès national est clair : apaiser l'inquiétude des grandes puissances afin d'encourager la reconnaissance et la survie de leur État belge. Pour cela, quoi de mieux que de limiter autant que faire se peut les pouvoirs constitutionnels du Roi des Belges ? À propos du Sénat, il fut par exemple décidé que les sénateurs seraient élus - et non plus nommés par le Roi - afin d'ainsi assurer une meilleure représentativité au sein du peuple¹³². Le Rapporteur du Congrès national Jean Raikem dira « *d'après les dispositions décrétées [par le Congrès national], les sénateurs sont élus à terme ; le Sénat peut être dissout comme la Chambre des Représentants. En cas qu'il y ait lieu à la révision, il doit donc être convoqué deux chambres nouvelles*¹³³ ».

ii. D'un quorum de vote à 3/4 à un quorum à 2/3

Dissoudre les deux chambres législatives rendit la procédure révisionnelle encore plus rigide que celle prévue dans le projet de Constitution. Pour compenser cela, le quorum de vote exigé aux assemblées constituantes fut abaissé de 3/4 à 2/3 des votes¹³⁴.

¹²⁸ X., « Le rôle des grandes puissances », L'Histoire des belges », s.d., <http://www.histoire-des-belges.be/au-fil-du-temps/epoque-contemporaine/revolution-belge/le-role-des-grandes-puissances>.

¹²⁹ X., « Traité de Londres 1831 », Digithèque MJP, s.d., <https://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831londres.htm>.

¹³⁰ X., « Histoire de la monarchie belge », Wikipédia, s.d.,

https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_la_monarchie_belge.

¹³¹ X., « Congrès national (Belgique) », o.c., [https://fr.wikipedia.org/wiki/Congr%C3%A8s_national_\(Belgique\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Congr%C3%A8s_national_(Belgique)).

¹³² J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 134; R. SENELLE, *La Constitution belge commentée*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement : textes et documents, 1974., p. 429.

¹³³ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 1, o.c., p. 112.

¹³⁴ *Ibid.*

À propos du passage du quorum de $\frac{3}{4}$ à $\frac{2}{3}$, le rapporteur du Congrès national Jean Raikem donne une justification pour le moins curieuse. Lors la séance du 24 janvier, il dit que « *d'après une disposition déjà décrétée [par le Congrès national], il suffit de la majorité des deux tiers des membres présents également au nombre des deux tiers, pour que le chef de l'État en Belgique puisse être, en même temps, chef d'un autre État. La section centrale a cru qu'on devait suivre la même règle pour la révision de la Constitution*¹³⁵ ». A noter que l'article 62 de la Constitution de 1831, devenu l'article 87 en 1994, énonce que « *le Roi ne peut être en même temps chef d'un autre État, sans l'assentiment des deux Chambres. Aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet, **si deux tiers** au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les **deux tiers** des suffrages* [nous sur- et soulignons] ». La raison pour laquelle la procédure révisionnelle dut se claquer sur cette disposition reste un mystère. Pourquoi avoir estimé que ces deux dispositions constitutionnelles – toutes les deux importantes, nous ne l'ignorons pas – devaient absolument contenir les mêmes exigences ? Jamais les élus du Congrès national ou Émile Huytens, secrétaire du Congrès national, n'expliquèrent ce choix politique pour le moins étrange.

2.2. Les éléments repris de la Loi fondamentale des Pays-Bas et les éléments nouveaux

La Commission de Constitution n'eut que peu de temps pour rédiger son projet de Constitution : 5 jours à peine. Or, que font 14 membres d'une Commission composée principalement de juristes lorsqu'ils doivent d'urgence rendre un projet de Constitution ? Ils vont logiquement s'inspirer des Constitutions des États voisins.

La diplomatie belge écrit ainsi sur son site internet que « *la constitution belge est une synthèse équilibrée des constitutions françaises de 1791, 1814 et 1830, de la constitution néerlandaise de 1815 et du droit constitutionnel anglais. Le texte constitutionnel n'est toutefois pas un amalgame juridique, mais bien une création originale*¹³⁶ ». Marc Uyttendaele dira à ce propos « *qu'environ 40% des dispositions de la Constitution belge sont plus ou moins textuellement empruntées à la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815, 35% s'inspirent de la Charte constitutionnelle de 1830, qui, pour l'essentiel, reproduit les termes de la Charte octroyée de 1814, 10% émanent de la Constitution française de 1791, 5% proviennent probablement du droit constitutionnel anglais et 10% revêtent un caractère original* »¹³⁷.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ X., « L'insurrection », o.c.,

https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/origine_et_esor/revolution_belge.

¹³⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 93.

La Constitution belge relève néanmoins d'une grande importance dans l'Histoire juridique et politique de l'Europe du 19^{ème} siècle¹³⁸. Elle inspirera également de nombreuses Constitutions comme celle d'Espagne (1837), Grèce (1844 et 1864), Roumanie (1866), Luxembourg (1848¹³⁹), Prusse (1850) et ... des Pays-Bas (1848)¹⁴⁰. À titre d'anecdote, la Constitution hollandaise passa de source d'inspiration à copie reprenant à son compte différents points présents dans la Constitution belge de 1831 : la responsabilité ministérielle, le contreseing ministériel, l'élection sénatoriale ...¹⁴¹.

Pour ce qui est de la procédure de révision de la Constitution, l'article 117 du projet de Constitution s'inspira surtout de la Loi fondamentale de 1815 (A)¹⁴². Le projet de Constitution contient cependant une nouveauté toute particulière (B).

A. Les éléments repris des articles 229 à 234 de la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815

La Belgique s'est inspirée abondamment de la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815 pour une raison évidente : tous les membres de la Commission de Constitution, pratiquement tous juristes, connaissaient la Constitution qui fut la leur pendant 15 ans.

Certains passages de la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815 (articles 229 à 234) ont servi de source d'inspiration évidente à la Commission de Constitution. En effet, les articles 229 à 234 de la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815 énoncent que : « *si l'expérience faisait connaître que des changements ou des additions à la Loi fondamentale sont nécessaires, une loi les désignera avec précision, en même temps qu'elle déclarera cette nécessité. [...] La seconde chambre des États Généraux ne peut prendre une résolution sur un changement ou une addition à la Loi fondamentale, si deux tiers des membres dont se compose l'assemblée ne sont présents. Les résolutions sont prises à la majorité des trois quarts des voix. [...] Les changements ou additions adoptés sont joints à La Loi fondamentale et solennellement promulgués* ¹⁴³ ».

De nombreux éléments importants ont été directement importés dans l'article 117 du projet de Constitution ¹⁴⁴ dont la déclaration de révision, la procédure révisioennelle en plusieurs étapes, la promulgation royale, le double quorum de vote et de présence ainsi que le quorum de vote élevé aux $\frac{3}{4}$ des suffrages.

¹³⁸ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », *o.c.*, p. 107.

¹³⁹ A. BONN, *Réflexions sur la révision de la Constitution*, Luxembourg, Imprimerie Centrale, 1978, p. 10

¹⁴⁰ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », *o.c.*, p. 107.

¹⁴¹ *Ibid.*; T. JUSTE, *Le Congrès national de Belgique*, Bruxelles, Librairie européenne C. Muquardt, 1880, p. 78.

¹⁴² C. BEHRENDT, « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », *R.F.D.C.*, 2003/2, p. 282; B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 12.

¹⁴³ X., *Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas: traduction officielle*, La Haye, Imprimerie Belgique, 1815, pp. 60-61.

¹⁴⁴ *Ibid.*

B. L'élément nouveau : la dissolution automatique des Chambres

Il serait cependant injuste d'affirmer que la Commission de Constitution ne fit que recopier la procédure de révision de la Constitution des Pays-Bas. Un élément de taille a été inséré par la Commission de Constitution : la dissolution automatique des Chambres¹⁴⁵.

Comme précisé ci-avant, les procès-verbaux rédigés par le secrétaire de la Commission de Constitution Jean-Baptiste Nothomb sont assez laconiques. Nous ignorons malheureusement beaucoup de choses à propos de l'insertion de la dissolution automatique des chambres dans l'article 117 du projet de Constitution. Quel membre proposa cet ajout ? Pourquoi vouloir insérer un élément de rigidité supplémentaire ? Cette insertion a-t-elle entraîné un vif débat ou fut-elle unanimement admise ? Quelles furent les sources d'inspiration de cette étape ?

2.3. Les limites imposées au Constituant

Dans le cadre de la procédure de révision de la Constitution, différentes limites constitutionnelles sont imposées aux pouvoirs préconstituants et constituants¹⁴⁶. Nous n'en étudierons que trois types : les limites temporelles (A), les limites institutionnelles (B) et enfin les limites matérielles (C).

A. Ratione temporis

Christian Behrendt rappelle dans son étude que « *le Congrès national adopte la version définitive du titre VII de la nouvelle Constitution, titre qui ne comprend qu'un seul article, à savoir l'article 131*¹⁴⁷ ». D'un point de vue purement formel, ce que nous appelons la « révision de la Constitution » a en réalité deux interprétations possibles : une étroite et une plus large. L'interprétation étroite vise uniquement l'article 131 de la Constitution. Le sens plus large vise l'entièreté du Titre VII de la Constitution. Cette distinction n'a trouvé son importance que depuis la coordination de la Constitution en 1994. Deux autres articles furent inscrits dans le nouveau Titre VIII intitulé « révision de la Constitution » : les articles 196 et 197 de la Constitution. Ceux-ci sont deux limites temporelles¹⁴⁸ que nous étudierons. À côté de cela, nous évoquerons une autre limite temporelle plus générale mise en avant par la doctrine.

¹⁴⁵ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 12; C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », *o.c.*, p. 3.

¹⁴⁶ K. GÖZLER, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve, Presses universitaires de Septentrion, 1997, p. 1.

¹⁴⁷ C. BEHRENDT, « Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge », *o.c.*, p. 1.

¹⁴⁸ A. MAST, « De recente grondwetsherziening en de door artikel 131 opgelegde procedure », *R.W.*, 1972, p. 1475.

L'article 196 de la Constitution, inséré le 19 janvier 1968 comme étant l'article 131bis de la Constitution¹⁴⁹, précise qu'« 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 fédéral ».

L'article 197 de la Constitution quant à lui, adopté par le Congrès national en 1831 comme étant l'article 84 de la Constitution énonce que « pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Roi et les articles 85 à 88, 91 à 95, 106 et 197 de la Constitution ». L'article 131 n'est pas le seul article présent dans la Constitution de 1831 qui fut directement inspiré de la Loi fondamentale des Pays-Bas de 1815. En effet, l'article 233 de la Loi fondamentale stipulait déjà en 1815 qu'« aucun changement à la Loi fondamentale ou à l'ordre de succession ne peut être fait pendant une régence¹⁵⁰ ».

À côté de ces deux dispositions limitant temporellement l'action du pouvoir constituant¹⁵¹, la doctrine rappelle une troisième limite temporelle contraignante¹⁵². Les membres des chambres constituantes n'ont qu'une seule législature pour déposer leur proposition/projet de révision de la Constitution. Passé ce délai, ils devront recommencer à zéro la procédure en agissant comme pouvoir préconstituant.

B. Ratione personae

Comme deuxième limite imposée à la procédure de révision de la Constitution, nous étudions les limites institutionnelles. Nous émettons le choix d'en évoquer trois : une évidente, une plus débattue et une relevant davantage de l'ordre philosophique.

Commençons par la limite institutionnelle la plus évidente : la Chambre des Représentants, le Sénat et le Roi (comprenez le gouvernement) sont les seuls pouvoirs impliqués dans les révisions de la Constitution¹⁵³. Les différentes instances du pouvoir judiciaire (les Cours et Tribunaux, la Cour de cassation, la Cour Constitutionnelle ou encore le Conseil d'État) sont toutes écartées de la procédure révisionnelle.

Évoquons une autre limite institutionnelle, plus débattue cette fois. D'aucuns se demandent si un gouvernement démissionnaire en affaires courantes est habilité à rédiger

¹⁴⁹ A. MAST, « De grondwetsherziening naar Belgisch recht », in *De Grondwet honderdvijftig jaar*, Bruxelles, Bruylant, 1981, p. 136; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen, o.c.*, p. 716; H. SIMONART, « La procédure de révision : présentation du problème », o.c., p. 21.

¹⁵⁰ X., *Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas : traduction officielle*, o.c., p. 61.

¹⁵¹ P. VANDERNOOT, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 'Ceci (n') est (pas) une révision' », o.c., p. 16.

¹⁵² E. VANDENBROSSCHE, « De herziening van artikel van de grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », in *Éléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel : le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution* (sous la dir. de A. DE BECKER et E. VANDENBOSSCHE), Brugge, Die Keure, 2011, p. 74.

¹⁵³ A. ALEN, « De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening », o.c., p. 287.

une déclaration de révision de la Constitution ¹⁵⁴? Le débat fit rage lorsque le gouvernement Vanden Boeynants déposa une déclaration de révision de la Constitution le 22 février 1968... quinze jours après avoir présenté sa démission¹⁵⁵. En 1974, un comité de juristes au service du formateur Tindemans estimait qu'un gouvernement démissionnaire ne peut entreprendre une telle démarche si sa responsabilité ne peut être engagée envers les chambres¹⁵⁶. Pourtant, en 2010, le gouvernement démissionnaire Leterme inspiré par celui de Vanden Boeynants quelques années avant, déposa une déclaration de révision de la Constitution¹⁵⁷. Cette liste fut suivie d'effets par la législature suivante.

Enfin, la troisième et dernière limite institutionnelle relève plus de la réflexion philosophique. Le Roi et le gouvernement, deux organes non élus, peuvent-ils s'opposer (via leur droit de veto) aux volontés révisionnelles de deux assemblées parlementaires démocratiquement élues ? Le Roi et le gouvernement ont trois rôles élémentaires lors d'une révision de la Constitution (comme préconstituant, comme constituant ainsi que pour la promulgation de la révision). Approfondissons ce premier rôle contesté. Pour rappel, afin d'établir la « déclaration de révision de la Constitution de la législature » on ne retient que le plus petit dénominateur commun, les seuls articles présents sur toutes les listes (rédigées par les deux chambres et le Roi) ¹⁵⁸. Seuls ces articles-là peuvent être soumis à révision¹⁵⁹. Pour certains auteurs de doctrine, la répartition des rôles entre les différents pouvoirs est un procédé stabilisateur à encourager¹⁶⁰. D'autres auteurs, à l'instar de Mathias El Berhouni et Céline Romainville dénoncent dans leur article « la déclaration de révision de 2019 : une occasion manquée ¹⁶¹» un réel « droit de veto sélectif » d'un Roi – comprenez d'un gouvernement- ne disposant pas de la même légitimité démocratique que les deux chambres parlementaires ¹⁶².

C. Ratione materiae

Comme dernière limite imposée à la procédure de révision de la Constitution nous étudierons quatre différentes limites matérielles. Les deux premières sont unanimement admises tandis que les deux suivantes ont entraîné de houleux débats.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 291.

¹⁵⁵ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 674.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 674; J. MASQUELIN, « Etapes et procédure de la récente révision de la Constitution », o.c., p. 101.

¹⁵⁷ K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Anvers, Intersentia, 2005, p. 421.

¹⁵⁸ G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée*, o.c., p. 609.

¹⁵⁹ A. ALEN, « De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening », o.c., p. 287.

¹⁶⁰ J. VELAERS, « De procedure tot herziening van de Grondwet herzien? », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉ), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 77.

¹⁶¹ M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, *La déclaration de révision de 2019 : une occasion manquée*, Genval, Vanden Broele, 2020.

¹⁶² M. UYTENDAELE, « La procédure de révision de la Constitution belge – une procédure à réviser ... », o.c., p. 515.

Seuls les articles présents sur la liste rédigée par les pouvoirs préconstituants peuvent être révisés par le Constituant. Si ce dernier touche à une disposition ne s'y trouvant pas, il s'agit d'une révision implicite, un procédé juridique condamné par la doctrine¹⁶³. De plus, comme deuxième limite matérielle unanimement acceptée, notons qu'il est interdit de soumettre l'entièreté de la Constitution à révision¹⁶⁴. Passons à deux limites matérielles plus contestées.

Que se passe-t-il si le Constituant désire réviser un article déjà révisé par ses soins lors de la présente législature ? En d'autres mots, envers un article déjà révisé, les membres des assemblées parlementaires doivent-ils agir comme Préconstituant en déposant une proposition de déclaration de révision ou doivent-ils agir comme Constituant en déposant une nouvelle proposition de révision de la Constitution ? Ce cas de figure, non prévu par la Constitution, a entraîné de vifs échanges entre auteurs de doctrine¹⁶⁵. Une majorité d'auteurs, favorables à la théorie du « one-shot », estiment qu'une fois la saisine épuisée, les élus devront tout recommencer à zéro en agissant comme Préconstituant¹⁶⁶. Une minorité d'auteurs estiment qu'il s'agit là d'une théorie dangereuse. En effet, une telle doctrine majoritaire limite gravement la marge de manœuvre d'une assemblée fraîchement élue et pleinement démocratique¹⁶⁷. Le débat reste ouvert.

Enfin, comment peut-on réviser un décret ayant une valeur supraconstitutionnelle ? Selon plusieurs auteurs doctrine, certains décrets adoptés par le gouvernement provisoire en 1830 ont une valeur supra-constitutionnelle¹⁶⁸. Deux décrets sont particulièrement discutés¹⁶⁹ : le décret du 18 novembre 1830 énonçant que « le Congrès national proclame l'indépendance du peuple belge » ainsi que le décret du 24 novembre 1830 énonçant que « les membres de la famille d'Orange-Nassau sont à perpétuité exclus de tout pouvoir en Belgique ». Vu sa particularité supérieure, un décret ayant une valeur supraconstitutionnelle ne suivrait donc pas la procédure de révision de la Constitution prévue en son article 195. Du coup, comment peut-on réviser ces décrets ? Regardons comment cela fut débattu tout au long de l'Histoire juridique belge. Le 11 février 1831, 4 jours après sa mise sur pied, une proposition parlementaire visant à intégrer ces deux

¹⁶³ A. ALEN et F. MEERSSCHAUT, « De 'impliciete' herziening van de Grondwet », in *Présence du droit public et des droits de l'homme, mélanges offerts à Jacques Velu*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 261.

¹⁶⁴ X., « Le rôle des grandes puissances », o.c., <http://www.histoire-des-belges.be/au-fil-du-temps/epoque-contemporaine/revolution-belge/le-role-des-grandes-puissances>.

¹⁶⁵ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 690

¹⁶⁶ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », o.c., p. 32; H. DUMONT, « Malaise au sommet de la hiérarchie des normes », o.c., p. 30.

¹⁶⁷ P. VANDERNOOT, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 'Ceci (n') est (pas) une révision' », o.c., p. 22.

¹⁶⁸ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 69.

