

**CHAPITRE 24**

**QUE RÉVISER DANS LA  
CONSTITUTION BELGE ?**

**BILAN D'UNE RÉFLEXION COLLECTIVE**

**Frédéric Bouhon\***, **Mathias El Berhoumi\*\***,  
**Toon Moonen\*\*\***, **Céline Romainville\*\*\*\*** et  
**Dave Sinardet\*\*\*\*\***

1. L'organisation d'une réflexion collective sur la Constitution belge .....	625
2. Le fruit de la réflexion collective .....	627
2.1 Les droits fondamentaux .....	627
2.1.1 Le catalogue des droits constitutionnels est lacunaire, imprécis et dépassé .....	628
2.1.2 Peut-on se satisfaire du statu quo ? .....	629
2.1.3 Quelle refonte du Titre II ? .....	630

---

\* Professeur à l'Université de Liège, Centre de droit public et constitutionnel et droits de l'homme.

\*\* Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles, Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC).

\*\*\* Professeur à l'Universiteit Gent.

\*\*\*\* Professeure à l'Université catholique de Louvain, Centre de recherche sur l'État et la Constitution (CRECO).

\*\*\*\*\* Professeur à la Vrije Universiteit Brussel.

2.2	Le régime politique . . . . .	632
2.2.1	L'évolution de la démocratie et du système électoral belge . . . . .	632
2.2.2	La réforme du régime parlementaire . . . . .	634
2.3	L'articulation entre l'ordre juridique interne et international . . . . .	636
2.3.1	Une clause Europe renforcée ? . . . . .	636
2.3.2	Renforcer le rôle du Parlement dans l'action extérieure ? . . . . .	637
2.4	La délégation de pouvoirs à des organes non politiques . . . . .	638
2.5	Les juges . . . . .	639
2.6	Les finances publiques . . . . .	640
2.7	Le fédéralisme . . . . .	641
2.7.1	Vers une Belgique à quatre ? . . . . .	641
2.7.2	Réaménager les rapports entre les communes et la Région bruxelloise . . . . .	643
2.7.3	Constitutionnaliser les principes de la répartition des compétences et le Comité de concertation . . . . .	643
2.7.4	Pour une nouvelle réforme du Sénat . . . . .	644
2.7.5	De nouveaux mécanismes pour répondre à la bipolarité du niveau fédéral . . . . .	645
2.8	La procédure de révision de la Constitution . . . . .	646
2.9	La séparation entre l'Église et l'État . . . . .	648

2.10	Les droits en matière d'enseignement	649
2.11	La transition écologique	651
2.11.1	Constitutionnaliser le climat et/ou les limites planétaires ?	651
2.11.2	Approfondir et élargir le mécanisme de substitution ?	652
2.11.3	Repenser certains postulats de notre pensée juridique ?	652
3.	Le processus de déclaration de révision de la Constitution de 2019	653

Les organisateurs du colloque dont est issu le présent ouvrage nous avaient proposé de débattre de l'avenir de la Constitution belge et de l'éventualité d'une septième réforme de l'État. Plus spécifiquement, il nous avait été demandé d'indiquer les modifications formelles et/ou substantielles qui nous paraissaient devoir être apportées au texte constitutionnel. En réponse à cette invitation, nous avons chacun présenté quelques idées, en épinglant des modifications qui pourraient rapprocher l'énoncé du texte constitutionnel de son application pratique, de résoudre des conflits entre la Constitution et le droit international, de développer le catalogue des droits fondamentaux consacrés par la norme suprême, d'approfondir le système politique fédéral belge, de moderniser les institutions démocratiques ou encore d'améliorer la rédaction et la structure du texte constitutionnel.