¹⁶⁹ M. VERDUSSEN, *Justice Constitutionnelle*, Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 107.

décrets dans la Constitution fut rejetée par le Congrès national¹⁷⁰. Les pères fondateurs de la Constitution de 1831 adoptèrent quelques jours plus tard, le 24 février 1831, un décret « *ayant pour objet de donner aux deux décrets [du 18 et 24 novembre] une valeur identique à celle de la Constitution, tout en les soustrayant à la possibilité de révision à laquelle les dispositions de la Constitution proprement dite sont soumises* ¹⁷¹ ». L'objectif est clair, il s'agit d'accorder à ces textes fondamentaux un statut spécial... et irrévocable. Un tel postulat est pourtant contredit par le Conseil d'État depuis 1992. Ce dernier affirme qu'il est inconcevable qu'une norme de l'ordre juridique belge ne puisse être révisée, certifiant ainsi que les décrets n'ont qu'une portée politique symbolique sans réelle contrainte juridique¹⁷². Un tel positionnement sera confirmé par la Commission de Venise en 2012 qui dira sur base des écrits de différents auteurs - dont majoritairement ceux de Francis Delpérée - que « *d'une manière générale, cette Constitution belge ne contient pas de textes supraconstitutionnels ou intangibles. Toute disposition constitutionnelle peut être révisée* ¹⁷³ ». Selon ces deux instances, les décrets peuvent donc être révisés en suivant la procédure de révision prévue à l'article 195 de la Constitution.

§3. La procédure de révision renumérotée à l'article 195 dans la Constitution coordonnée en 1994

Après avoir étudié l'article 117 du projet de Constitution et l'article 131 du Congrès national, intéressons-nous à l'actuelle procédure de révision de la Constitution, l'article 195 de la Constitution coordonnée en 1994.

Selon les dires de Francis Delpérée après toutes les révisions incessantes « *la Constitution devait impérativement retrouver clarté et ordre* ¹⁷⁴ ». Depuis son adoption le 5 mai 1993¹⁷⁵, l'article 1^{er} de la Constitution coordonnée énonce que « *la Belgique est un État fédéral qui se compose de communautés et des régions* ». La Belgique est depuis ce jour officiellement passé d'un État unitaire à un État fédéral. Cette étape institutionnelle entraîne de nombreuses conséquences dont l'obligation de rafraîchir formellement la Constitution. Pour ce faire, l'article 198 de la Constitution coordonnée est adopté en mai 1993 au sein du nouveau titre VIII « de la révision de la Constitution ». Il précise que :

¹⁷⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p 69.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 690; Proposition de loi abrogeant le décret n° 5 du 24 novembre 1830 du gouvernement provisoire portant exclusion perpétuelle de la famille d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n°1036/2, p. 1.

¹⁷³ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, o.c., p. 611.

¹⁷⁴ F. DELPÉRÉE, « La révision de la Constitution et la codification », in *L'état de droit mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 136.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 138.

« 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.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et les changements ne seront adoptés que si l'ensemble des modifications réunit au moins les deux tiers des suffrages exprimés ».

Cet article 198 instaure une procédure exceptionnelle de révision de la Constitution dérogeant à certains préceptes fondamentaux de l'article 195 de la Constitution : le rôle du Préconstituant, la limitation à certains articles, la dissolution des Chambres ... Seuls les quorums de présence et de vote sont maintenus (à deux tiers). Étant donné le seul impact formel de cette disposition, nous ne n'y attarderons pas.

A la suite de la nouvelle numérotation des articles, l'article 131 de la Constitution de 1831, devenu l'article 195 de la Constitution coordonnée de 1994 n'a subi que deux très légères modifications formelles. Le nouvel article 195 de la Constitution énonce dorénavant que :

*« 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**.*

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 [nous sur- et soulignons] ».

CHAPITRE 2. LES CONSTATS

Au regard de l'étude portée aux caractéristiques et à l'évolution de la procédure de révision de la Constitution (de son projet à l'article 117, en passant par son adoption à l'article 131 et en terminant par sa coordination en article 195) dans le premier chapitre, plusieurs constats peuvent être tirés. Nous en étudierons trois : les fonctions cachées derrière la procédure de révision de la Constitution belge (section 1), les travaux parlementaires révélateurs (section 2) ainsi que l'élaboration d'un article fondamental de manière peu démocratique (section 3).

Notre analyse ne se veut en aucun cas exhaustive de tous les constats qui peuvent être tirés dans le cadre d'une étude portée à la procédure de révision de la Constitution belge. Nous avons arbitrairement choisi de n'étudier que les plus intéressants constats à nos yeux.

Section 1. Les objectifs derrière la procédure de révision belge

Chaque procédure de révision de la Constitution est rédigée d'une manière particulière. Comment se fait-il que la procédure de révision de la Constitution belge diffère de la procédure révisionnelle française, allemande, espagnole ou encore italienne ? La réponse est évidente, derrière chaque procédure de révision de la Constitution se dissimulent un contexte et des objectifs à atteindre.

Ces deux éléments permettront de comprendre pourquoi en 1831 l'État belge s'est doté d'une procédure révisionnelle rigide. La Commission de Venise rappellera en 2012 que « *l'actuel libellé de l'article 195 figure, avec la procédure prévue par l'article V de la Constitution des États-Unis du 17 septembre 1787 et l'article 137 de la Constitution des Pays-Bas, parmi les règles les plus rigides du monde judiciaire moderne en matière de révision*¹⁷⁶ ».

Pour ce qui est du contexte, l'ambiance explosive en 1830 au sein de la toute jeune Belgique permet de mieux comprendre ce désir de rigidité voulu par le Congrès national. « *La complexité et la lourdeur de la révision s'expliquent par la volonté, en 1830, d'éviter les révisions intempestives en période de troubles révolutionnaires et de « bétonner » les différents compromis coulés dans le texte. En effet, le respect des droits fondamentaux, l'équilibre obtenu entre les valeurs des libéraux et des catholiques, entre parlementaristes et monarchistes, etc. paraissent fragiles au vu du contexte de l'époque*¹⁷⁷ ». La Constitution belge apparaît donc comme un texte rempli de compromis qu'il fallut bétonner. De plus,

¹⁷⁶ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, o.c., p. 606.

¹⁷⁷ X., « Constitution de la Belgique », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Constitution_de_la_Belgique.

« le Congrès national eut la conviction qu'il avait élevé un monument définitif à l'abri de l'usure du temps¹⁷⁸ ». Il était dès lors important de rendre la procédure de révision de la Constitution rigide.

Mais quelles étaient les fonctions attribuées par la Commission de Constitution et le Congrès national à la procédure de révision de la Constitution ? Pour quelle raison ces deux instances politiques ont-elles été en faveur d'une procédure rigide répartie en trois temps et sur deux législatures ? Pourquoi avoir désiré intégrer deux éléments fort contraignants : la déclaration entraînant la dissolution automatique des chambres et les conditions aggravées de quorum et de vote des révisions constitutionnelles¹⁷⁹ ? Selon la doctrine, les pères fondateurs de la Constitution belge ont fait le pari de préférer la rigidité à la flexibilité afin de permettre à la procédure révisio-nnelle de remplir divers objectifs dont : la rationalisation et la conscientisation des élus, l'association du corps électoral à l'importance du moment fondateur ainsi que la stabilisation de la Constitution¹⁸⁰. Reprenons ces objectifs cachés derrière la procédure de révision de la Constitution comme voulu par la Commission de Constitution et le Congrès national.

Premièrement, les membres de la Commission de Constitution, pères fondateurs de la Constitution belge, voulurent rationaliser et conscientiser les élus des futures chambres parlementaires à l'importance du moment. D'aucuns affirment qu'aucune révision de la Constitution ne peut se faire dans la précipitation ou sous le feu de l'émotion¹⁸¹. Prenons l'exemple hypothétique d'un parti politique qui, quelques jours après un attentat subi sur le territoire belge, désire réviser l'article 18 de la Constitution coordonnée afin de réinstaurer la mort civile et l'imposer comme châ-timent aux terroristes. Nul n'ignore qu'une telle disposition ne peut être révisée sous l'émotion (colère, désir de revanche, tristesse, ...). Heureusement, répartie sur plusieurs pouvoirs ainsi que sur deux législatures, la procédure de révision de la Constitution belge ne permet que très difficilement la révision de la Constitution dans un état plus émotionnel que rationnel¹⁸².

Deuxièmement, une autre fonction fut d'associer le corps électoral aux révisions constitutionnelles¹⁸³. Permettre aux citoyens de donner leur opinion et d'orienter les débats politiques (suite à la dissolution automatique des Chambres) permet à la révision de la

¹⁷⁸ T. JUSTE, *Le Congrès national de Belgique*, o.c., p. 78; O. ORBAN, *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, o.c., p. 711.

¹⁷⁹ H. DE CROO, « Avant-propos », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉ), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 11-12.

¹⁸⁰ P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », o.c., pp. 423-426 ; B. BLERO, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future », o.c., p. 591; C. BEHRENDT, « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », o.c., p. 289.

¹⁸¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 74; J. VELAERS, « De procédure tot herziening van de Grondwet herzien? », o.c., p. 77.

¹⁸² F. DELPÉRIÉ, « Pour un diagnostic équilibré », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉ), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 50.

¹⁸³ M. UYTENDAELE, « L'article 195 de la Constitution- le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », o.c., p. 37.

Constitution de gagner en légitimité¹⁸⁴. Toute réforme de la Constitution devra nécessairement séduire les membres de l'assemblée préconstituante ainsi que les deux nouvelles assemblées démocratiquement élues agissant comme constituante¹⁸⁵. Cela témoigne d'une certaine continuité idéologique ainsi que d'un large consensus – tellement utile pour la légitimité de la Constitution – au sein de la population belge¹⁸⁶.

Enfin, réviser la Constitution ne peut être considéré comme étant un acte anodin¹⁸⁷. Ce désir de stabiliser une Constitution, fort présent dès son élaboration par la Commission de Constitution et le Congrès national, fut un véritable succès jusqu'en 1969, date à laquelle la Belgique commença le processus des réformes de l'État¹⁸⁸.

Il convient néanmoins de rappeler que ces trois objectifs voulus en 1831 sont – selon la doctrine - de nos jours considérés comme dépassés¹⁸⁹. Christian Behrendt dira : « *il faut admettre que deux des trois justifications (étant d'une part de rendre les parlementaires très attentifs à l'importance d'une révision de la Constitution et d'autre part, de permettre au peuple de donner, dans une certaine manière, son assentiment au projet de révision via les élections) invoquées à son appui relèvent de la pure fiction et que même la troisième (à savoir le souci de protéger la Constitution, œuvre stable par définition, des emballements d'une majorité peut-être massive, mais éphémère) ne possède plus qu'une validité limitée* ¹⁹⁰»

Section 2. Des travaux parlementaires révélateurs

Émile Huytens, secrétaire du Congrès national, plus tard greffier de la Chambre des Représentants, révèle dans son livre « Discussions du Congrès national » tous les travaux parlementaires du Congrès national. Dans son deuxième tome, Huytens consacre le compte rendu de la séance du 4 février 1831¹⁹¹. Divers points furent mis à l'ordre du jour dont un qui retient notre attention : « l'adoption de la procédure de révision de la Constitution ». Or, l'article 131, considéré par certains comme étant la pierre angulaire de la Constitution¹⁹², n'a en réalité que très peu été débattu. Un si bref passage est révélateur de deux choses : de l'indifférence la plus totale des élus du Congrès national (§1) ainsi que

¹⁸⁴ O. ORBAN, *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, o.c., p. 723

¹⁸⁵ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, o.c., p. 611.

¹⁸⁶ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 673.

¹⁸⁷ J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 1999, p. 101.

¹⁸⁸ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, o.c., p. 611.

¹⁸⁹ H. DUMONT, « Malaise au sommet de la hiérarchie des normes », o.c., pp. 26-27; C. BEHRENDT, « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », o.c., p. 295; J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », o.c., p. 101.

¹⁹⁰ C. BEHRENDT, « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », o.c., p. 295.

¹⁹¹ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 2, o.c., p. 456.

¹⁹² B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », o.c., p. 1.

d'une « *rationalisation a posteriori des justifications* » d'une procédure révisionnelle rigide (§2).

§1. De l'indifférence la plus totale des élus

Les écrits de Émile Huytens à propos de l'article 131 de la Constitution font moins d'une demi-page. Seuls quatre membres du Congrès national – sur 200 - se sont exprimés lors des débats : Messieurs Lebeau, Jottrand, Forgeur et Van Snick. L'intervention la plus longue ne fait que 2 lignes. Une telle indifférence explique facilement la brièveté des travaux parlementaires rapportés par Huytens. Certains articles de la Constitution nécessitent des jours entiers de débats au sein du Congrès national. Pour l'article 131, seules quelques minutes auront suffi pour adopter la procédure de révision de la Constitution. L'intérêt que les 200 membres du Congrès national portèrent à la toute nouvelle Constitution ne se trouvait visiblement pas à l'article 131... Cela suscite néanmoins une importante interrogation. Comment une disposition aussi fondamentale que l'article 131 peut-elle être adoptée dans une si grande indifférence ? Les membres du Congrès national avaient-ils réellement conscience que cet article permet de réviser tous les autres articles qu'ils auront débattus ? Nous ne pouvons que l'espérer.

Cette indifférence la plus totale du Congrès national envers un article de la Constitution n'est pas étonnante. Comme indiqué plus haut, le Congrès national se contenta d'entériner les travaux effectués par la Commission de Constitution et ne proposa pas grand-chose de neuf¹⁹³. John Gilissen rappelait d'ailleurs « *sur les 131 dispositions permanentes de la Constitution de 1831, environ 108 articles ont été repris à peu près textuellement au projet de la Commission. Et même parmi les 23 articles qui sont l'œuvre propre du Congrès national, au moins onze ne concernent que des matières relativement secondaires* ¹⁹⁴ ». Même si l'on ne doit pas en oublier le contexte politique et l'urgence dans lesquelles toutes ces institutions provisoires ont dû travailler, nous pouvons tout de même penser que le manque de débats et d'intérêt pour un article aussi fondamental (car régulant la révision de tous les autres) pose question.

§2. D'une « *rationalisation a posteriori des justifications* » d'une procédure rigide de révision de la Constitution

Vu cette indifférence, nous pouvons nous demander si toutes les fonctions précédemment analysées ne seraient pas le fruit d'une doctrine soucieuse de donner du sens et de la légitimité à un article rigide adopté dans un grand désintérêt. Au regard des

¹⁹³ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 113.

¹⁹⁴ *Ibid.*

faibles travaux préparatoires relatifs à l'article 131 de la Constitution, nous pouvons légitimement nous interroger si les membres du Congrès national se penchèrent réellement sur les fonctions que devrait remplir la procédure révisionnelle. Un avis de la Commission de Venise confirme en 2012 que « *ces justifications n'ont manifestement pas été formulées au moment de l'adoption de la disposition. En effet, en 1831, il n'y a quasiment pas eu de débat [...] ; les archives relatives à l'élaboration de la Constitution de 1831 ne contiennent absolument aucun commentaire sur ces points précis, qui ne sont pas le fruit d'une réflexion initiale, mais de rationalisations a posteriori* »¹⁹⁵.

Les fonctions de la procédure de révision de la Constitution n'ont été établies que postérieurement par des « *plumes aussi habiles que créatives* »¹⁹⁶. De telles affirmations remettent en doute le désir qu'aurait eu le Congrès national d'opter pour une procédure de révision de la Constitution rigide. Étudier les phrases prononcées par les 4 seuls membres du Congrès national à s'être intéressés à la procédure de révision de la Constitution ne fait qu'alimenter la controverse. En effet, le membre du Congrès national Monsieur Forgeur, soutenu par son collègue Monsieur Van Snick, dira lors de la séance du 4 février 1831 « *il me paraît qu'on ne peut soumettre la révision à trop d'épreuves, car que ferait-on si le Sénat résistait au vœu de la nation ?* ». Un autre membre du Congrès national, Monsieur Lebeau dira « *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* »¹⁹⁷. Un seul constat peut être tiré : les seules déclarations prononcées au sein du Congrès national... allèrent en réalité à l'encontre d'une procédure trop rigide !

Section 3. Un article essentiel adopté de manière peu démocratique

L'article 195 de la Constitution est resté intact depuis 1831. Or, est-il réellement normal qu'une norme aussi fondamentale régitte encore de nos jours notre quotidien, et ce, alors qu'elle souffre *in concreto* de diverses critiques démocratiques ? Nous soulèverons les deux principales remontrances : seuls deux Belges ont élaboré une Constitution régissant la vie de millions de Belges (§1) et ne donnant pas un réel rôle aux citoyens, les principaux assujettis à la Constitution (§2).

¹⁹⁵ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, o.c., pp. 606-607.

¹⁹⁶ C. BEHRENDT, « Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge », o.c., p. 116.

¹⁹⁷ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national*, Tome 2, o.c., p. 456; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Système constitutionnel de la Belgique*, Livre 1, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 263.

§1. Seuls deux belges ont élaboré une Constitution régissant la vie de millions de belges

Pour rappel, la Constitution fut adoptée par 200 élus (principalement des bourgeois francophones) qui ne se contentèrent que d'entériner des travaux effectués par la Commission de Constitution¹⁹⁸. Une Commission « *composée de 14 membres dont seuls 7 membres siègèrent d'une manière permanente* ¹⁹⁹ ». Parmi les 7, « *le rôle de deux membres, Devaux et Nothomb fut essentiel, si on compara le texte des procès-verbaux et celui du projet. Car, pour un très grand nombre de dispositions, la Commission n'avait pris qu'une décision de principe. Ce furent Devaux et Nothomb qui formulèrent le texte de plusieurs dizaines d'articles encore actuellement en vigueur* »²⁰⁰.

Aucune instance politique – ni l'assemblée réunie de la Commission de Constitution, ni le Congrès national - ne prit le temps de débattre et contredire une Constitution rédigée par ... seulement 2 Belges nommés par un gouvernement autoproclamé et non élu. Lorsqu'on sait qu'en 1831, la Belgique comptait approximativement 3 786 000 citoyens²⁰¹, nous pouvons nous demander s'il n'y a pas là un réel souci de déficit démocratique ?

§2. Une procédure de révision représentative excluant toute participation citoyenne

La procédure de révision de la Constitution, s'inscrivant dans un modèle représentatif, poursuit un objectif louable : intégrer le citoyen dans la révision constitutionnelle²⁰². Grâce aux élections suivant la dissolution automatique des Chambres deux opportunités sont offertes : au peuple d'orienter les futures révisions ainsi qu'aux partis d'opposition de dénoncer les réformes envisagées par la majorité sortante (agissant comme préconstituante) ²⁰³.

Cependant, l'effectivité de ce désir démocratique pose de nos jours question. D'aucuns estiment que cet objectif n'avait de sens que lorsque la Belgique avait peu d'électeurs (avant la pleine ouverture du droit de vote), peu de révisions de la Constitution étaient envisagées et qu'il n'y avait que peu de partis politiques (avant la séparation des

¹⁹⁸ J. GILISSEN, « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence », o.c., p. 113.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 112.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl., Sén., sess. ord. 2002-2003*, n° 1546/1, p. 2.

²⁰² P. PEETERS, « De overgangsbepaling van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming », o.c., p. 380; J. VAN NIEUWENHOVEN, « De grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening ? », *T.B.P.*, 2011, p. 534.

²⁰³ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », o.c., p. 14.

partis politiques unitaires)²⁰⁴. En somme, toutes ces évolutions sociétales mettent paradoxalement cette aspiration démocratique à rude épreuve.

De plus, même si *de jure* les Belges participent à la révision de la Constitution *de facto* ce n'est pas le cas²⁰⁵. Lors des élections, de nombreux Belges ignorent l'impact de leur vote sur les révisions de la Constitution envisagées. Cela pour une raison simple : les débats constitutionnels n'ont pas lieu²⁰⁶. La Commission de Venise dira « *l'idée selon laquelle la révision constitutionnelle annoncée jouerait un rôle dans la campagne électorale et influencerait sur la décision des élections n'est pas en réalité. En général, les révisions constitutionnelles planifiées ne jouent aucun rôle, ou alors seulement un rôle mineur, dans les élections législatives. De ce fait, l'idée de permettre un débat public sur les questions de révision de la Constitution pendant la campagne électorale s'est révélée irréaliste ; il s'agit d'une pure fiction juridique* ²⁰⁷».

Maintenant que nous avons étudié en détail la procédure de révision de la Constitution dans la Partie I, il est temps de s'intéresser aux diverses critiques et propositions – doctrinales et parlementaires- adressées à cette procédure révisionnelle dans la Partie II.

²⁰⁴ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p 74; M. UYTENDAELE, « L'article 195 de la Constitution- le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », o.c., p. 39.

²⁰⁵ C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendement in Belgium », o.c., p.9.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, o.c., pp. 606-607.

PARTIE II. UNE PROCÉDURE DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION CONTESTÉE PAR LA DOCTRINE ET LES PARLEMENTAIRES

Depuis de nombreuses années, la procédure de révision de la Constitution prévue à l'article 131 (devenu 195) de la Constitution reçoit son lot de critiques de la part de la doctrine (section 1 du chapitre 1). En réponse à celles-ci, nombreuses et variées ont été leurs propositions (section 2 du chapitre 1). En parallèle, les parlementaires ont également déposé des propositions de révision de la procédure de 2 types : politiques et sociologiques (section 1 du chapitre 2). Une question se pose néanmoins : les propositions émises par les parlementaires répondent-elles aux critiques et propositions émises par la doctrine (section 2 du chapitre 2) ?

Malgré les très nombreuses critiques et propositions parlementaires et doctrinales, depuis 2012, un blocage politique autour de l'article 195 peut-il rendre une révision de l'article 195 à jamais impossible (chapitre 3) ?

Nous tenons néanmoins à préciser aux lecteurs que nous n'évoquerons que les principales critiques émises par la doctrine et les parlementaires avant de nous pencher sur les plus fréquentes pistes de réforme. Cette analyse ne se veut en aucun cas exhaustive de toutes les critiques et propositions mises un jour sur la table. En effet, comme dirait Jean-Claude Scholsem, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Liège²⁰⁸, « *ne faudrait-il pas réviser la procédure de révision elle-même ? Le propos n'a rien de sacrilège. La doctrine l'a maintes fois suggéré, des propositions nombreuses ont été faites en ce sens. Le Préconstituant lui-même a envisagé la manière dont l'œuvre constitutionnelle pourrait être altérée. [...] Les pistes sont si nombreuses qu'on a peine à les suivre toutes. La boîte de Pandore est ouverte.* »²⁰⁹

Nous émettons le choix de n'évoquer que les critiques et les propositions les plus récurrentes dans la littérature juridique. Notons cependant que ces thèses doctrinales ne sont évidemment pas neutres, car « *elles se fondent sur des conceptions très différentes de la fonction même de la Constitution et de l'ampleur du pouvoir qu'il convient de reconnaître aux députés et aux sénateurs* »²¹⁰. Chaque proposition proposée par un parlementaire suit évidemment l'idéologie du groupe politique auquel il appartient.

²⁰⁸ X., « La Commission de Venise du Conseil de l'Europe », o.c., https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=FR.

²⁰⁹ J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », o.c., pp. 100-103.

²¹⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p 87.

CHAPITRE 1. LES CRITIQUES ET PROPOSITIONS DE LA DOCTRINE

La procédure de révision de la Constitution intéresse depuis toujours les auteurs de doctrine. Après avoir lu et classé de nombreux textes juridiques relatifs à la procédure de révision de la Constitution, un constat nous saute aux yeux : très rares sont les auteurs qui prennent la plume pour défendre cet article considéré par certains comme étant « *archaïque, inadapté et condamné* ²¹¹ ». La doctrine est quasiment unanime, l'article 195 de la Constitution contient de trop nombreuses failles²¹². Après avoir analysé les plus fréquentes critiques (section 1), nous classerons diverses propositions de réforme émises par la doctrine (section 2).

Section 1. Les principales critiques émises par la doctrine envers la procédure de révision de la Constitution

Marc Uyttendaele commence son article de revue « l'article 195 de la Constitution- le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch » par ces mots : « *c'est un défi que je dois réaliser : vous dire à tous ce que vous savez déjà, vous rappeler l'évidence, revisiter un article qui est à la Constitution ce que la Place Saint-Marc est au tourisme. Qui parmi nous ignore les défaillances, les rigidités, les impuissances de cette disposition trop connue ?* ²¹³ ». Il nous paraît pourtant important d'étudier les deux principales critiques émises par la doctrine²¹⁴ : son inadaptation à la Belgique fédérale (§1) ainsi que sa rigidité (§2). Chaque critique est elle-même répartie en diverses « sous-critiques ».

§1. Une procédure de révision unitaire dans une Belgique fédérale

Nul n'est censé ignorer qu'une Constitution moderne évolue avec la structure de son État²¹⁵. C'est pourquoi, adopté en 1831 et inchangé depuis, l'article 195 de la Constitution subit depuis les années 70 de lourdes critiques²¹⁶. La procédure de révision de la Constitution ne s'est pas suffisamment adaptée à la nouvelle structure fédérale belge²¹⁷. La simple rectification formelle des termes « les Chambres » en « les Chambres

²¹¹ *Ibid.*, p. 100.

²¹² E. VANDENBROSSCHE, « De herziening van artikel van de grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », *o.c.*, p. 70.

²¹³ M. UYTENDAELE, « L'article 195 de la Constitution- le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », *o.c.*, p. 33.

²¹⁴ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 15.

²¹⁵ L. MASSICOTTE et A. YOSHINAKA, « Les procédures de modifications constitutionnelles dans les fédérations », *Rev. const. stud.*, 1999-2000, p. 138.

²¹⁶ M. UYTENDAELE, « La procédure de révision de la Constitution belge – une procédure à réviser ... », *o.c.*, p. 520.

²¹⁷ J. DE MEYER, « Hiërarchie en conflicten van normen na de grondwetsherziening », *R.W.*, 1971-1972, p. 1665.

fédérales » en 1994 ne fit pas taire les critiques. Au contraire, elles n'en seront que d'autant plus vives.

Deux reproches sont adressés à cette procédure de révision jugée inadaptée à la structure fédérale : la non-implication des entités fédérées (1.1) et la non-implication des groupes linguistiques (1.2) dans la procédure révisioennelle.

1.1. La non-implication des entités fédérées

Le premier article de la Constitution de 1994, d'une importance et d'une symbolique significative, énonce que « *la Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions* ». Dès le 6^{ième} mot de la Constitution, le mot est donné : la Belgique est un État fédéral et non plus unitaire comme ce fut le cas en 1831, lors de sa prise d'indépendance²¹⁸.

Pourtant, à la lecture de l'article 195 de la Constitution nous constatons qu'aucune entité fédérée n'est impliquée dans la procédure révisioennelle ; aucun vote, aucun avis, aucune consultation ne sont exigés et même envisagés²¹⁹. Alors qu'elles sont toutes soumises à la même Constitution, seule l'entité fédérale décide de tout au détriment de toutes les autres entités fédérées. Jean-Scholsem traduit cette incompréhension par ces mots : « *il semble dans la logique d'un État fédéral d'en consacrer le caractère dans la clé de voûte de l'édifice constitutionnel, c'est-à-dire dans la procédure même de révision de la Constitution. Comment peut-on affirmer le caractère fédéral de l'État dans l'article 1^{er} de la Constitution sans en tirer aucune conséquence sur le plan du mécanisme de révision*²²⁰ ? »

1.2. Plus facile de réviser la Constitution qu'une loi spéciale

Le Centre de recherche et d'information sociopolitique (CRISP), un organisme indépendant belge définit une loi spéciale comme étant une loi « *se distinguant d'une loi ordinaire par le fait qu'elle doit être adoptée, au Parlement fédéral, par une majorité renforcée c'est-à-dire (article 4 de la Constitution) : à la majorité des deux tiers des membres, à la Chambre des Représentants comme au Sénat ; à la majorité des suffrages de chaque groupe linguistique, français et néerlandais, de la Chambre des Représentants et du Sénat ; à la condition que la majorité des membres de chaque groupe linguistique se trouve réunie lors du vote, à la Chambre comme au Sénat (condition de quorum)*²²¹ ».

²¹⁸ P. PEETERS, « De overgangsbepaling van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staats hervorming », o.c., p. 380.

²¹⁹ P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », o.c., p. 442.

²²⁰ J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », o.c., p. 103.

²²¹ X., « Loi spéciale », Centre de recherche et d'information socio-politiques, s.d., <http://www.vocabulairepolitique.be/loi-speciale/>.

Avant de préciser « *on notera qu'en termes de nombre de voix, ces conditions sont plus exigeantes que pour la révision de la Constitution, qui exige la majorité des deux tiers dans chaque assemblée fédérale, mais pas la majorité dans chaque groupe linguistique. Cette dernière condition tend à donner un droit de veto à chaque communauté linguistique, et protège ainsi les francophones, qui sont minoritaires au sein du Parlement fédéral* »²²².

C'est bien là tout le paradoxe – selon les dires d'Hugues Dumont – qui « *crée un malaise au sommet de la hiérarchie des normes* »²²³. Il est plus facile pour un parti flamand d'imposer une révision de la Constitution que d'exiger la modification d'une loi spéciale, une norme inférieure et dérivée de la Constitution. Une doctrine unanime confirmera que ce constat porte gravement atteinte à la légitimité de la Constitution²²⁴.

§2. Une procédure de révision de la Constitution trop rigide

Pour rappel, reprenons les paroles prononcées par la Commission de Venise dans son avis n° 679/ 2012 du 20 juin 2012 relatif à la procédure de révision de la Constitution belge : « *l'actuel libellé de l'article 195 figure, avec la procédure prévue par l'article V de la Constitution des États-Unis du 17 septembre 1787 et l'article 137 de la Constitution des Pays-Bas, parmi les règles les plus rigides du monde judiciaire moderne en matière de révision* »²²⁵.

Cette rigidité engendre trois lourdes critiques à l'encontre de l'article 195 de la Constitution. D'une part, une procédure révisioennelle rigide entraîne « une mésentente génétiquement programmée entre le Préconstituant et le Constituant » (2.1), d'autre part elle est source de frustrations, instabilités et de radicalisations (2.2) et met enfin en évidence l'élément le plus récent et... le plus lourdement contesté : la déclaration-dissolution automatique des Chambres (2.3).

2.1. « Une mésentente génétiquement programmée entre le Préconstituant et le Constituant »²²⁶

La procédure de révision de la Constitution belge prévoit un système où la liste d'articles rédigée par le Préconstituant lie le Constituant. L'objectif d'antan (assurer un certain consensus politique au sein des divers pouvoirs belges) est louable, cependant

²²² *Ibid.*

²²³ H. DUMONT, « Malaise au sommet de la hiérarchie des normes », *o.c.*, p. 27.

²²⁴ D. RENDERS, « Un diagnostic nuancé », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 63; J.-C. SCHOLSEM, « Un diagnostic nécessaire », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 70; S. DEPRÉ, « Autres suggestions à propos de la procédure de révision de la Constitution », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 175.

²²⁵ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, *o.c.*, p. 606.

²²⁶ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 18.

maladroit. L'entente et la confiance – pourtant tous deux fondamentales – entre le Préconstituant et le Constituant peuvent être gravement mises à mal pour deux raisons.

Premièrement, selon de nombreux auteurs de doctrine, l'espacement entre deux législatures est devenu au fil des années un système antidémocratique²²⁷. Certains auteurs dénoncent une situation absurde dans laquelle « *on cadenasse les possibilités de réformer la Constitution, en empêchant un Parlement nouvellement élu de modifier une disposition dès lors qu'il n'y a pas été autorisé par les pouvoirs législatifs et exécutifs en fonction sous la précédente législature. Le système de révision conditionnée à une déclaration préalable, se situe à contre-courant des principes démocratiques, puisque c'est la décision d'un Parlement qui, d'une part, n'est plus et qui, d'autre part, a statué à la majorité ordinaire, qui conditionne la marge de manœuvre normative de la constituante, pourtant investie de la pleine légitimité démocratique. [...] Il appartient donc à un Parlement sur le retour de dicter sa loi à une constituante pleinement investie de la légitimité démocratique* »²²⁸. Cette situation peut être à l'origine de nombreuses frustrations au sein d'une assemblée constituante limitée et dépendante d'un travail effectué par la précédente législature. Se pose alors une question : l'assemblée constituante est-elle réellement souveraine²²⁹? Est-ce réellement normal et démocratique qu'une assemblée fraîchement élue ne puisse pas réviser la plus haute norme juridique belge comme bon lui semble ? À cette frustration peut se rajouter la délicate tâche pour le pouvoir constituant de devoir pallier – souvent dans l'urgence – au fait « *que le Préconstituant n'avait pas anticipé correctement les réformes à venir et qu'il mettait en échec la volonté d'une très large majorité des représentants de la Nation*²³⁰ ». Une telle situation a pour lourde conséquence que « *le respect du droit devient l'adversaire de la volonté démocratique* »²³¹.

Deuxièmement, pour rappel, les intentions révisionnelles du Préconstituant ne lient en aucun cas le Constituant. Les annotations du Préconstituant n'ont qu'une valeur indicative. En d'autres termes, le Constituant pourrait très bien s'écarter des volontés du Préconstituant. Cette situation pourrait entraîner une perte de confiance entre le Préconstituant et le Constituant. En effet, par crainte que le Constituant ne respecte pas ses volontés, le Préconstituant pourrait estimer trop dangereux de soumettre un article critiqué et contesté à révision²³². La situation où le Préconstituant ne ferait plus confiance

²²⁷ J. VAN NIEUWENHOVEN, « De grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening ? », o.c., p. 532; J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », o.c., p. 102; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 689; H. DUMONT, « Malaise au sommet de la hiérarchie des normes », o.c., p. 25.

²²⁸ B. BLERO, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future », o.c., p. 588.

²²⁹ M. VAN DER HULST et A. VANDER STICHELE, « Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt ? », *T.B.P.*, 1991, p. 516.

²³⁰ M. UYTENDAELE, « L'article 195 de la Constitution- le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », o.c., p. 36.

²³¹ *Ibid.*

²³² C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », o.c., p. 17.

au Constituant peut être extrêmement dangereux dans une Belgique en pleine ébullition où les réformes de l'État se succèdent. Un des articles coincés dans cette méfiance interlégislature n'est autre que l'article 195 de la Constitution. Nous y reviendrons plus tard.

Ces deux exemples démontrent qu'une procédure répartie sur deux assemblées successives peut entraîner « *une mésentente génétiquement programmée entre le Préconstituant et le Constituant* ²³³».

2.2. Une procédure révisionnelle source de frustrations, instabilités et de radicalisations

Nous vous le disions lors de l'étude des fonctions de la procédure de révision de la Constitution, une procédure de révision rigide de la Constitution garantit plus de stabilité à la Constitution.

Force est de constater que ce postulat n'est plus d'actualité depuis les premières réformes de l'État belge. En effet, jusqu'en 1969, sous l'État unitaire belge, la stabilité de la Belgique était assurée lorsqu'il n'y avait que peu de révisions de la Constitution. Une procédure révisionnelle rigide était à ce moment précis une bonne chose.

Cependant, depuis 1970, les réformes de l'État se succèdent. La stabilité de l'État belge est maintenue par de fréquentes révisions de la Constitution. Le processus des réformes de l'État entamé en 1970 est un engrenage duquel il est impossible de sortir et échapper. Il faut perpétuellement avancer. Bernard Blero dira d'ailleurs « *dans ce contexte, les pauses forcées sont génératrices de frustration, d'instabilité et de radicalisation des points de vues. Dès lors qu'elles agrément une majorité spéciale d'élus au sein du Parlement, les réformes constitutionnelles devraient pouvoir être engrangées sans attendre, ce que l'article 195 de la Constitution ne permet pas* ²³⁴».

Alors que nous pourrions penser que maintenir une procédure rigide permettrait de ralentir les réformes de l'État, d'autres auteurs estiment au contraire qu'il s'agit là d'une idée dangereuse ²³⁵. Werner Vandendruwaene rappelle d'ailleurs les dangers d'une procédure révisionnelle trop rigide en reprenant les propos d'Albert Venn Dicey, « *the power of a minority to place a veto for a period of many years on a reform desired by the nation provides an excuse or a reason for revolution* » ²³⁶.

²³³ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », o.c., p. 18.

²³⁴ *Ibid.*, p. 16.

²³⁵ J. VAN NIEUWENHOVEN, « L'article 195 de la Constitution et la prise de décision au niveau fédéral : verrouillage ou assouplissement ? », o.c., p. 582; J. VAN NIEUWENHOVEN, « De grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening ? », o.c., p. 531; P. VANDERNOOT, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 'Ceci (n') est (pas) une révision' », o.c., p. 78; B. BLERO, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future », o.c., p. 588.

²³⁶ W. VANDENBRUWAENE, « Grondwetswijziging via overgangsbepaling », *T.V.C.R.*, 2012, p. 423.

Les membres du Congrès national étaient parfaitement conscients qu'une Constitution rigide entraîne frustrations, instabilités et radicalisations, car ils en furent les premiers témoins. En effet, la difficulté rencontrée pour réviser une Constitution des Pays-Bas de 1815 très contestée au sud du pays contribua sans aucun doute au désir d'indépendance des Belges. La Constitution de 1815 ne fut que très peu appréciée des Belges, car elle prévoyait une représentation politique largement en défaveur du Sud. Elle permit aux Hollandais de bénéficier de favoritisme dans l'administration, imposa le néerlandais comme langue exclusive dans l'administration et la justice en Flandre et à Bruxelles, fit augmenter considérablement le poids de la dette publique pour le Sud, ...²³⁷.

D'autres Constitutions rigides entraînèrent de célèbres révolutions. Prenons deux exemples : la Constitution française sous la 3^{ème} République ainsi que la Constitution allemande sous la République de Weimar. La Constitution de la 3^{ème} République ne permit que très difficilement les révisions institutionnelles²³⁸. Résultat des courses, Napoléon III contourna la Constitution républicaine et opéra une transition étatique de la République à l'Empire. Plus récemment encore, la Constitution de Weimar cadennassa trop sévèrement les pouvoirs qu'elle avait mis en place²³⁹. Le Chancelier Adolf Hitler contourna donc les exigences constitutionnelles et créa le troisième Reich aux conséquences funestes.

2.3. *Une déclaration entraînant la dissolution automatique des Chambres : l'élément le plus récent et... le plus contesté*

Tous les éléments de la procédure de révision de la Constitution trouvent leur origine dans la Constitution des Pays-Bas du 24 août 1815²⁴⁰. Un seul élément y fait exception : la dissolution automatique des Chambres, le seul apport imaginé par le Congrès national²⁴¹. Or, « *il n'est guère contesté que c'est précisément la partie la plus récente, c'est-à-dire le morceau véritablement belge de l'article 195, qui y apporte le surpoids aujourd'hui fatal : la dissolution automatique des Chambres après le vote de la déclaration de révision* ²⁴²».

Cette critique envers la dissolution automatique des Chambres n'est pas neuve. Déjà au début du 20^{ème} siècle, en 1908, Oscar Orban disait « *cette dissolution est-elle nécessaire ? Est-elle utile ? On peut en douter.* ²⁴³» Pourquoi peut-on en douter ? Pour une

²³⁷ X., « Histoire avant l'indépendance », o.c., <https://www.vivreenbelgique.be/12-a-la-decouverte-de-la-belgique/histoire-avant-l-independance>.

²³⁸ A. ALEN, « Grondwet is geen vodge papier », *Juristenkrant*, 2003, p. 2.