Dans un contexte où le temps était limité, nous n'avons toutefois pu aborder, avec le public présent, que quelques questions, parmi une multitude d'enjeux qui auraient pu susciter des discussions sur le futur constitutionnel de l'État belge. Plutôt que de se borner à présenter ici les seuls aspects sur lesquels les échanges ont porté, nous avons souhaité prolonger, enrichir et élargir le débat. Ainsi, dans les mois qui ont suivi ce colloque, et stimulés par celui-ci, nous avons lancé un appel bilingue aux universitaires et aux chercheurs en droit public et en sciences politiques de toutes les universités de Belgique, afin de leur proposer de contribuer à un débat ambitieux sur les perspectives de révision de la Constitution.

Dans cette contribution, nous présentons en détail les résultats de cette réflexion collective qui a débouché sur une multitude d'analyses et de propositions concrètes de révision de la Constitution. Cette réflexion s'est déroulée dans un contexte politique particulièrement chamboulé qui a eu des effets significatifs sur la façon dont s'est déroulé le processus de déclaration de révision de la Constitution. Nous livrerons quelques éléments d'analyse de ce contexte à la fin de cette contribution. Mais d'abord, revenons plus en détail sur les motivations et l'organisation de notre initiative.

## 1. L'ORGANISATION D'UNE RÉFLEXION COLLECTIVE SUR LA CONSTITUTION BELGE

Comme l'indiquait notre appel à communications « Quelle Constitution après 2019 ? Welke Grondwet na 2019 ? », nous voulions susciter « une réflexion sur les lacunes et les défaillances du texte constitutionnel actuel pour faire émerger des propositions d'amélioration concrètes ». L'objectif était de créer une dynamique interuniversitaire autour de l'adoption de la déclaration de révision de 2019, alors que constitutionnalistes et politologues se plaignent régulièrement du caractère bâclé des déclarations de révision auxquelles les autorités politiques s'attellent en toute fin de législature, lorsque les esprits sont déjà préoccupés par la campagne électorale. Habituellement, les dispositions des déclarations précédentes sont paresseusement reprises et, faute de s'être donné la peine de réfléchir au contenu de cette déclaration, l'on empêche pendant les cinq années qui suivent d'entamer l'entreprise de modernisation de la Constitution à laquelle les publicistes cherchent à sensibiliser les autorités politiques depuis plusieurs années<sup>1</sup>.

Cet appel partait aussi du constat que les réformes de l'État avaient souvent monopolisé l'attention des autorités politiques sur les changements qu'il convenait d'apporter à la Constitution pour accompagner l'évolution du fédéralisme belge. Mais une constitution ne se limite pas à contenir les règles établissant les structures de l'État. Elle organise également son régime politique, consacre des droits fondamentaux au profit des individus et des groupes, établit les objectifs assignés aux pouvoirs publics et définit le système des sources en vigueur dans l'ordre juridique, y compris son rapport avec l'ordre juridique international et européen<sup>2</sup>. Or, sur plusieurs de ces dimensions, le texte de la Constitution belge a été largement laissé en friche, et nous paraît nettement perfectible.

---

1. Parmi les réflexions collectives précédemment menées, citons les dossiers des numéros 1999/1 et 2006/3 de la *Revue belge de droit constitutionnel*.

2. Il s'agit à tout le moins des principales matières classiquement rangées dans la notion de constitution au sens matériel qu'idéalement les constitutions au sens formel doivent consacrer. Voir à ce propos, Hugues DUMONT, « La Constitution : la source des sources, tantôt renforcée, tantôt débordée », dans Isabelle HACHEZ, Yves CARTUYVELS, Hugues DUMONT, Philippe GÉRARD, François OST, Michel VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 4 « Théorie des sources du droit », Limal et Bruxelles, Anthemis et Facultés Universitaires Saint-Louis, 2012, p. 105 et s.

Notre appel, qui a aussi délibérément voulu réunir les universitaires des deux grandes communautés linguistiques du pays, a débouché sur l'organisation de deux séminaires, tenus les 11 et 25 janvier 2019 et à l'occasion desquels une soixantaine de propositions ont été présentées et discutées<sup>3</sup>, en présence d'un public composé d'universitaires et d'autres représentants de la société civile. Les séminaires étaient bilingues néerlandais-français, suivant la règle que chaque contributeur utilise sa langue maternelle. En tant qu'organisateur de ces séminaires, nous avons animé les discussions au cours de ces deux séances et avons tenté d'en faire la synthèse sous la forme d'un rapport, rédigé en français et en néerlandais.