²³⁹ E. VANDENBROSSCHE, « De herziening van artikel van de grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », o.c., p. 53.

²⁴⁰ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^{ème} session plénière du 15-16 Juin 2012, o.c., p. 606.

²⁴¹ C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », o.c., p. 3.

²⁴² C. BEHRENDT, « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », o.c., p. 294.

²⁴³ O. ORBAN, *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, o.c., p. 724.

raison simple, la déclaration-dissolution automatique²⁴⁴, le seul élément sans ancêtre hollandais, est également le seul à manquer aussi gravement ses objectifs²⁴⁵.

La dissolution automatique est devenue une étape inutilement rigide, artificielle et dangereuse à cause de trois phénomènes : le caractère permanent du processus de révision constitutionnelle (A), le détournement à d'autres fins politiques (B) et enfin le beau rôle non exploité par des citoyens passés d'acteurs des révisions à spectateurs (C).

A. La législature constituante, de l'exception à la règle

A la suite de la fédéralisation de l'État, et donc depuis 1970, de nombreux articles ont été révisés, ajoutés ou abrogés²⁴⁶. L'intégration à l'Union européenne et à l'influence de la Cour européenne des droits de l'Homme contribuèrent également à faire augmenter le rythme des révisions. Les révisions de la Constitution sont aujourd'hui très fréquentes²⁴⁷.

Afin d'étayer une telle affirmation, donnons quelques chiffres. En 168 ans d'existence, entre 1831 et 1969, la Belgique a connu 35 révisions constitutionnelles. André Alen rappela que rien qu'en 33 ans, entre 1970 et 2003, la Belgique connaîtra 126 révisions de la Constitution²⁴⁸! À défaut de mise à jour, nous ne pouvons que supposer l'accroissement de ce nombre suite aux 5^{ième} et 6^{ième} Réformes de l'État.

À l'exception de la législature 1985-1987 toutes les législatures furent constituantes depuis 1970²⁴⁹. Le fait que chaque législature soit constituante, réviser une disposition de la Constitution est ainsi devenu la règle et la non-révision, l'exception²⁵⁰.

B. Une procédure de révision détournée à d'autres fins politiques

Pour rappel, lorsqu'une déclaration de révision de la Constitution est adoptée, les chambres préconstituantes sont automatiquement dissoutes et l'on convoque des élections législatives. Aussi, il est de coutume que les membres des Chambres (parfois par peur de

²⁴⁴ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 22.

²⁴⁵ S. DEPRÉ, « Autres suggestions à propos de la procédure de révision de la Constitution », *o.c.*, p. 174; M. VERDUSSEN, « We the People », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 179.

²⁴⁶ X., « Constitution de la Belgique », *o.c.*, https://fr.wikipedia.org/wiki/Constitution_de_la_Belgique.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ A. ALEN, « Grondwet is geen vodge papier », *o.c.*, p. 2.

²⁴⁹ H. SIMONART, « La procédure de révision : présentation du problème », *o.c.*, p. 27; J.-C. SCHOLSEM, « Un diagnostic nécessaire », *o.c.*, p. 68; H. DUMONT, X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, « La procédure de révision de la Constitution : suggestions », *o.c.*, p. 139; A. ALEN, « Commentaar », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 166.

²⁵⁰ M. UYTENDAELE, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *A.P.T.*, 1994, p. 110; J. VAN NIEWENHOVEN, « de nieuwe "overgangsbepaling" bij artikel 195 van de Constitutie. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure? », *o.c.*, p. 157.

ne plus retrouver leur poste au sein de l'hémicycle) n'adoptent une déclaration de révision de la Constitution que quelques jours avant la dissolution de plein droit des Chambres²⁵¹.

Pourtant, certains auteurs de doctrine ont mis en évidence les effets pervers de ce système, lequel pourrait être instrumentalisé comme moyen politique pour déclencher de nouvelles élections²⁵². En effet, lorsqu'un parti politique se sent suffisamment fort pour remporter les prochaines élections, il pourrait désirer en pleine législature d'enclencher la procédure révisionnelle afin d'assurer la tenue de nouvelles élections.

Christian Behrendt rappelle dans Routledge, une maison d'édition britannique d'ouvrages universitaires, que « *first, the fact that the amendment process is divided into three distinct and successive phases entails the risk that important and necessary constitutional modifications are not started, because the political parties which would normally supporting them fear a possible defeat in the next parliamentary election (since the procedure, if started, necessarily leads to an election). So, in the beginning of a legislature, a reform proposal (and even a highly advisable one) will most probably not lead to the vote of a Declaration for revision. Secondly, the dissolution of both Houses impairs the normal action of the Parliament and Government : many politicians consider that the main virtue of article 195 resides in the fact that it allows the Government to determine the date of the next general elections* »²⁵³.

C. Les citoyens, passés d'acteurs des révisions à spectateurs

Comment se fait-il qu'« *espérer que la déclaration de révision soit minutieusement pensée, pesée et soupesée dans la presse et l'agitation préélectorale relève de l'utopie* »²⁵⁴ ? Bernard Blero, suivi par de nombreux auteurs de doctrine, épingle diverses raisons pour dénoncer la dimension antidémocratique de la règle²⁵⁵ : « *cette vertu est devenue tout à fait factice. Dans les faits, il n'y a pas de débats [...]. De manière générale, et plus encore lorsque la question est sensible, les déclarations de révisions sont délibérément cryptées et donc très peu compréhensibles pour le citoyen, ceci précisément par crainte du débat, et donc par souci d'éviter celui-ci en période électorale* »²⁵⁶.

Afin d'éviter une polémique avant les élections, les partis politiques empêchent la tenue de débats citoyens par un hermétisme volontaire. Les élections n'ayant pas eu lieu,

²⁵¹ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, o.c., p. 611.

²⁵² B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », o.c., p. 9; J. VAN NIEWENHOVEN, « de nieuwe "overgangsbepaling" bij artikel 195 van de Constitutie. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure? », o.c., p. 157; P. PEETERS, « De overgangsbepaling van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staats hervorming », o.c., p. 380.

²⁵³ C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », o.c., pp. 17-18.

²⁵⁴ J.-C. SCHOLSEM, « Un diagnostic nécessaire », o.c., p. 68.

²⁵⁵ B. BLERO, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future », o.c., p. 588

²⁵⁶ *Ibid.*

les élus ne savent pas dans quel sens voter au nom de leurs électeurs²⁵⁷. Au regard des constats établis, deux courants se dessinent dans la doctrine. Certains auteurs estiment qu'il convient de supprimer cette étape, ce procédé étant de toute façon illusoire, non utilisé et même trompeur²⁵⁸. D'autres auteurs estiment que supprimer un tel élément démocratique (même vidé de son sens) est un signal dangereux et maladroit à une époque où la société exige une plus grande implication dans les prises de décisions politiques²⁵⁹. Il convient de trouver un autre procédé participatif, mais lequel ?

Ces trois lourdes critiques (A, B et C) posent une question : cette dissolution automatique, l'élément considéré comme étant le plus rigide de notre système, a-t-elle encore un sens ?

Section 2. Les principales propositions de révision de l'article 195 de la Constitution émises par la doctrine

Dans le cadre de la première section, seules les critiques les plus fréquentes et unanimement admises par la doctrine ont été étudiées (l'inadaptation de la procédure de révision de la Constitution à la Belgique fédérale ainsi que sa rigidité). Ce ne sont de loin pas les seules critiques émises envers l'article 195 de la Constitution²⁶⁰. Nous avons fait le choix de ne pas les étudier par manque de doctrine claire et unanime.

Au regard des nombreuses critiques émises envers la procédure de révision de la Constitution, la doctrine esquisse quelques propositions de réformes²⁶¹. Notre étude se fera en deux temps. Dans un premier temps, nous évoquerons les quelques pistes n'impactant que légèrement l'actuelle procédure de révision (§1). Dans un second temps, nous passerons au crible quelques propositions révisionnelles radicales (§2).

Nous tenons cependant à rappeler que notre étude porte sur les pistes de réformes émises par la doctrine. Nous ne donnerons pas notre avis ni ne formulerons d'autre proposition. Nous nous alignons aux propos tenus par Christian Behrendt, « *la retenue doctrinale est cependant justifiée. Comme l'a souligné H.W. R. Wade de Cambridge, le constitutionnaliste remplit au mieux sa fonction s'il « avoids attempting to give legal answers to political questions ».* Allant dans le même sens, Francis Delpérée note qu'« *il ne revient pas aux spécialistes de la science constitutionnelle d'anticiper sur les choix en opportunité politique* ²⁶²». Partant, nous ne pouvons nous fixer comme objectif de présenter une formulation toute faite du nouvel article 195 : cette tâche doit être réservée

²⁵⁷ P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », *o.c.*, p. 424.

²⁵⁸ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 14.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *o.c.*, p. 104; F. DELPÉRÉE, « Le processus de modification de la Constitution belge », *Rev. parl. canadienne*, 1991, p. 23.

²⁶¹ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 29.

²⁶² C. BEHRENDT, « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », *o.c.*, p. 296.

aux trois branches du pouvoir constituant. Ce que le constitutionnaliste peut cependant faire est de se livrer à une réflexion encadrante sur les possibilités qui s'offrent au *Constituant belge* ». Dans la même lignée, Henri Simonart rappelle que « *si des considérations juridiques sont utiles – et sans doute nécessaires – en la matière, il n'en demeure pas moins que le choix final revient aux responsables politiques pour la raison que ce choix est essentiellement de nature politique* ²⁶³ ».

§1. Retoucher légèrement l'actuelle procédure de révision.

La doctrine émet diverses pistes de réforme afin de retoucher légèrement l'actuelle procédure de révision. Nous pouvons les considérer comme étant « des pistes souples », car elles ne remanient pas de fond en comble la procédure révisionnelle. Elles ne font que toucher aux quorums de présence et de vote (1.1), permettre à titre très exceptionnel l'usage d'une autre procédure de révision (1.2) ou encore introduire un éventuel contrôle juridique *a priori* ou *a posteriori* (1.3).

1.1. *Les quorums de présence et de votes*

Lorsque la doctrine s'est penchée sur les quorums de présence et de vote elle n'a pas manqué d'imagination. Nous étudierons les quatre principales pistes de réformes dans le domaine : augmenter les quorums de présence ou de vote (A), retenir les abstentions comme votes négatifs (B), impliquer les entités fédérées (C) ou les groupes linguistiques dans le processus de vote (D).

A. Augmenter les quorums de présence ou de vote

Jeroen Van Nieuwenhove, professeur à la KULeuven et membre de la section de législation du Conseil d'État, évoque dans son article « *de grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening ?* ²⁶⁴ », une piste originale présente dans la doctrine : l'augmentation des quorums de présence ou de vote. Cette proposition doctrinale est une réponse à la situation paradoxale étudiée précédemment où il est plus facile d'opérer une révision de la Constitution que de modifier une loi spéciale. Cette doctrine minoritaire trouve principalement écho dans la bouche de plusieurs auteurs francophones²⁶⁵ (dont Behrendt, Blero, Dumont, Delgrange, Van Droogenbroeck, Renders, Scholsem et Uyttendaele). Tous jugent inconcevable que la norme suprême ne soit pas la plus sévère et rigide²⁶⁶. Pour ce faire, deux solutions sont envisagées (augmenter le quorum de présence ou la majorité de votes) pour un même objectif : rendre la procédure de révision de la Constitution (encore) plus rigide. À titre anecdotique, et de façon quelque

²⁶³ H. SIMONART, « La procédure de révision : présentation du problème », *o.c.*, p. 20.

²⁶⁴ J. VAN NIEUWENHOVEN, « *De grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening ?* », *o.c.*, pp. 531-542.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 541.

²⁶⁶ *Ibid.*

peu ironique, nous faisons remarquer que chacun de ces auteurs francophones précédemment cités a à un moment ou un autre critiqué la rigidité de l'actuelle procédure de révision de la Constitution.

En réponse à cette proposition, d'autres auteurs ont mis en évidence le grave danger que peut causer la hausse des quorums de présence ou de vote ; un immobilisme potentiellement ravageur dans une Belgique en pleine ébullition²⁶⁷.

B. Retenir les abstentions comme votes négatifs

Pour rappel, une fois les assemblées constituantes composées, en séance plénière, un quorum et une majorité renforcée sont exigés (2/3 des membres des assemblées sont présents et 2/3 des votes doivent être favorables) afin de pouvoir réviser un article de la Constitution.

Une question se pose à propos des abstentions. Jusqu'en 1968, on considérait les abstentions comme étant des votes négatifs. Embêté par cette limite contraignante et rigide, Gaston Eyskens, Premier ministre affaibli politiquement ne disposait pas des votes suffisants pour faire passer sa révision de la Constitution²⁶⁸. Profitant d'un certain flou juridique, il affirme en 1969 que « *l'interprétation de la Constitution n'est pas l'œuvre de juristes, mais constitue une interprétation politique* »²⁶⁹. La Chambre des Représentants et le Sénat estimèrent respectivement le 30 mai et 12 juin 1969 que les abstentions ne sont plus considérées comme des votes négatifs²⁷⁰. Ce procédé juridiquement douteux fera drastiquement diminuer les exigences et permit ainsi à Gaston Eyskens de faire passer sa révision.

En résumé, imaginons une situation où les 150 membres de l'assemblée sont appelés à voter. Depuis la fin des années 70, un article peut être révisé si 2 parlementaires seulement ont voté pour, 1 contre et 147 se sont abstenus²⁷¹. Cela est intolérable pour une partie de la doctrine. Afin de rétablir un équilibre perdu, plusieurs auteurs de doctrine proposèrent donc de revenir au système en place avant 1968²⁷². Un article ne pourrait être révisé que sur base d'une majorité de 2/3 des membres de l'assemblée présents (et non sur base du nombre de votants), ce qui revient à considérer les absences comme des

²⁶⁷ P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië », *o.c.*, p. 438.

²⁶⁸ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, *o.c.*, p. 687.

²⁶⁹ A. VANWELKENHUYZEN, « La procédure de révision de la constitution et l'autorité des précédents en droit public belge », in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch: studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 349.

²⁷⁰ A. MAST, « De recente grondwetsherziening en de door artikel 131 opgelegde procedure », *o.c.*, p. 1475.

²⁷¹ D. RENDERS, « Un diagnostic nuancé », *o.c.*, p. 63.

²⁷² A. VANWELKENHUYZEN, « La procédure de révision de la constitution et l'autorité des précédents en droit public belge », *o.c.*, p. 336.

votes négatifs²⁷³. Si 2 parlementaires ont voté pour, 1 contre et 147 se sont abstenus²⁷⁴, la révision ne passerait donc pas. Opérer une révision de la Constitution devient ainsi nettement plus compliqué.

C. Impliquer les entités fédérées dans le processus de vote

Certains auteurs de doctrine estiment que dans un État fédéral, les entités fédérées devraient être impliquées lors d'une révision de la Constitution²⁷⁵. Marc Verdussen écrit « *dans tout État fédéral, l'ordre constitutionnel revêt un caractère tout à la fois englobant et suprême qui emporte comme corollaire que toute la procédure de révision constitutionnelle doit idéalement – dans une perspective normative – faire intervenir d'une manière ou d'une autre, les différentes collectivités intégrées dans cet ordre* »²⁷⁶, avant de proposer deux solutions possibles : la ratification par les entités fédérées²⁷⁷ ou l'intégration des entités fédérées²⁷⁸. Bernard Blero complète ces pistes en proposant un mécanisme de simple consultation des entités fédérées sur les révisions les concernant²⁷⁹ ou encore en reconnaissant un pouvoir d'initiative aux entités fédérées²⁸⁰.

Ce désir d'impliquer directement les entités fédérées dans le processus de vote ne fait pas l'unanimité. De nombreux auteurs de doctrine considèrent une telle implication interétatique « compliquée » ou même « impossible ». En effet, de nombreuses questions se posent : quelles sont les entités qui peuvent intervenir (pour rappel, la Belgique est composée de diverses entités : un État fédéral, trois régions, trois communautés, la COCOM et la COCOF) ? Sur quelles matières peuvent-elles intervenir ? Comment peuvent-elles intervenir ? Si chaque entité possède un droit de veto, cela ne créera-t-il pas d'intenses frustrations ? Une communauté minoritaire comme la Communauté germanophone peut-elle avoir les mêmes droits que la Communauté française ou flamande ? Si les entités fédérées n'ont pas de droit de veto, une coalition tendant à contourner les réticences d'une entité ne va-t-elle pas créer de nombreuses tensions et méfiances ? Bref, autant de questions – potentiellement extrêmement sensibles – restées sans réponses.

²⁷³ P. VANDERNOOT, « *La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 'Ceci (n') est (pas) une révision'* », o.c., p. 20.

²⁷⁴ D. RENDERS, « *Un diagnostic nuancé* », o.c., p. 63.

²⁷⁵ M. UYTENDAELE et P. MARTENS, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 134.

²⁷⁶ M. VERDUSSEN, « *La procédure de révision de la Constitution : données comparatives* », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 101.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 106.

²⁷⁹ B. BLERO, « *L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ?* », o.c., p. 42.

²⁸⁰ *Ibid.*

Dans une Belgique bipolaire et conflictuelle,²⁸¹ il paraît ainsi - selon une doctrine majoritaire ²⁸²- impraticable d'impliquer directement les entités fédérées. Mais, si la solution résidait dans une participation et une intégration indirecte (et non plus directe) des entités fédérées²⁸³ ? Cette solution fut apportée dans l'accord du Renouveau politique du 26 avril 2002 « *qui proposa un Sénat remodelé, exclusivement composé de représentants des entités fédérées, pouvant réviser l'ensemble des dispositions constitutionnelles sur un pied d'égalité avec la Chambre des Représentants* ²⁸⁴». La doctrine n'arrive guère à se positionner sur l'efficacité de cette mesure. Tandis que certains auteurs affirment qu'une telle implication indirecte suffit²⁸⁵, d'autres exigent encore et toujours une participation directe des entités fédérées²⁸⁶.

D. Impliquer les groupes linguistiques dans le processus de vote

Une poignée d'auteurs, principalement francophones, réclament à l'instar de la procédure de révision des lois spéciales, l'implication des groupes linguistiques dans la révision de la Constitution²⁸⁷. André Allen, au contraire se méfie d'une telle idée en précisant « *het vereisen van een meerderheid per taalgroep houdt bovendien het gevaar van blokkeringsminderheden in en dreigt de aanpassing van onze instellingen aan nieuwe inzichten totaal onmogelijk te maken* »²⁸⁸. Jeroen Van Nieuwenhove insiste également sur le danger que représente une minorité francophone pouvant s'opposer aussi facilement à la volonté flamande. Les frustrations générées par un tel mécanisme n'aideront qu'à radicaliser les points de vues et les revendications²⁸⁹.

1.2. Plusieurs procédures de révisions de la Constitution

Le système révisioinnel belge ne contient qu'une seule et même procédure de révision de la Constitution²⁹⁰. Certains auteurs proposent de mettre fin à cette procédure uniforme en optant pour un système multiple. L'article 195 servirait à la procédure de révision de la Constitution principale, accompagnée d'autres procédures exceptionnelles. Nous n'avons

²⁸¹ M. VERDUSSEN, « La procédure de révision de la Constitution : données comparatives », *o.c.*, p. 106.

²⁸² P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », *o.c.*, p. 441; J. VAN NIEUWENHOVEN, « De grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening? », *o.c.*, p. 542.

²⁸³ M. VERDUSSEN, « We the People », *o.c.*, p. 178.

²⁸⁴ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 40.

²⁸⁵ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, *o.c.*, p. 687.

²⁸⁶ P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », *o.c.*, p. 442.

²⁸⁷ J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *o.c.*, p. 103; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *o.c.*, p. 82.

²⁸⁸ A. ALLEN, « Commentaar », *o.c.*, p. 165.

²⁸⁹ J. VAN NIEUWENHOVEN, « De grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening ? », *o.c.*, p. 541.

²⁹⁰ C. BEHRENDT, « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », *o.c.*, p. 296.

retenu que deux types de procédures révisionnelles exceptionnelles : afin d'encadrer les révisions implicites de la Constitution (A) ou en cas de ratification d'un Traité (B).

A. Encadrer les contournements de la procédure de révision de la Constitution

C'est un secret de polichinelle, la déclaration de dissolution automatique constitue un verrou contraignant. Marc Uyttendaele écrit : « *le verrou qui est constitué par la déclaration de révision de la Constitution paraît inutilement rigide, et cela d'autant plus que les chambres, une fois élues, s'efforcent, pour autant que les majorités requises soient réunies, de trouver les moyens de contourner cette difficulté et procèdent, de manière plus ou moins consciente, à des modifications implicites de dispositions non soumises à révisions. Les exemples de révisions implicites, avérées ou supposées, foisonnent dans notre histoire institutionnelle récente* »²⁹¹. Jean-Luc Dehaene, ancien premier ministre, dira d'ailleurs « *quoique la technique des modifications implicites soit généralement condamnée, cette pratique est passée dans le domaine public* »²⁹².

Plusieurs auteurs de doctrine expliquent ces révisions implicites très logiquement. Il s'agirait d'une technique utilisée pour compenser une exigence de flexibilité dans une Constitution qui a choisi le camp de la rigidité²⁹³. Un équilibre sain entre rigidité et flexibilité est ainsi artificiellement trouvé. Pour cette raison, les révisions implicites ne doivent pas être condamnées, mais encadrées. Jan Velaers estime d'ailleurs qu'on le veuille ou non, les révisions implicites ne cesseront pas, c'est un fait, autant les encadrer par des conditions plus sévères afin d'avoir une réelle emprise dessus²⁹⁴.

D'autres auteurs mettent cependant l'usage d'un tel procédé en garde. Encadrer un contournement de la Constitution pourrait gravement porter atteinte à la légitimité et à la crédibilité de l'article 195 (et en règle générale à toute la Constitution)²⁹⁵.

B. En cas d'urgence, le cas spécifique des traités

La procédure prévue à l'article 195 de la Constitution, répartie sur deux législatures, ne peut que difficilement faire face aux urgences révisionnelles. Ceci peut causer de graves soucis lorsqu'une urgente révision de la Constitution est exigée en vue de la ratification

²⁹¹ M. UYTENDAELE, « La procédure de révision de la Constitution belge – une procédure à réviser ... », *o.c.*, p. 520.

²⁹² P. VANDERNOOT, « *La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 'Ceci (n') est (pas) une révision'* », *o.c.*, p. 24.

²⁹³ W. VANDENBRUWAENE, « Grondwetswijziging via overgangsbepaling », *o.c.*, p. 410; P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », *o.c.*, p. 428; J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *o.c.*, p. 101.

²⁹⁴ J. VELAERS, « De procedure tot herziening van de Grondwet herzien? », *o.c.*, p. 80.

²⁹⁵ E. VANDENBROSSCHE, « De herziening van artikel van de grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », *o.c.*, p. 75; M. UYTENDAELE, « L'article 195 de la Constitution- le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », *o.c.*, p. 36.

d'un Traité²⁹⁶. Pour ce faire, la doctrine propose assez unanimement²⁹⁷ « *une procédure de révision accélérée quand la modification du texte constitutionnel est requise pour rendre admissible la ratification d'un Traité qui contredirait la Constitution ou pour se conformer à une décision européenne ou internationale* »²⁹⁸.

L'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État suggéra dans divers avis en 2008 « *au législateur d'examiner s'il ne serait pas opportun de compléter l'article 195 de la Constitution par une disposition portant spécifiquement sur des adaptations de la Constitution ayant pour objet l'assentiment à un Traité relatif à l'Union européenne et sa ratification et, d'autre part l'exécution d'obligations découlant le droit de l'Union européenne. Une procédure plus souple pourrait, par exemple, être prévue pour de telles modifications de la Constitution* »²⁹⁹. Un tel procédé n'est pas neuf. En effet, l'article 91 paragraphe 3 de l'actuelle Constitution des Pays-Bas propose une telle procédure exceptionnelle³⁰⁰. Cela ne serait pas la première fois que la Belgique s'inspire de son voisin du Nord !

1.3. Introduire un contrôle de la procédure de révision de la Constitution

Comme rappelé par la Commission de Venise dans son avis de 2012, « *le système constitutionnel belge ne permet pas de contrôle judiciaire des modifications de la Constitution. Ni le Conseil d'État ex ante, ni la Cour Constitutionnelle ex post n'ont pas le droit d'exercer de contrôle [...] l'absence de contrôle judiciaire des révisions constitutionnelles est due à l'idée que la révision de la Constitution est légitimée par le peuple lui-même et est l'expression de la souveraineté populaire. Le peuple est représenté par le parlement qui agit comme assemblée constituante* »³⁰¹.

Une partie de la doctrine estime que le peuple, peu intéressé par les révisions de la Constitution, n'exerce en réalité aucun contrôle³⁰². Certains auteurs proposent donc d'introduire un contrôle juridique sur une question pourtant très sensible politiquement³⁰³.

²⁹⁶ F. DELPÉRIÉE, « Quelle déclaration de révision de la Constitution ? Le 195 certainement pas, un 195 bis, pourquoi pas ?, in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 170.

²⁹⁷ P. PEETERS, « De overgangsbepaling van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming », o.c., p. 380; A. ALEN, « Grondwet is geen vodge papier », o.c., p. 2.

²⁹⁸ H. DUMONT, « Malaise au sommet de la hiérarchie des normes », o.c., p. 38.

²⁹⁹ P. VANDERNOOT, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 'Ceci (n') est (pas) une révision' », o.c., p. 63.

³⁰⁰ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, o.c., p. 698.

³⁰¹ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, o.c., pp. 609-610; J. VELAERS, « Artikel 195, overgangsbepaling: een tijdelijke versoepeling van de procedure voor de herziening van de Grondwet », in *De zesde staatshervorming instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, p. 8.

³⁰² M. VERDUSSEN, « La procédure de révision de la Constitution : données comparatives », o.c., p. 108.

³⁰³ H. DUMONT, X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, « La procédure de révision de la Constitution : suggestions », o.c., p. 158; H. DUMONT, « Malaise au sommet de la hiérarchie des normes », o.c., p. 56.

Deux contrôles furent envisagés : *a priori* devant la section de législation du Conseil d'État (A) ou *a posteriori* devant la Cour Constitutionnelle (B).

A. Le contrôle *a priori* de la section de législation du Conseil d'État

Les lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973³⁰⁴ permettent à la section de législation du Conseil d'État de donner des avis législatifs sur les avant-projets et propositions de loi, de décret ou d'ordonnance ainsi que sur des projets d'arrêtés réglementaires³⁰⁵. Certaines normes échappent à tout contrôle juridique, les projets et propositions de (déclaration de) révision de la Constitution en font partie³⁰⁶.

Certains auteurs de doctrine, désireux d'une part d'améliorer la qualité juridique des révisions de la Constitution et d'autre part d'éviter les contournements de la procédure révisionnelle proposent d'introduire un contrôle *a priori* de la section de législation du Conseil d'État³⁰⁷.

B. Le contrôle *a posteriori* de la Cour Constitutionnelle

La loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle³⁰⁸ permet à la Cour d'arbitrage, devenue la Cour constitutionnelle, de se prononcer sur la régularité d'une loi. Or, les révisions de la Constitution ne sont pas des lois. Elles échappent dès lors à tout contrôle possible de la Cour Constitutionnelle (comme aux États-Unis³⁰⁹ ou en France³¹⁰).

Vu que la section de législation du Conseil d'État ne peut rendre d'avis sur les révisions de la Constitution, certains auteurs de doctrine proposent d'introduire un contrôle opéré par la Cour Constitutionnelle³¹¹ (à l'instar de ce qui se passe en Autriche ou en Allemagne³¹²). Cette proposition ne fait cependant pas l'unanimité. En effet, une partie de la doctrine estime qu'habiliter des juges à trancher des questions aussi politiques porterait gravement atteinte à la pleine souveraineté des élus³¹³.

§2. Modifier radicalement l'actuelle procédure de révision

Contrairement aux pistes de réformes « souples » émises ci-dessus, diverses pistes de réforme ont été émises par la doctrine afin de remodeler radicalement l'actuelle

³⁰⁴ Lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.

³⁰⁵ M. VERDUSSEN, *Justice Constitutionnelle*, *o.c.*, p. 81.

³⁰⁶ A. ALEN, « De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening », *o.c.*, p. 288.

³⁰⁷ H. VUYE, « Herziening van artikel 195 van de Grondwet », *o.c.*, p. 53.

³⁰⁸ Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315.

³⁰⁹ F. MODERNE, *Réviser la Constitution Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris, Dalloz, 2006, p. 2.

³¹⁰ J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *o.c.*, p. 104.

³¹¹ P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », *o.c.*, p. 446.

³¹² H. DUMONT, « Malaise au sommet de la hiérarchie des normes », *o.c.*, p. 25.

³¹³ X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, *o.c.*, pp. 609-611.

procédure de révision. Nous n'étudierons que les trois plus soutenues par la doctrine : l'instauration d'une unique procédure en 1 temps (2.1), une procédure en deux temps modifiée (2.2) ou encore l'instauration d'un référendum constitutionnel (2.3).

2.1. *L'instauration d'une unique procédure en 1 temps*

Assez peu d'auteurs de doctrine proposent l'instauration d'une unique procédure en un temps. Pourtant, de telles propositions ont vu le jour³¹⁴. En effet, afin de remédier à la rigidité de la procédure de révision de la Constitution, une partie de la doctrine propose de supprimer sans contrepartie le mécanisme de la déclaration-dissolution³¹⁵. La procédure de révision de la Constitution serait ainsi drastiquement allégée. Bernard Bléro résume l'opinion de Jeroen Van Nieuwenhoven en disant « *une première idée consiste à faire l'économie d'une déclaration, en tablant sur le fait que les majorités spéciales, actuellement requises par l'article 195, éventuellement aménagées, combinées avec les règles sur le bicaméralisme, suffisent à prémunir contre les modifications constitutionnelles précipitées ou inopportunes* ³¹⁶ ». Répartie sur une seule législature, la révision de la Constitution serait opérée par une unique assemblée constituante.

Cette proposition ne fait pour le moins pas l'unanimité dans la doctrine. Certains auteurs considèrent cette proposition comme étant inadaptée à une Belgique en plein bouillonnement institutionnel. Une garantie contre une seule et même majorité législative serait ainsi exigée³¹⁷. D'autres dénoncent la revalorisation de la Constitution au rang de simple loi³¹⁸. D'autres encore déplorent la place insignifiante qui serait laissée aux citoyens³¹⁹.

2.2. *Une procédure en deux temps modifiée*

L'actuelle procédure de révision de la Constitution se déroule sur deux sessions. Une partie conséquente de la doctrine approuve la répartition des rôles constitutionnels. Pourtant, tout en maintenant la répartition en deux temps, certains auteurs proposent de réformer l'article 195 de la Constitution. Nous ne retiendrons que deux propositions principales : l'instauration d'une seconde lecture différée (A) et la déclaration commentée (B).

³¹⁴ J. VELAERS, « Artikel 195, overgangsbepaling: een tijdelijke versoepeling van de procedure voor de herziening van de Grondwet », *o.c.*, p. 8.

³¹⁵ C. CARETTE, « La problématique de la 'rigidité' de la Constitution », *Rev. pol.*, 1992, p. 46.

³¹⁶ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 49.

³¹⁷ E. VANDENBROSSCHE, « De herziening van artikel van de grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », *o.c.*, p. 72.

³¹⁸ M. UYTENDAELE, « La procédure de révision de la Constitution belge – une procédure à réviser ... », *o.c.*, p. 524.

³¹⁹ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 49.

A. Instauration d'une seconde lecture différée

Au regard des nombreuses critiques émises à l'encontre de l'article 195 de la Constitution, Marc Verdussen conçoit qu'« *une formule concevable est celle de la lecture différée. Toute modification constitutionnelle serait nécessairement provisoire. Une fois adoptée par la Chambre des Représentants et le Sénat, dans les mêmes termes bien sûr, elle ne pourrait être considérée comme définitive qu'après un second vote par les deux mêmes assemblées, étant donné que le vote ne pourrait pas intervenir tout de suite, mais uniquement après une période minimale d'attente, d'un an par exemple*³²⁰ ».

Cette proposition s'attaque à l'élément le plus récent et le plus critiqué : la dissolution automatique des Chambres³²¹. Pourtant, elle ne laisse pas la doctrine indemne. Marc Uyttendaele, favorable à cette proposition, considère qu'« *elle paraît de loin la mieux adaptée aux exigences d'un modèle démocratique bien compris. [...] Elle crée, de surcroît, un espace de débat sur la réforme constitutionnelle, sans que celui-ci ne puisse s'analyser comme un facteur significatif de retardement ou de paralysie de l'expression du suffrage universel. Son seul inconvénient réside dans le fait que les entités fédérées ne sont associées en rien au processus constitutionnel*³²²». Tandis que Jan Velaers, estimant une telle proposition irréaliste, écrit : « *si des alternatives sont proposées, celles-ci doivent en tout cas respecter la césure de la procédure sur deux législatures afin de garantir la participation citoyenne. Il est d'ailleurs peu probable et peu réaliste d'escompter que les chambres, composées à l'identique, se dédisent à six mois d'intervalle ou plus. [...] Une procédure de révision se développant sur une seule législature remet en cause ce facteur de temporisation* »³²³.

Notons cependant que de semblables propositions furent adoptées à l'étranger. Le 27 décembre 1947, le Parlement italien adopta l'actuel article 138 de la Constitution italienne fixant une pareille procédure de révision de la Constitution³²⁴. Le 19 décembre 2003³²⁵ une même procédure de révision de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg vit le jour en son article 114³²⁶.

B. Une déclaration commentée

Nous l'avons déjà dit, les intentions du Préconstituant ne lient en aucun cas le Constituant. Cela ne permet pas aux citoyens de jouir d'un vrai rôle. Certains auteurs de

³²⁰ M. VERDUSSEN, « We the People », o.c., p. 180.

³²¹ C. BEHRENDT, « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », o.c., p. 294.

³²² M. UYTTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, o.c., p. 88.

³²³ J. VELAERS, « De procedure tot herziening van de Grondwet herzien? », o.c., p. 82.

³²⁴ X., « Constitution de la République italienne », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Constitution_de_la_R%C3%A9publique_italienne.

³²⁵ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », o.c., p. 52.

³²⁶ X., *La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg*, Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, s.d., <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/constitution/20200519>.

doctrine déciderent de remédier à ce problème. En effet, si le Préconstituant établit un texte que le Constituant ne peut que confirmer (ou pas), un réel débat peut voir le jour³²⁷.

Déjà au 19^{ème} siècle, le fait que les intentions du Préconstituant ne puissent lier l'assemblée Constituante faisait polémique. Le député Beernaert dira en 1892 que le Préconstituant ne devrait pas avoir pour unique tâche d'énumérer une liste d'articles³²⁸. Ce dernier devrait également pouvoir indiquer dans quel sens il conviendrait d'opérer une réforme³²⁹. Notons qu'un tel procédé liant le Constituant aux intentions du Préconstituant se retrouve déjà à l'article 137 de la Constitution des Pays-Bas de 1983³³⁰. Si une telle proposition est retenue, il serait piquant de constater que pour la deuxième fois, la Belgique prendrait la procédure révisionnelle des Pays-Bas pour exemple.

Deux critiques majeures se dressent cependant contre une telle proposition. Certains regrettent un rajout inutile de rigidité à une procédure déjà peu souple. D'autres se demandent si un pouvoir constituant lié est encore un pouvoir pleinement souverain³³¹. Conscient de ces deux lourdes préoccupations, Sébastien Depré propose, comme compromis, « *qu'il n'est pas nécessaire de lier le Constituant par un texte qui a été adopté en première lecture. La déclaration commentée ou motivée lie le Constituant quant au sens et quant à la portée de la révision proposée, mais le laisse libre d'adopter le texte qu'il souhaite pour autant qu'il reflète correctement les objectifs énoncés dans la déclaration motivée*³³² ».

2.3. Le référendum constitutionnel

Nombreux sont les auteurs de doctrine à s'être intéressés à l'insertion d'un référendum constitutionnel dans la procédure de révision de la Constitution. Un tel procédé permettrait d'insérer une touche de démocratie directe dans l'article 195 de la Constitution, exemple parfait de la démocratie représentative³³³. De nombreux éléments permettent de comprendre une telle proposition : d'une part le désir d'avoir une réelle participation citoyenne³³⁴ et d'autre part l'exigence démocratique que le peuple ait la main mise sur sa norme juridique suprême³³⁵.

³²⁷ S. DEPRÉ, « Autres suggestions à propos de la procédure de révision de la Constitution », *o.c.*, p. 174.

³²⁸ M. VAN DER HULST et A. VANDER STICHELE, « Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt ? », *o.c.*, p. 515.

³²⁹ E. VANDENBROSSCHE, « De herziening van artikel van de grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », *o.c.*, p. 71.

³³⁰ P. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, p. 1096.

³³¹ M. VAN DER HULST et A. VANDER STICHELE, « Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt ? », *o.c.*, p. 516.

³³² S. DEPRÉ, « Autres suggestions à propos de la procédure de révision de la Constitution », *o.c.*, p. 174.

³³³ J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », *in De re ferenda: een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, Bruxelles, Larcier, 2001, p. 147.

³³⁴ S. EMROTS, « Geef de Grondwet terug aan het volk », *Juristenkrant*, 2003, p. 4; H. DUMONT, « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », *A.P.T.*, 1994, p. 102.

³³⁵ J.-C. SCHOLSEM, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *o.c.*, p. 104.

Pourtant, cette proposition démocratique se trouve contestée par la majorité des auteurs. Pour s'en apercevoir, il suffit de lire le titre d'un article écrit par Marc Uyttendaele « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente ³³⁶».

En résumé, cette proposition séduisante en apparence soulève de nombreuses objections dès lors qu'il s'agit de transposer un référendum constitutionnel déjà présent en Suisse, France, Danemark, Italie, Espagne, Irlande, Autriche³³⁷, ... à la Belgique.

Trois obstacles majeurs se dressent face à une telle proposition jugée « impossible » ou « irréaliste » aux yeux d'une doctrine majoritaire³³⁸. Premièrement, le référendum constitutionnel mettrait à mal la nécessité du compromis, fort utilisée dans une Belgique polarisée et agitée³³⁹. Deuxièmement, une pure logique algorithmique, « *un homme = une voix permet aux Flamands, majoritaires dans le pays, d'imposer leurs vues aux autres composantes de l'État* ³⁴⁰». Enfin, un référendum constitutionnel, par ses conséquences, ne permettrait pas à une assemblée constituante démocratiquement élue d'avoir une quelconque marge de manœuvre³⁴¹. Pour rappel, le Conseil d'Etat, dans un avis daté du 29 novembre 2014, interdit toute tenue d'un referendum en Belgique. Se basant majoritairement sur article 33 de la Constitution, ce dernier précise que « *la Constitution n'a pas instauré un système fondé sur la souveraineté populaire mais bien un mécanisme basé sur la souveraineté nationale dans lequel la Nation est représentée par les corps constitués et plus particulièrement, en ce qui concerne le pouvoir législatif, par les représentants du peuple au sein des chambres fédérales, d'une part, (article 42 de la Constitution) et des assemblées parlementaires des Communautés et des Régions, d'autre part (article 115 de la Constitution). Le système représentatif ainsi instauré par la Constitution implique que les représentants de la nation prennent eux-mêmes les décisions dans les matières relevant de leur compétence et que, dans l'exercice de leur mandat, ils ne peuvent être liés, ni en droit, ni en fait* ³⁴²».