Ce rapport a été présenté le 15 février 2019, à l'occasion d'un forum auquel des représentants des partis politiques démocratiques étaient invités à discuter les propositions et à exprimer leurs positions à l'égard de ces dernières. En tant qu'universitaires, nous n'avons à aucun moment eu la prétention de nous substituer au pouvoir préconstituant. À l'évidence, la légitimité démocratique revient aux élus qui, à travers un processus complexe, peuvent apporter au texte constitutionnel les modifications qu'ils jugent opportunes. Il nous a néanmoins paru pertinent de mettre à profit nos connaissances du droit constitutionnel et des pratiques politiques, enrichies des débats féconds qui ont eu lieu lors des deux séminaires, pour développer un catalogue d'idées et d'arguments dont peuvent s'emparer ceux qui disposent de la légitimité d'œuvrer à la révision de la Constitution belge. À cet égard, nous avons choisi d'organiser cette

---

3. Les auteurs de ces contributions étaient : Amez Frédéric, Bernard Nicolas, Born Charles-Hubert, Boudet Jean-François, Boullart Sven, Bourgaux Anne-Emmanuelle, Cannoot Pieter, Clarenne Julian, Dehullu Catharina, Delgrange Xavier, Devriendt Sien, Dumont Hugues, Gaudin Thibault, Guénette Dave, Husson Jean-François, Jenart Cedric, Jousten Andy, Kaisergruber Sebastien, Laborde Vincent, Lambrecht Sarah, Lavrysen Luc, Lefevre Marike, Leloup Mathieu, Lemaire Jan Baptist, Lerouxel Hélène, Lievens Johan, Loobuyck Patrick, Maes Evelyne, Merckx Evelyne, Meulebrouck Michelle, Miny Xavier, Misonne Delphine, Mossoux Youri, Nihoul Marc, Nihoul Pierre, Notermans Pierre, Overbeeke Adiaan, Pesesse Clément, Petel Matthias, Pironnet Quentin, Plets Nicole, Popelier Patricia, Renson Anne-Stéphanie, Reybrouck Karel, Riemsdagh Jonas, Rigaux Lucien, Rolland Gautier, Rosoux Geraldine, Sautois Joëlle, Schoukens Hendrik, Slautsky Emmanuel, Sohier Jérôme, Spinoy Marie, Uyttendaele Marc, Van Crombrugge Ronald, Van der Plancke Véronique, Van Drooghenbroeck Sébastien, Van Eeckhoutte Dries, Van Ypersele Patrick, Vandenbosch Sofia, Vandenbossche Emmanuel, Vrieling Jogchum, Wattier Stéphanie, Willems Kurt et Xavier François. On notera cependant que peu de politologues ont envoyé une proposition. On regrettera également un net déséquilibre homme/femme dans les propositions reçues, qui reflète la sous-représentation des femmes dans le personnel académique et scientifique des universités du pays.

opération de réflexion à un moment où les responsables politiques étaient particulièrement susceptibles de s'intéresser à l'évolution des dispositions de la norme suprême<sup>4</sup>.

En effet, l'hiver 2018-2019 correspondait à la fin de la législature fédérale entamée au printemps 2014 et l'on pouvait s'attendre, dans les mois suivants, à ce que s'élabore une déclaration de révision de la Constitution qui allait non seulement mettre un terme à la législature, mais aussi déterminer les possibilités de révisions constitutionnelles au cours de la suivante. Notre principale ambition était donc de créer une dynamique interuniversitaire autour de l'adoption de la déclaration de révision de 2019. Ainsi, nous espérons modestement contribuer à préparer le processus de révision de la Constitution.