³³⁶ M. UYTENDAELE, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *o.c.*, pp. 109-114.

³³⁷ M. VERDUSSEN, « La procédure de révision de la Constitution : données comparatives », *o.c.*, pp. 91-95.

³³⁸ H. DUMONT, X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, « La procédure de révision de la Constitution : suggestions », *o.c.*, p. 154; C. BEHRENDT, « The Process of constitutional amendment in Belgium », *o.c.*, p. 14.

³³⁹ Y. LEJEUNE et J. REGNIERS, « L'introduction du référendum en droit belge », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative, travaux des XIIe Journées d'études juridiques Jean Dabin* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉ), Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 198; P. POPELIER, « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », *o.c.*, p. 438.

³⁴⁰ M. UYTENDAELE, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *o.c.*, p. 113.

³⁴¹ J. VAN NIEUWENHOVEN, « De grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening ? », *o.c.*, p. 541.

³⁴² Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2004-2005, n° 37.804/AG.

CHAPITRE 2. LES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES AFIN DE REVISER LA PROCÉDURE RÉVISIONNELLE

L'article 195 de la Constitution est fort contesté d'une part par la doctrine et d'autre part par les parlementaires. Dans le cadre de ce second chapitre, nous analyserons les principales propositions parlementaires pour réformer la procédure révisionnelle (section 1). Ensuite, nous nous poserons une question fondamentale : qui réfléchit la procédure de révision de la Constitution ? Les parlementaires suivent-ils la doctrine ou font-ils un travail en parallèle sans tenir compte des auteurs de doctrine (section 2) ?

Section 1. Les principales propositions émises par les parlementaires

Depuis 1831, 18 propositions de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution ont été présentées au Sénat et à la Chambre des Représentants par les pouvoirs préconstituants. En réponse à cela, à 4 reprises, le Préconstituant inséra l'article 195 de la Constitution sur la déclaration de révision de la Constitution de la législature. Cela se produit en 1919³⁴³, en 2003³⁴⁴, en 2007³⁴⁵ et enfin en 2010³⁴⁶. Les assemblées constituantes débâtèrent 6 propositions de révision de l'article 195 de la Constitution, toutes déposées entre 2010 et 2012. En dépit des nombreuses propositions parlementaires, un seul constat peut être tiré : jamais, l'article 195 de la Constitution n'aura été modifié sur le fond. En 2012, une seule modification formelle a vu le jour. Une révision contestée qui, comme nous le verrons ci-dessous, pourrait peut-être porter un coup fatal aux désirs d'un jour réformer l'article 195 de la Constitution. Notre étude de l'article 195 de la Constitution répartit les propositions parlementaires en 3 temps majeurs : 1892 - 2003 (§1), 2003 - 2012 (§2), et l'après 2012 (§3).

§1. De 1892 à 2003, les propositions sociologiques

Depuis la première proposition parlementaire en 1892, de nombreux partis politiques de tous bords – extrêmes/modérés, de gauche/de droite, francophones/néerlandophones, ... - se sont penchés sur la procédure de révision de la Constitution. De très nombreux partis politiques belges ont déjà proposé ou soutenu une réforme de l'article 195 de la Constitution. Nous pouvons dès lors affirmer qu'il règne un désir dans la classe politique de réformer la procédure de révision de la Constitution. Aucun consensus n'existe cependant quant à la façon de réviser l'article 195 de la Constitution.

³⁴³ Déclaration de révision de la Constitution du 8 octobre 1919, *M.B.*, 23 octobre 1919, p. 5615.

³⁴⁴ Déclaration de révision de la Constitution du 9 avril 2003, *M.B.*, 10 avril 2003, p. 18319.

³⁴⁵ Déclaration de révision de la Constitution du 1er mai 2007, *M.B.*, 2 mai 2007, p. 23369.

³⁴⁶ Déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010, p. 25762.

Entre la première proposition parlementaire en 1892 et la dernière proposition déposée en 2017, nous observons deux grands cycles. Une rupture idéologique apparaît en 2003.

La première proposition de réforme de l'article 131 fut déposée à la séance plénière de la Chambre des Représentants le 16 février 1892 par M. Coremans, Helleputte, Meeus, Raespaet et de Decker³⁴⁷. Celle-ci visait à « *permettre à la constituante de stipuler qu'à l'avenir, toute demande de révision devra comprendre l'indication du texte à mettre en lieu et place du texte à modifier. [...] Cela permettra d'écartier toute équivoque, en mettant la législature en présence d'un texte précis qu'elle pourra examiner en connaissance complète de cause* »³⁴⁸. Nous vous le disions, le Préconstituant ne fait qu'établir une liste d'intentions adressées à un Constituant non lié³⁴⁹. Cette proposition vise donc à mettre un terme à cela. « *Après l'intervention du gouvernement, la proposition fut cependant retirée et ne figura dès lors pas dans la déclaration de révision du mois de mai de la même année* »³⁵⁰.

Après cette proposition relevant plus de l'ordre technique, entre le 8 octobre 1919 et le 28 mars 2003, 8 des 11 propositions déposées (en vue de réforme de l'article 131 de la Constitution) avaient pour intention d'introduire un référendum constitutionnel.

Étudions tout d'abord les 3 seules propositions parlementaires en vue de la réforme de l'article 131 de la Constitution qui n'avaient pas cet objectif. Le 15 décembre 1953, les sénateurs Veremeyeln et Chot, membres du Parti socialiste, proposent au sein de leur assemblée « *l'adjonction d'un sixième alinéa à l'article 131 de la Constitution qui interdirait toute révision de la Constitution lorsque les chambres ne peuvent se réunir librement sur le territoire national* »³⁵¹. Cette proposition parlementaire ne fut pas retenue. Pourtant, notons que le texte qui sera adopté en 1968 sous la forme de l'article 131bis de la Constitution (l'actuel article 196 de la Constitution) retrouve ici même ses origines.

Le 18 février 1954³⁵², le projet de déclaration fut transmis à la Chambre des Représentants. Lors de la séance du 25 février 1954, la Commission spéciale rejeta le projet de révision de l'article 131 de la Constitution³⁵³.

³⁴⁷ C. BEHRENDT, « La révision avant sa révision : réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge », *Act. dr.*, 2002/4, pp. 411-412.

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 411.

³⁴⁹ M. VAN DER HULST et A. VANDER STICHELE, « Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt ? », *o.c.*, p. 515.

³⁵⁰ C. BEHRENDT, « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », *o.c.*, p. 282; B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », *o.c.*, p. 284.

³⁵¹ Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, par adjonction d'un sixième alinéa, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1953-1954, n° 87, p. 1.

³⁵² Projet de déclaration relative à la révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1953-1954, n° 321, p. 1.

³⁵³ Projets et proposition de déclaration relatives à la révision de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission spéciale par M de Schrijver, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1953-1954, n° 345, p.1.

Le 25 janvier 1974, deux députés, membres de la VolksUnie, Baert et Van der Elst, estimèrent lors du dépôt de leur proposition parlementaire qu'« *il s'agit de simplifier la procédure de révision de la Constitution et de ne plus faire dépendre cette révision que d'une majorité de deux tiers, sans qu'il y ait une déclaration préalable suivie d'élections. La Constitution pourrait alors être modifiée à tout moment, à condition qu'il y ait, en faveur d'une telle modification, une majorité suffisante. C'est pourquoi nous proposons de modifier l'article 131 de la Constitution* ³⁵⁴». Cette critique envers une procédure jugée « trop pesante » trouvera un nouvel écho côté flamand lorsque le 17 juin 2002 d'autres députés de la VolksUnie, Brepoels et Bourgeois, déposèrent une proposition parlementaire dans laquelle ils affirment que « *la procédure de révision de la Constitution est trop lourde. Il est impossible de modifier, au cours d'une législature, un article de la Constitution n'ayant pas été soumis à révision. En mettant l'article 195 à réviser, les auteurs entendent mettre un terme à cette procédure particulièrement longue* ³⁵⁵».

Revenons à la thématique la plus fréquente dans les propositions parlementaires relatives à l'article 131 entre 1919 et 2003 : l'introduction d'un référendum constitutionnel. Tout commença le 8 octobre 1919, divers députés déposèrent une proposition « *afin de supprimer le mécanisme de la dissolution automatique des chambres et remplacer cette formalité par celle d'un référendum constitutionnel national sur la révision projetée*³⁵⁶ ». Cette proposition ne sera pas votée en séance plénière. En effet, lors de la séance du 6 mai 1921, la proposition fut rejetée par la Commission de révision de la Constitution³⁵⁷.

Pas loin de 50 ans plus tard, le 23 février 1968, le député Perin, du parti politique Rassemblement Wallon, déposa une proposition de révision dans laquelle il affirme que « *la procédure de déclaration préalable entraînant des élections législatives avait été prévue par le Constituant de 1831 afin de faire participer le corps électoral à l'opération politique de la révision. À l'heure actuelle, le but légitime n'est plus pratiquement atteint par la consultation électorale. [...] Aussi peut-on suggérer de mieux réaliser l'intention primitive du Constituant par un autre procédé. Le pouvoir législatif devrait pouvoir modifier la Constitution en tout temps en respectant bien entendu le quorum des deux tiers exigés par le dernier alinéa de l'article 131. Mais, à la demande d'un quart au moins des membres de l'une ou l'autre des chambres, la disposition nouvelle ainsi adoptée devrait être ratifiée*

³⁵⁴ Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1973-1974, n° 767, p. 2.

³⁵⁵ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 1868/001, p. 3.

³⁵⁶ C. BEHRENDT, « La révision avant sa révision : réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge », *o.c.*, p. 412.

³⁵⁷ Proposition pour les dispositions constitutionnelles soumises à révision en vertu des déclarations du pouvoir législatif publiées au *Moniteur*, Rapport de la Commission de révision de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1919-1930, n° 47, p. 9.

par le corps électoral lui-même par la voie du référendum [...] Il conviendrait donc dans un alinéa final nouveau de l'article 131 de prévoir que la Constitution peut également être révisée par le corps électoral lui-même et à son initiative ³⁵⁸». Le 25 octobre 1973³⁵⁹, les sénateurs Bologne (Rassemblement Wallon), Goffart (Rassemblement Wallon), Lagasse (FDF), Lepaffe (FDF), et Bourgeois (FDF) ainsi que le 18 janvier 1974³⁶⁰, les députés Perin (Rassemblement Wallon) et Defosset (Rassemblement Wallon) déposèrent de semblables propositions parlementaires au sein de leur hémicycle respectif.

Il faudra attendre 21 ans pour que de côté flamand de pareilles initiatives voient le jour. Il aurait tout de même été paradoxal de constater que le référendum ne soit qu'une revendication francophone alors que les Flamands sont majoritaires dans le pays.

Le 19 novembre 1995, 3 députés membres de l'Open Vld, Dewael, Daems et Lano, déposèrent une proposition de révision de l'article 131 en avançant que « *l'apathie politique ambiante est imputable principalement au sentiment qu'a la population de n'avoir aucune emprise sur le cours de la gestion publique. [...] Afin d'associer effectivement le citoyen à l'élaboration de la politique, il convient d'institutionnaliser le référendum, non seulement dans les matières législatives, mais également constitutionnelles. Il y a lieu, en effet, de soumettre à révision l'article 195 de la Constitution afin de conférer un droit d'initiative aux citoyens*³⁶¹ ». D'autres membres de l'Open Vld, les sénateurs Verhofstadt et Coveliers soutenus par Boutmans (Agalev), Anciaux (VolksUnie) et Loones (VolksUnie) déposèrent le 27 mars 1997 une proposition parlementaire affirmant qu'« *une démocratie purement représentative ne peut pas suffisamment répondre à ce besoin accru de participation. [...] Pour permettre au citoyen de participer véritablement à la politique, il convient de compléter la démocratie représentative et de l'enrichir par des systèmes de démocratie directe [...] L'un des principaux instruments de la démocratie directe est le référendum obligatoire. Pour permettre au citoyen de participer véritablement à la politique, il convient dès lors d'institutionnaliser le référendum pour les matières constitutionnelles. Dans cette optique, l'article 195 de la Constitution doit être révisé* ³⁶²». Le même texte sera déposé le 6 mai 1997 par le député Dewael, également membre de l'Open Vld, à la Chambre des Représentants.³⁶³

³⁵⁸ Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1967-1968, n° 563, pp. 1-2.

³⁵⁹ Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 1973-1974, n° 29, pp. 1-2.

³⁶⁰ Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1973-1974, n° 760, p. 1.

³⁶¹ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1995-1996, n° 276/1, p. 1.

³⁶² Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 1996-1997, n° 593/1, pp. 1-2.

³⁶³ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n° 1026/1, p. 2.

En 2003, le sénateur Van Quickenborne, également membre de l'Open Vld, déposera une dernière tentative d'introduction d'un référendum constitutionnel. Déposée lors de la séance du 20 mars 2003, la proposition affirme que « *l'article 195, qui devait pourtant être une pierre angulaire de notre démocratie, est moribond. [...] Nous pouvons constater qu'une révision de l'article 195 de la Constitution ne fut-ce que pour associer plus étroitement le citoyen à la vie politique, surtout parce que cet article n'atteint plus son objectif. [...] Notre proposition resserre les liens entre le citoyen et son représentant au Parlement. Il ne peut pas en être autrement en démocratie. [...] La proposition propose qu'à l'initiative d'au moins 10% des électeurs, la Constitution n'est modifiée qu'après que le texte adopté par les deux chambres a été approuvé au scrutin secret par la voie d'un référendum* ³⁶⁴».

Par la suite, plus aucune proposition parlementaire ne proposera l'insertion d'un référendum constitutionnel. Les discussions parlementaires suivant le dépôt de cette procédure ne porteront plus sur les bienfaits – ou non – d'un référendum constitutionnel, mais bien sur des positionnements communautaires quant à la révision de l'article 195 de la Constitution. Lors d'une séance parlementaire du 4 avril 2003³⁶⁵, pour la première fois, MR, PS et Ecolo annoncèrent officiellement vouloir organiser « *un bloc francophone fixant des conditions minimales en deçà desquelles ils ne modifient pas l'article 195 de la Constitution* » [...] *Il faut que nous ayons effectivement confiance dans nos capacités de francophones de refuser toute aventure qui nous mènerait au chaos. Comme signal avant-coureur d'un débat communautaire infernal, les francophones annoncent qu'ils n'accepteront une révision de l'article 195 de la Constitution que pour bénéficier d'une plus grande protection. La même journée, côté flamand, on affirme que « cette procédure de révision a établi que le modèle fédéral belge ne fonctionne pas et qu'il a été inventé pour brider purement et simplement une majorité flamande* ³⁶⁶».

§2. Entre 2003 et 2012, les propositions néerlandophones et communautaires

Nous l'avons déjà dit, entre octobre 1919 et le 28 mars 2003, 8 des 11 propositions déposées en vue de réforme de l'article 131 de la Constitution avaient pour intention d'introduire un référendum constitutionnel. Or, depuis 2003, un basculement radical fut opéré. Le désir est toujours le même : réviser la procédure de révision de la Constitution. Mais l'objectif a changé. Depuis 2003, 12 propositions parlementaires ont été déposées, toutes auront un objectif communautaire ou électoral. Il n'est plus jamais question

³⁶⁴ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl., Sén., sess. ord. 2002-2003*, n° 1546/1, pp. 10-13.

³⁶⁵ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, alinéas 2 à 5, de la Constitution, *Ann. parl., Parl., Sén., sess. ord. 2002-2003*, n° 2/286, p. 28.

³⁶⁶ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, alinéas 2 à 5, de la Constitution, *Ann. parl., Parl., Sén., sess. ord. 2002-2003*, n° 2/286, p. 42.

d'introduire un référendum constitutionnel. Hormis une seule fois, toutes les propositions parlementaires seront déposées par des députés ou sénateurs néerlandophones.

Le 20 mars 2007, 8 sénateurs, tous membres du Vlaams Belang, déposèrent une proposition parlementaire choc dans laquelle ils affirment que « *le seul moyen, pour le Constituant belge, de faire oeuvre utile est d'arrêter dans la Constitution belge, à l'instar de ce qui s'est fait lors de la « partition de velours » de la Tchécoslovaquie en 1992/1993, une date à laquelle la Belgique cessera d'exister et de prévoir que la Flandre et la Wallonie succéderont à la Belgique en tant qu'États. Afin de ne soulever aucune objection constitutionnelle, au cas où la dissolution inéluctable et nécessaire de la Belgique serait décidée au cours de la prochaine législature, l'ensemble de la Constitution belge doit être déclaré sujet à révision* ³⁶⁷ ». En 2010, l'article 195 étant soumis à révision, plusieurs propositions de révision de la Constitution virent le jour. Le Sp.a désira à deux reprises introduire des propositions relatives aux élections. Le 16 septembre 2010, divers sénateurs membres du Sp.a, Vande Lanotte, Anciaux, Sannen, Swennen, Temmerman, Turan et Vandembroucke, déposèrent une proposition de révision de la Constitution affirmant que cette dernière « *instaure une procédure simple pour modifier certains articles non ouverts à révision, mais qui portent sur les assemblées parlementaires et les élections simultanées. Ces modifications ne pourront être apportées qu'après l'adoption de l'article 195* ³⁶⁸ ». 3 mois plus tard, le député Vanvelthoven, également membre du Sp.a déposa le 17 décembre 2010 une proposition visant « *à adapter la procédure de révision de la Constitution. De cette manière, les élections des chambres fédérales, des parlements régionaux et du Parlement européen pourront se tenir le même jour* ³⁶⁹ ». Une pareille initiative relative aux élections séduira également Peter Van Rompuy, fils de Herman Van Rompuy et également membre du CD&V, qui déposera le 15 juin 2011, une proposition visant « *à supprimer la possibilité de dissoudre anticipativement la Chambre des Représentants et le Sénat, avec comme conséquence que le Parlement fédéral devient un parlement de législature. Elle prévoit en outre la possibilité de modifier les articles qui n'ont pas été déclarés soumis à révision, mais qui ont pour objet d'instituer une « salve de scrutins »* ³⁷⁰ ».

Hormis ces propositions relatives aux élections, depuis 2003 toutes les autres propositions parlementaires poursuivent un objectif communautaire ! Autre détail

³⁶⁷ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl., Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 2338/1, p. 1.*

³⁶⁸ Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl., Sén., sess. extra. ord. 2010-2011, n° 96/1, p. 2.*

³⁶⁹ Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution en vue d'adapter la procédure de révision de la Constitution, *Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 0856/001, pp. 6-7.*

³⁷⁰ Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl., Sén., sess. ord. 2010-2011, n° 1091/1, pp. 1-2.*

frappant ; à l'exception de celle de 2012³⁷¹, toutes les propositions émanent du Vlaams Belang et de la N-VA. Toutes ont pour objectif de faciliter la procédure de révision de la Constitution afin d'opérer un changement radical, rapide et définitif du paysage institutionnel belge. Tout cela, n'a rien d'étonnant, nous en avons déjà un aperçu lors de notre étude des propositions parlementaires déposées par la VolksUnie, l'« ancêtre » de la N-VA, le 25 janvier 1974³⁷² et le 17 juin 2002³⁷³.

Après la proposition du 20 mars 2007, cinq autres sénateurs, tous membres du Vlaams Belang, déposèrent le 10 novembre 2010 une proposition affirmant qu'« *outre les objections relatives à la lourdeur de cette procédure, la majorité des deux tiers nécessaires pour adopter une révision de la Constitution est ramenée à une majorité de 60 % de voix. La présente proposition vise d'une part, à simplifier radicalement la procédure laborieuse de révision en vue de pouvoir y recourir à tout moment et, d'autre part, à la rendre plus démocratique en prévoyant que le Roi, qui n'est pas un organe élu, n'y intervient pas. Le Sénat en est également écarté pour des raisons de simplification* ³⁷⁴ ». Une copie de cette proposition parlementaire, sera pratiquement mot pour mot, déposée le 18 janvier 2011 à la Chambre des Représentants par quatre députés du Vlaams Belang, De Man, Pas, Annemans et de Bont³⁷⁵.

Le 15 février 2012, pour la première fois depuis le 25 janvier 1974, divers partis francophones PS, MR, Ecolo, cdH (associés à 4 partis flamands, le CD&V, Sp.a, Groen et Open Vld) émettent une proposition parlementaire afin de réformer l'article 195 de la Constitution. L'objectif est « *d'instituer une procédure spécifique et limitée dans le temps afin de permettre la révision de l'ensemble des dispositions, qui ne sont actuellement, que ce soit dans leur intégralité ou en partie, pas ouvertes à révision, et dont la révision pourrait s'avérer nécessaire pour la mise en œuvre intégrale de l'Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État* ³⁷⁶ ». Cette proposition de révision de la Constitution sera la seule à être adoptée par le pouvoir constituant. Il ne s'agit pas de modifier le fond de la disposition, mais d'insérer une disposition transitoire sous l'article 195 de la Constitution stipulant que : « *toutefois, les Chambres, constituées à la suite du renouvellement des Chambres du 13 juin 2010 peuvent, d'un commun accord avec le Roi, statuer sur la révision des dispositions, articles et groupements d'articles suivants, exclusivement dans le sens*

³⁷¹ Révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2011-2012, n° 2064/001, pp. 3-4.

³⁷² Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1973-1974, n° 767, p. 2.

³⁷³ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 1868/001, p. 3.

³⁷⁴ Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2010-2011, n° 466/1 pp. 1-3.

³⁷⁵ Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution en ce qui concerne la procédure de révision de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010- 2011, n° 1065/001, pp. 3-4.

³⁷⁶ Révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2011-2012, n° 2064/001, pp. 3-4.

indiqué ci-dessous : [...]. Les Chambres ne pourront délibérer sur les points visés à l'alinéa 1er 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 présente disposition transitoire ne constitue pas une déclaration au sens de l'article 195, alinéa 2 ». A propos de cette disposition transitoire, d'aucuns affirment « *qu'il est singulier qu'une disposition assure la transition entre une disposition existante et le retour à cette même disposition. Pareille disposition est généralement qualifiée de dérogatoire, mais l'appellation est peut-être moins élégante* »³⁷⁷. Ce procédé juridique aura de nombreuses conséquences que nous étudierons dans le chapitre 3.

§3. Depuis 2012, deux acteurs restent en jeu : le Vlaams Belang et la N-VA

A partir de 2012, l'article 195 de la Constitution provoque un tel malaise que seuls deux partis continuent à déposer des propositions parlementaires. Il s'agit du Vlaams Belang et de la N-VA. Tous les autres partis néerlandophones pourtant assez déterminés à l'idée de réviser l'article 195 de la Constitution (à l'instar du Sp.a, du Open Vld et du CD&V) ne proposeront, tout comme les partis francophones, plus jamais l'insertion de l'article 195 dans une déclaration de révision de la Constitution.

Le 18 mars 2014, les sénateurs du Vlaams Belang, Van dermeersch, Laeremans, Dewinter et Buysse, déposèrent une proposition parlementaire dans laquelle ils affirment qu'« *il appartient au Constituant des communautés souveraines de déterminer les modalités à respecter pour modifier leur Constitution. Il convient dès lors de déclarer l'article 195 de la Constitution ouvert à révision* »³⁷⁸. Le 3 novembre 2014, les sénateurs Van dermeersch et D'Haeseleer déposent une autre proposition parlementaire afin de réviser l'article 195 en « *en vue de supprimer le rôle du Sénat tout au long de la procédure de révision de la Constitution* »³⁷⁹. 16 jours plus tard, le 19 novembre 2014, les députés Pas, Dewinter et Pernis, toujours membres du Vlaams Belang, déposèrent une proposition parlementaire en affirmant qu'« *une révision de la Constitution telle que prévoit l'article 195, nécessite une procédure extrêmement longue et compliquée, au point que celle-ci constitue un frein radical à l'adaptation de notre cadre constitutionnel à la réalité politique et sociale sans cesse changeante de notre pays [...] La nécessité de modifier cette procédure subsiste toutefois intégralement. Malheureusement, au cours de la législature précédente, alors qu'il était possible d'assouplir l'article 195 de la Constitution, ces partis n'en ont rien fait à cause d'une certaine opposition francophone et du jeu politicien entre*

³⁷⁷ X. DELGRANGE, « La procédure temporaire de révision de la Constitution. Une transition vers ...? », *A.P.T.*, 2012, p. 580; R. DIXON, « Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective », *Public Law and Legal Theory Working Papers*, 2011, p. 96.

³⁷⁸ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 2726/1, p. 1.

³⁷⁹ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-90/1, p. 1.

*majorité et opposition. Pour cette même raison, l'article 195 n'a pas été déclaré ouvert à la révision à la fin de la législature précédente. Ce qui implique qu'il ne peut être modifié au cours de la présente législature.*³⁸⁰ » Cette proposition parlementaire sera pratiquement mot pour mot déposée trois mois plus tard, le 27 février 2015, au Sénat par les membres du Vlaams Belang, Van dermeersch et D'Haeseleer³⁸¹.

Le 9 mars 2017, une dernière proposition sera émise par deux députés, membres de la N-VA, Wouters et Vuye, « *afin de permettre une septième et dernière réforme de l'État. Déclarer l'article 195 de la Constitution ouvert à révision facilitera celle-ci* ³⁸²».

Section 2. Les propositions parlementaires répondent-elles aux critiques émises par la doctrine ?

Lorsqu'on étudie les écrits doctrinaux et parlementaires, une question logique subsiste : qui influence l'autre ? En d'autres mots, qui réfléchit à la révision de l'article 195 de la Constitution ? Après avoir mis en évidence les diverses critiques et propositions doctrinales ainsi que parlementaires, nous remarquons que la réforme de l'article 195 de la Constitution se réfléchit et se poursuit en parallèle. La doctrine ne cite que très rarement les débats parlementaires et inversement. Sur 18 propositions déposées par les parlementaires à la Chambre des Représentants et au Sénat, une seule proposition parlementaire (celle du 20 mars 2003³⁸³) cite certains écrits doctrinaux.

Un autre constat saute aux yeux, les parlementaires ne retiennent que certaines critiques formulées par la doctrine. De nombreuses propositions doctrinales n'ont jamais trouvé écho au sein de l'hémicycle parlementaire. Nous pensons aux propositions d'assouplissement, au fait de ne toucher qu'aux quorums de présence et de vote, permettre à titre très exceptionnel l'usage d'une autre procédure de révision de la Constitution ou encore l'introduction d'un éventuel contrôle juridique *a priori* ou *a posteriori*. Certaines propositions considérées comme « plus radicales » ne sont également pas retenues par les parlementaires. Nous pensons à l'instauration d'une seconde lecture différée ou d'une déclaration commentée.

En réalité et pour résumer, seules deux propositions de révision de la Constitution se retrouvent aussi bien dans la doctrine qu'au sein des assemblées parlementaires : l'implication des entités fédérées ainsi que l'insertion d'un référendum constitutionnel.

³⁸⁰ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution en ce qui concerne la procédure de révision de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, n° 0642/001, pp. 3-4.

³⁸¹ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-165/1, p. 1.

³⁸² Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2016-2017, n° 2361/001, p. 3.

³⁸³ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2002-2003, n° 2-1546/1, pp. 2-5.

La réforme de l'article 195 de la Constitution s'opère ainsi des deux côtés. Mais la doctrine et les parlementaires ne s'intéressent pas aux mêmes failles. La réforme de la procédure de révision de la Constitution se pense donc en parallèle mais séparément.

CHAPITRE 3. DEPUIS 2012, UNE PROCÉDURE DEVENUE IMPOSSIBLE A REVISER ?

Au vu des différents reproches doctrinaux et parlementaires, l'article 195 de la Constitution aurait logiquement pu se retrouver dans la dernière déclaration de révision de la Constitution en date, celle du 26 avril 2019³⁸⁴. Or ce n'est pas le cas. En effet, les déclarations de la N-VA, l'actuel plus grand parti de Belgique, font peur côté francophone. Le parti nationaliste flamand est soupçonné de vouloir utiliser la disposition transitoire de 2012 - approuvée par la Commission de Venise, un organe consultatif du Conseil de l'Europe donnant des avis sur les questions constitutionnelles - comme précédent.

Pour rappel, la disposition transitoire fut utilisée afin de mettre un terme à l'une des plus graves crises politiques belges (2010-2012). Ce procédé juridique fut pourtant condamné en 2012 par la N-VA et une association unioniste. Toutes les deux demandèrent à la Commission de Venise de se prononcer sur la validité d'une telle démarche. Paradoxalement, une fois la disposition transitoire approuvée par l'instance européenne, celle-ci se retourna très rapidement contre ses créateurs (PS, MR, cdH, Ecolo, CD&V, Groen, Open Vld et S.pa) et ce, en faveur des nationalistes. En effet, adopter à nouveau l'article 195 dans une déclaration de révision de la Constitution permettrait ouvrirait une brèche permettant de réviser tous les articles de la Constitution. Telle est bien l'intention de la N-VA qui entend réviser une majeure partie de la Constitution afin d'opérer ainsi une « une septième et dernière réforme de l'État ». Leur dernière proposition parlementaire relative à l'article 195 de la Constitution, datée du 9 mars 2017 et émise par Wouters et Vuye, en témoigne : « *la manière dont il a été par le passé donné exécution à l'article 195 fait partie intégrante du droit constitutionnel belge. [...] Il s'agit d'un précédent pouvant se renouveler. La réforme de l'État du gouvernement Di Rupo (2011-2014) nous apprend que lorsque l'article 195 est repris dans la déclaration de révision, tout, ou presque tout, devient possible, une grande réforme de l'État par exemple. [...] Déclarer l'article 195 ouvert à révision facilitera la réalisation d'une septième et dernière réforme de l'État*³⁸⁵ ».

Les propos du plus grand parti de Belgique rendent de nombreux partis (principalement francophones) dès lors frileux à l'idée d'un jour remettre l'article 195 dans

³⁸⁴ Déclaration de révision de la Constitution du 20 mai 2019, *M.B.*, 23 mai 2019, p. 48779.

³⁸⁵ Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2016-2017, n° 2361/001, p. 3.

une déclaration de révision. Notons que cette stratégie de la N-VA était proche d’aboutir. Fin 2018, Jan Jambon, un des hommes forts de la N-VA, affirmait que lors de la mise en place du gouvernement Michel I, le MR et la N-VA avaient conclu un accord quant à la révision de l’article 195 de la Constitution³⁸⁶. Peter De Roover, chef de groupe N-VA à la Chambre des Représentants, appuya alors son collègue en affirmant que « *la révision de la Constitution doit être réalisée urbi et orbi, comme convenu dans les cahiers secrets Atoma. C’est surtout l’article 195 de la Constitution qui doit être déclaré sujet à révision, car c’est le passe-partout d’une réforme de l’État* ³⁸⁷ ». Conscient du danger que cela représente, le parti réformateur francophone nia toujours en bloc l’intention qui lui fut prêtée de toucher à l’article 195 de la Constitution.

Les menaces du Vlaams Belang, deuxième plus grand parti de Belgique aux dernières élections législatives de mai 2019, renforcent cette frilosité francophone. Les parlementaires du Vlaams Belang entendent également porter un coup fatal à la Belgique fédérale notamment par la voie de la révision de l’article 195 de la Constitution.

Un réel clivage idéologique oppose désormais les deux plus grands partis de Belgique (Vlaams Belang et N-VA) à tous les partis francophones. Ce blocage est regretté de part et d’autre de la frontière linguistique pour des raisons diamétralement opposées³⁸⁸. D’autant plus quand l’on sait que les précédentes déclarations de révision de la Constitution de 2003, 2007 et 2010 contenaient toutes l’article 195. Depuis 2012, toutes les déclarations de révision de la Constitution soumettent une longue liste d’articles à réviser mais un article fait toujours exception, l’article 195 de la Constitution.

³⁸⁶ W. VAN DE VELDEN et F. WITVROUW, « Pour la N-VA, le MR était d'accord de réviser la Constitution », L'écho.be, 17 décembre 2018, <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/pour-la-n-va-le-mr-etait-d-accord-de-reviser-la-constitution/10079726.html>.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ C. TOUSSAINT, « Révision de la Constitution : "Les francophones sont trop frileux », RTBF.be, 4 avril 2019, https://www.rtbf.be/info/dossier/la-premiere-soir-premiere/detail_revision-de-la-constitution-les-francophones-sont-trop-frileux?id=10188107.

CONCLUSION

L'article 195 de la Constitution sous ses aspects d'ancêtre juridique inchangé depuis la fondation du royaume est en réalité un sujet d'une bouillante actualité. Malgré les nombreuses critiques et propositions émises par la doctrine et les parlementaires depuis 1892, toutes les tentatives de réformer l'article 195 de la Constitution n'obtiennent pas l'adhésion suffisante. Depuis 2012 et la crainte du précédent, les débats et le questionnement ne sont plus les mêmes. Avant 2012, les auteurs de doctrine et les parlementaires se demandaient « quelle procédure révisionnelle pourrait remplacer l'article 195 de la Constitution? » Depuis la légitimation par la Commission de Venise de la disposition transitoire, la question est devenue encore plus brûlante et existentielle « sera-t-il encore possible d'un jour faire figurer l'article 195 dans une déclaration de révision de la Constitution? »

Pour la deuxième fois en à peine une décennie, les partis politiques du pays n'arrivent pas à s'entendre pour former un gouvernement. Les partis extrémistes ont encore gagné en importance aux dernières élections de mai 2019 (Vlaams Belang côté flamand et PTB côté francophone). L'avenir institutionnel du pays est en jeu, et dans ce contexte, la procédure de révision de la Constitution se retrouve sous le feu des projecteurs. La grande question est la suivante : comment la stabilité de la Constitution, à la fois Loi fondamentale, clé de voûte et ciment institutionnel de la Belgique fédérale, peut-elle être assurée ?

Selon nous, deux options se présentent. Soit les parlementaires décident, faute de mieux, de conserver l'article 195 tel qu'il est, fixant une procédure de révision de la Constitution contestée de toutes parts, jugée rigide et source de frustrations ; soit ils optent pour une toute nouvelle procédure révisionnelle, pouvant – pour autant qu'un accord puisse être dégagé – potentiellement provoquer de graves conséquences en cascade. Il s'agit là d'un choix cornélien, en quelque sorte entre la peste ou le choléra. Pourtant, c'est une décision politique qui devra être tranchée prochainement, à proche ou moyen terme.

Dans le premier cas, le système politique devra se satisfaire de la procédure révisionnelle actuelle, les parlementaires optant de facto pour le positionnement de l'autruche. Malgré les très nombreuses critiques et mises en garde émises envers la procédure révisionnelle, les partisans d'une telle thèse affirment qu'à défaut de mieux, l'actuel article 195 de la Constitution ne doit pas et ne peut pas être modifié. En effet, la rigidité procédurale permet de temporiser et est censée assurer une stabilité à la

Constitution et au pays. Il serait ainsi inconscient de réviser un article qui assure la stabilité de la Belgique depuis plus de 190 ans³⁸⁹.

Dans la deuxième situation, la procédure de révision aurait à s'adapter à la situation politique actuelle. Certains partisans d'une telle thèse soutiennent qu'au 19^{ème} siècle, prendre son temps était un gage de stabilité, mais aujourd'hui, au 21^{ème} siècle, tout s'accélère et c'est l'inverse qui se produit. Déjà en 1973, de nombreux élus francophones et flamands s'accordèrent sur un même constat : « *la situation depuis 1970 n'est plus la même qu'il y a un siècle et demi, et l'expérience a montré que le risque de modification incessante de la Constitution est bien moindre que le danger d'inadaptation de nos institutions aux réalités nouvelles* »³⁹⁰. Ne pas pouvoir réviser des articles importants de la Constitution dans une Belgique en pleine transformation génère frustrations et radicalisation des points de vue. La Constitution doit être gage de stabilité mais doit également pouvoir évoluer avec son temps. Toute Constitution se doit de trouver un juste équilibre entre rigidité et flexibilité³⁹¹. Si un accord politique ne peut être trouvé pour réformer l'article 195, d'autres voies seront utilisées (les révisions implicites³⁹², la déconstitutionnalisation par lois spéciales³⁹³, la greffe³⁹⁴, ...) ce qui portera atteinte à la légitimité de Constitution réduite au rang de « vulgaire chiffon ». Il en va de la légitimité de la plus haute norme juridique belge. Marc Verdussen écrit d'ailleurs « *comment, après cela, pourront-ils se départir de l'idée que, par des artifices, il est toujours possible de contourner des obstacles constitutionnels ? Ce qui pointe à l'horizon, c'est un risque de délégitimation de la notion même de Constitution [...] À l'avenir, l'insertion de l'article 195 dans la déclaration de révision de la Constitution permettra au pouvoir constituant, en utilisant le même procédé, de modifier toute disposition qu'il jugera utile de modifier. Le danger est grand que, de la sorte, un des freins actuels de la procédure de révision soit régulièrement négligé sans jamais être remplacé par un autre dispositif de freinage* »³⁹⁵. Partisan de cette seconde thèse, Philippe Moureaux, sénateur, ajoute « *le fait est que nous nous trouvons devant un autre péril : l'immobilisme. L'incapacité d'avancer dans une réforme de l'état devenue indispensable si l'on veut que la Belgique se tire d'affaire. [...] C'est la raison pour laquelle entre deux périls, celui d'une facilitation de la révision qui, à*

³⁸⁹ A. ALEN, « Grondwet is geen vodge papier », o.c., p. 1; J. MOLLIN, « De Grondwet, een vodge papier? Overgangsbepaling bij artikel 195 Grondwet bedreigt continuïteit fundamentele wet », *Juristenkrant*, 2012, p. 10.

³⁹⁰ Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl., Sén., sess. ord. 1973-1974*, n° 29, pp. 1-2.

³⁹¹ P. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, p. 1095.

³⁹² P. VANDERNOOT, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 'Ceci (n') est (pas) une révision' », o.c., p. 24.

³⁹³ *Ibid.*, p. 25.

³⁹⁴ X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique », in *L'accélération du temps juridique* (sous la dir. de P. GÉRARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOV), Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, p. 443.

³⁹⁵ M. VERDUSSEN, « Réviser la Constitution à tout prix », *La Libre.be*, 11 février 2012, <https://www.lalibre.be/debats/opinions/reviser-la-constitution-a-n-importe-quel-prix-51b8e54fe4b0de6db9c56798>.

terme, pourrait être dangereuse, et l'immobilisme qui pourrait à mon sens condamner notre pays, je choisis le risque moindre, celui de la grande réforme de l'article 195 de la Constitution »³⁹⁶. Mais, réviser l'article 195 cela revient aussi à ouvrir la boîte de Pandore. Ce serait en quelque sorte un saut dans le vide ou dans l'inconnu et cela suppose que les partis politiques se fassent mutuellement confiance. On est loin du compte ...

Dans les deux cas, l'objectif poursuivi reste le même : assurer, d'une part, la légitimité de la Constitution et, d'autre part, la stabilité de la Belgique. Or, ces deux choix sont aux antithèses : la première option encourage à ne surtout pas réviser, ne rien faire pour éviter de mal faire ; la deuxième option postule qu'il serait inconscient de ne pas réviser l'article 195 de la Constitution. Une chose est sûre, le Préconstituant et le Constituant ont un choix crucial à faire et le temps presse dans une Belgique en pleine évolution et sous-tension : oser maintenir un immobilisme dangereux et potentiellement dévastateur ou bien oser faire le pas, dépasser les craintes et désaccords profonds en modifiant la procédure de révision de la Constitution.

A vrai dire depuis 2012 et l'effet du précédent dégagé de l'interprétation donnée par la Commission de Venise, s'agit-il réellement d'un choix ? Pouvons-nous encore raisonnablement penser qu'un jour, malgré sa pertinence, la deuxième thèse l'emportera ? Le blocage actuel semble condamné à perdurer faute de majorité qualifiée requise. Les partis politiques (principalement francophones) ne veulent plus jamais remettre l'article 195 dans une déclaration de révision de la Constitution, par peur d'une nouvelle disposition transitoire. Tant que les partis nationalistes flamands, qui souhaitent la fin de la Belgique fédérale, seront aussi puissants, toute perspective d'un accord négocié semble illusoire.

L'avenir nous dira si la maison Belgique a les fondations assez solides pour traverser sa crise identitaire et se permettre de ne plus jamais réviser l'article 195, clé de voûte en péril et pièce charnière de la Constitution du peuple belge depuis 1831.

³⁹⁶ E. VANDENBROSSCHE, « De herziening van artikel van de grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », o.c., p. 83.

BIBLIOGRAPHIE

LEGISLATIONS

Const., art 131, *M.B.*, 25 février 1831.

Const., art 195, *M.B.*, 17 février 1994.

Déclaration de révision de la Constitution du 8 octobre 1919, *M.B.*, 23 octobre 1919, p. 5615.

Déclaration de révision de la Constitution du 9 avril 2003, *M.B.*, 10 avril 2003, p. 18319.

Déclaration de révision de la Constitution du 1er mai 2007, *M.B.*, 2 mai 2007, p. 23369.

Déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010, *M.B.*, 7 mai 2010, p. 25762.

Déclaration de révision de la Constitution du 25 avril 2014, *M.B.*, 28 avril 2014, p. 35184.

Déclaration de révision de la Constitution du 20 mai 2019, *M.B.*, 23 mai 2019, p. 48779.

Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.

Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315.

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Proposition pour les dispositions constitutionnelles soumises à révision en vertu des déclarations du pouvoir législatif publiées au Moniteur, Rapport de la Commission de révision de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1919-1930, n° 47.

Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, par adjonction d'un sixième alinéa, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1953-1954, n° 87.

Projet de déclaration relative à la révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1953-1954, n° 321.

Projets et proposition de déclaration relatives à la révision de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission spéciale par M de Schrijver, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1953-1954, n° 345.

Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1967-1968, n° 563.

Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1973-1974, n° 767.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 1868/001.

Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 1973-1974, n° 29.

Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1973-1974, n° 760.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1995-1996, n° 276/1.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 1996-1997, n° 593/1.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n° 1026/1.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2002-2003, n° 1546/1.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, alinéas 2 à 5, de la Constitution, *Ann. parl., Parl.*, Sén., sess. ord. 2002-2003, n° 2/286.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 1868/001.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 2338/1.

Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. extra. ord. 2010-2011, n° 96/1.

Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution en vue d'adapter la procédure de révision de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 0856/001.

Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2010-2011, n° 1091/1.

Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution en ce qui concerne la procédure de révision de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 1065/001.

Proposition de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2010-2011, n° 466/1.

Rapport sur la révision de l'article 195 de la Constitution, fait au nom de la commission des affaires institutionnelles par A. Anciaux et F. Delpérée, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n°5-1532/3.

Révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2011-2012, n° 2064/001.

Règlement du Sénat, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 5-2353/4.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2013-2014, n° 2726/1.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-90/1.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution en ce qui concerne la procédure de révision de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, n° 0642/001.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2014-2015, n° 6-165/1.

Proposition de déclaration de révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2016-2017, n° 2361/001.

Rapport sur la révision de l'article 195 de la Constitution, fait au nom de la commission des affaires institutionnelles par A. Anciaux et F. Delpérée, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 3708/001.

Règlement de la Chambre des représentants, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, n° 4686/03.

DOCTRINES

- AKKERMANS P., *De Grondwet: een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987.
- ALEN A., « De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1979, pp. 286-292.
- ALEN A. et MEERSSCHAUT F., « De 'impliciete' herziening van de Grondwet », in *Présence du droit public et des droits de l'homme, mélanges offerts à Jacques Velu*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 259-281.
- ALEN A., « Grondwet is geen vodge papier », *Juristenkrant*, 2003, pp. 2-3.
- ALEN A., « Commentaar », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 165-168.
- ALEN A., « De procedure van grondwetsherziening », in *De Grondwet verleden, heden en toekomst*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 51-58.
- BEHRENDT C., « La révision avant sa révision : réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge », *Act. dr.*, 2002/4, pp. 403-442.
- BEHRENDT C., « Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 113-136.
- BEHRENDT C., « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », *R.F.D.C.*, 2003/2, pp. 279-308.
- BEHRENDT C., « The Process of constitutional amendment in Belgium », in *Xenophone Contiades, Comparative Constitutional Amendments – Europe, Canada and the USA*, Florence (Kentucky), Routledge, 2012, pp. 35-50.
- BELTJENS G., *Constitution belge révisée annotée au point de vue théorique et pratique de 1830 à 1894*, Liège, Jacques Godenne imprimeur-éditeur, 1894.
- BLERO B., « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », in *Éléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel : le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution* (sous la dir. de A. DE BECKER et E. VANDENBOSSCHE), Brugge, Die Keure, 2011, pp. 1-57.
- BLERO B., « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future », *A.P.T.*, 2013, 587-598.
- BONN A., *Réflexions sur la révision de la Constitution*, Luxembourg, Imprimerie Centrale, 1978.
- CARETTE C., « La problématique de la 'rigidité' de la Constitution », *Rev. pol.*, 1992, pp. 37- 47.
- DE CROO H., « 1961-1965: de wording van een grondwetsherziening », *R.W.*, 1964-1965, pp. 1729-1758.
- DE CROO H., « Avant-propos », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 11-14.
- DE LICHTERVELDE L., *Le Congrès national*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1945.
- DELGRANGE X. et DUMONT H., « Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique », in *L'accélération du temps juridique* (sous la dir. de P. GÉRARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOV), Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, pp. 413-468.
- DELGRANGE X., « La procédure temporaire de révision de la Constitution. Une transition vers ... ? », *A.P.T.*, 2012, pp. 580-581.

- DELPÉRIÉE F., « Le processus de modification de la Constitution belge », *Rev. parl. canadienne*, 1991, pp. 20-25.
- DELPÉRIÉE F., « La révision de la Constitution et la codification », in *L'état de droit mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 135-147.
- DELPÉRIÉE F. et DEPRÉ S., *Système constitutionnel de la Belgique*, Livre 1, Bruxelles, Larcier, 1998.
- DELPÉRIÉE F., « Pour un diagnostic équilibré », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 49-56.
- DELPÉRIÉE F., « Quelle déclaration de révision de la Constitution ? Le 195 certainement pas, un 195 bis, pourquoi pas ? », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 169-172.
- DE MEYER J., « Hiërarchie en conflicten van normen na de grondwetsherziening », *R.W.*, 1971-1972, pp. 1665-1682.
- DEPRÉ S., « Autres suggestions à propos de la procédure de révision de la Constitution », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 173-176.
- DIXON R., « Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective », *Public Law and Legal Theory Working Papers*, 2011, pp. 96-111.
- DUMONT H., « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », *A.P.T.*, 1994, pp. 101-107.
- DUMONT H., DELGRANGE X. et VAN DROOGHENBROECK S., « La procédure de révision de la Constitution : suggestions », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 137-164.
- DUMONT H., « Malaise au sommet de la hiérarchie des normes », in *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?* (sous la dir. de H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 23-40.
- EL BERHOUMI M. et ROMAINVILLE C., *La déclaration de révision de 2019 : une occasion manquée*, Genval, Vanden Broele, 2020, pp. 1-16.
- EMROTS S., « Geef de Grondwet terug aan het volk », *Juristenkrant*, 2003, pp. 4-5.
- GILISSEN J., « La Constitution belge de 1831, ses sources, son influence » *Res Publica*, 1968, pp. 107-141.
- GÖZLER K., *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Villeneuve, Presses universitaires de Septentrion, 1997.
- HUYTENS E., *Discussions du Congrès national*, Tome 1, 2 et 4, Bruxelles, Société typographique belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844.
- JUSTE T., *Le Congrès national de Belgique*, Bruxelles, Librairie européenne C. Muquardt, 1880.
- LEJEUNE Y. et REGNIERS J., « L'introduction du référendum en droit belge », in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative, travaux des XIIe Journées d'études juridiques Jean Dabin* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 171-198.
- LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2014.
- MASQUELIN J., « La technique des révisions constitutionnelles en droit belge », *Ann. dr. sc. pol.*, 1952, pp. 89-129.
- MASQUELIN J., « Etapes et procédure de la récente révision de la Constitution », *Ann. dr. sc. pol.*, 1972, pp. 91-118.

- MASSICOTTE L. et YOSHINAKA A., « Les procédures de modifications constitutionnelles dans les fédérations », *Rev. const. stud.*, 1999-2000, pp. 138-172.
- MAST A., « De geest en de methode van een grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1953, pp. 75-85.
- MAST A., « De recente grondwetsherziening en de door artikel 131 opgelegde procedure », *R.W.*, 1972, pp. 1474-1485.
- MAST A., « De grondwetsherziening naar Belgisch recht », in *De Grondwet honderdvijftig jaar*, Bruxelles, Bruylant, 1981, pp. 129-145.
- MODERNE F., *Réviser la Constitution Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris, Dalloz, 2006.
- MOLLIN J., « De Grondwet, een vodje papier? Overgangsbepaling bij artikel 195 Grondwet bedreigt continuïteit fundamentele wet », *Juristenkrant*, 2012, pp. 10-11.
- ORBAN O., *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, Tome 2, Liège, H. Dessain imprimeur-librairie, 1908.
- PEETERS P., « De overgangsbepaling van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staats hervorming », *T.B.P.*, 2013, pp. 379-388.
- PEPELIER P., « De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venitië », *C.D.P.K.*, 2012, pp. 421-443.
- RENDERS D., « Un diagnostic nuancé », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 57-64.
- RIMANQUE K., « Kanttekeningen bij een herziene Grondwet », *R.W.*, 1971-1972, pp. 689-722.
- RIMANQUE K., *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Anvers, Intersentia, 2005.
- ROSE J., « Les citoyens sont-ils à la hauteur du processus constituant », in *Comment changer une Constitution ?* (sous la dir. de E. BROUILLET et L. MASSICOTTE), Québec, Presses de l'Université Laval, 2009, pp. 59-82.
- SCHOLSEM J.-C., « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 1999, pp. 99-105.
- SCHOLSEM J.-C., « Un diagnostic nécessaire », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 65-72.
- SENELLE R., *La Constitution belge commentée*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement : textes et documents, 1974.
- SIMONART H., « La procédure de révision : présentation du problème », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 19-32.
- UYTTENDAELE M., « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *A.P.T.*, 1994, pp. 109-114.
- UYTTENDAELE M. et MARTENS P., *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- UYTTENDAELE M., « L'article 195 de la Constitution- le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 33-44.
- UYTTENDAELE M., « La procédure de révision de la Constitution belge – une procédure à réviser ... », *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2005, pp. 515-527.
- UYTTENDAELE M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Collection des Précis de la Faculté de Droit et de Criminologie de l'ULB, Bruxelles, Bruylant, 2011.

UYTTENDAELE M. et VERDUSSEN M., « Révision de la Constitution », in *Dictionnaire de la Sixième réforme de l'Etat* (sous la dir. de M. UYTTENDAELE et M. VERDUSSEN), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 735-741.

VANDE LANOTTE J., *Inleiding tot het publiek recht, deel 2 : overzicht van het publiek recht*, 2e éd, Bruges, Die Keure, 1997.

VANDENBROSSCHE E., « De herziening van artikel van de grondwet. Een noodzaak tot demystificatie », in *Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel : le principe de l'autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution* (sous la dir. de A. DE BECKER et E. VANDENBOSSCHE), Brugge, Die Keure, 2011, pp. 59-86.

VANDENBRUWAENE W., « Grondwetswijziging via overgangsbepaling », *T.v.C.R.*, 2012, pp. 409-423.

VAN DEN HEUVEL J., *De la révision de la Constitution*, Bruxelles, Schepens, 1892.

VAN DEN STEENE W., *De Belgische grondwetscommissie (oktober - november 1830) : tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, Bruxelles, Koninkelijke vlaamse academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, 1963.

VAN DER HULST M. et VANDER STICHELE A., « Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt ? », *T.B.P.*, 1991, pp. 231-235.

VAN DER MEERSCH G., « Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution belge », *R.B.D.I.*, 1969, pp. 1-43.

VANDERNOOT P., « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 'Ceci (n') est (pas) une révision », in *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013) : Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?* (sous la dir. de J. SAUTOIS et M. UYTTENDAELE), Bruxelles, Anthemis, 2013, pp. 13-80.

VAN NIEUWENHOVEN J., « de nieuwe "overgangsbepaling" bij artikel 195 van de Constitutie. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure ? », *T.v.W.*, 2003, pp. 156-172.

VAN NIEUWENHOVEN J., « De grondwetsherzieningsprocedure: naar een omzeiling of naar een herziening ? », *T.B.P.*, 2011, pp. 531-542.

VAN NIEUWENHOVEN J., « L'article 195 de la Constitution et la prise de décision au niveau fédéral : verrouillage ou assouplissement ? », *A.P.T.*, 2012, pp. 582-586.

VAN OVERLOOP J., *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, H. Goemore, 1864.

VANWELKENHUYZEN A., « La procédure de révision de la constitution et l'autorité des précédents en droit public belge », in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch: studia ab discipulis amicusque in honorem egregii professoris edita*, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 329-350.

VELAERS J., « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », in *De referenda: een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 145-197.

VELAERS J., « De procédure tot herziening van de Grondwet herzien? », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 73-86.

VELAERS J., « Artikel 195, overgangsbepaling: een tijdelijke versoepeling van de procedure voor de herziening van de Grondwet », in *De zesde staatshervorming instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 1-15.

VELAERS J., *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, deel 3 de rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, Brugge, die Keure, 2019.

VERDUSSEN M., « La procédure de révision de la Constitution : données comparatives », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉE), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 87-112.

VERDUSSEN M., « We the People », in *La procédure de révision de la Constitution* (sous la dir. de F. DELPÉRIÉ), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 171-181.

VERDUSSEN M., *Justice Constitutionnelle*, Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2012.

VUYE H., « Herziening van artikel 195 van de Grondwet », in *De Zesde Staatshervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling*, Antwerpen, Intersentia, 2013, pp. 29-62.

X., *Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas: traduction officielle*, La Haye, Imprimerie Belgique, 1815.

X., « Actes de la XIIIe Journée Interuniversitaire d'Etudes Juridiques », *Ann. dr. sc. pol.*, 1953, pp. 299-330.

X., Commission de Venise n°679/2012 du 20 Juin 2012 relatif à la révision de la Constitution adopté lors de sa session 91^e session plénière du 15-16 Juin 2012, *A.P.T.*, 2012, pp. 603-612.

SITOGRAPHIE

TOUSSAINT C., « Révision de la Constitution : "Les francophones sont trop frileux" », RTBF.be, 4 avril 2019, https://www.rtf.be/info/dossier/la-premiere-soir-premiere/detail_revision-de-la-constitution-les-francophones-sont-trop-frileux?id=10188107.

VAN DE VELDEN W. et WITVROUW F., « Pour la N-VA, le MR était d'accord de réviser la Constitution », L'écho.be, 17 décembre 2018, <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/pour-la-n-va-le-mr-etait-d-accord-de-reviser-la-constitution/10079726.html>.

VERDUSSEN M., « Réviser la Constitution à tout prix », *La Libre.be*, 11 février 2012, <https://www.lalibre.be/debats/opinions/reviser-la-constitution-a-n-importe-quel-prix-51b8e54fe4b0de6db9c56798>.

X., « Histoire de la Belgique », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_la_Belgique.

X., « Traité des XXIV articles », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Trait%C3%A9_des_XXIV_articles.

X., « Congrès national (Belgique) », Wikipédia, s.d., [https://fr.wikipedia.org/wiki/Congr%C3%A8s_national_\(Belgique\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Congr%C3%A8s_national_(Belgique)).

X., « Léopold Ier (roi des Belges) », Wikipédia, s.d., [https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9opold_Ier_\(roi_des_Belges\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9opold_Ier_(roi_des_Belges)).

X., « Histoire de la monarchie belge », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_la_monarchie_belge.

X., « Article 46 de la Constitution belge », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Article_46_de_la_Constitution_belge#:~:text=L'article%2046%20de%20la,et%20le%206%20janvier%202014%20.

X., « Constitution de la Belgique », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Constitution_de_la_Belgique.

X., « Constitution de la République italienne », Wikipédia, s.d., https://fr.wikipedia.org/wiki/Constitution_de_la_R%C3%A9publique_italienne.

X., « L'insurrection », Belgium.be, s.d., https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/origine_et_essor/revolution_belge.

X., « Le gouvernement provisoire et le congrès national », Belgium.be, s.d., https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/origine_et_essor/gouvernement_provisoire_et_congres_national.

X., « Histoire de la Belgique et ses conséquences linguistiques », ULaval, s.d., http://www.axl.cefanelaval.ca/europe/belgiqueetat_histoire.htm.

X., « Histoire avant l'indépendance », Vivre en Belgique, s.d., <https://www.vivreenbelgique.be/12-a-la-decouverte-de-la-belgique/histoire-avant-l-independance>.

X., « La Commission de Venise du Conseil de l'Europe », Conseil de l'Europe, s.d., https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=FR.

X., « Le rôle des grandes puissances », L'Histoire des belges, s.d., <http://www.histoire-des-belges.be/au-fil-du-temps/epoque-contemporaine/revolution-belge/le-role-des-grandes-puissances>.

X., « Traité de Londres 1831 », Digithèque MJP, s.d., <https://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831londres.htm>.

X., « Loi spéciale », Centre de recherche et d'information socio-politiques, s.d., <http://www.vocabulairepolitique.be/loi-speciale/>.

X., La Constitution du Grand-Duché du Luxembourg, Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, s.d., <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/constitution/20200519>.