## 2. LE FRUIT DE LA RÉFLEXION COLLECTIVE

Dans cette deuxième partie, nous repartons de la version française du rapport présenté en février 2019 pour détailler le résultat de cette entreprise<sup>5</sup>. Nous commençons avec un des aspects de la Constitution sur lequel la nécessité de réformer faisait l'objet d'un large consensus parmi les participants : les droits fondamentaux (1). Nous poursuivons en présentant le fruit des réflexions sur les autres thèmes qui ont émergé : le régime politique (2), l'articulation entre les ordres juridiques interne et international (3), la délégation à des organes non politiques (4), les juges (5), les finances publiques (6), le fédéralisme (7), la procédure de révision de la Constitution (8), la séparation entre l'Église et l'État (9), les droits en matière d'enseignement (10) et, enfin, la transition écologique (11).

### 2.1 Les droits fondamentaux

Le constituant n'a, jusqu'ici, modifié le Titre II consacré aux droits fondamentaux que par petites touches, selon une technique qu'on a pu qualifier de « pointilliste ». À telle enseigne que cela fait

---

4. Notons que la parution remarquable et concomitante de l'ouvrage de Marc VERDUSSEN, *Réenchanter la Constitution*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2019, a également permis de sensibiliser les autorités politiques sur la nécessité de prendre au sérieux l'exercice de la fonction préconstituante.

5. Le texte qui suit reprend le contenu du rapport publié le 15 février 2019. Quelques modifications de forme ont été introduites, en concertation avec les éditeurs du présent ouvrage.

maintenant plusieurs décennies que la doctrine spécialisée souligne le caractère insatisfaisant de ce Titre II, et ce des deux côtés de la frontière linguistique.

Pour remettre à jour le Titre II de la Constitution, de nombreuses propositions ont déjà été élaborées, dont des clauses transversales « clef sur porte » à insérer dans la Constitution. Malgré leur caractère consensuel et l'accueil positif qu'elles ont reçu chez les parlementaires, ces propositions sont restées dans les limbes.

### ***2.1.1 Le catalogue des droits constitutionnels est lacunaire, imprécis et dépassé***

Plusieurs propositions rappellent cette idée simple du constitutionnalisme : le texte écrit de la Constitution doit reprendre non seulement les éléments essentiels de l'organisation de l'État, mais aussi les droits fondamentaux des individus. Le constituant belge de 1830 l'avait bien compris, en listant dans le Titre II un ensemble de droits et de libertés, dans un catalogue qui était considéré comme innovant pour l'époque.

De l'avis des panélistes, un catalogue des droits constitutionnels n'a pas qu'une fonction normative (placer les droits les plus importants à l'abri, hors d'atteinte de majorités changeantes). Il s'agit notamment de faire œuvre pédagogique, en permettant au citoyen de connaître, en lisant le texte fondateur, l'ensemble de ses droits et, symbolique, en pointant les droits et libertés considérés comme essentiels dans un ordre constitutionnel donné.

Bien entendu, la Constitution belge garantit un certain nombre de droits et libertés. Mais, tous les panélistes convergeaient très clairement pour constater que le catalogue est lacunaire. La Constitution ne consacre pas de droit à la vie. Elle n'évoque pas le droit à l'interdiction de la torture et de l'esclavage ou encore le très classique *habeas corpus*. La Constitution ne garantit pas de manière complète le droit à un procès équitable. Elle n'évoque pas non plus, par exemple, la liberté de circulation. Par ailleurs, le Titre II de la Constitution est intitulé « Des Belges et de leurs droits », alors que les droits garantis protègent bien davantage de personnes que les seuls Belges. Le Titre II ne dit enfin presque rien des droits spécifiques reconnus à certaines catégories de personnes là où la protection universelle n'est pas suffisante, comme les droits des personnes handicapées.



Les différentes propositions partaient également toutes d'un autre constat consensuel : le catalogue constitutionnel manque de clarté sur la portée des droits garantis. La Constitution ne précise pas si les droits peuvent être restreints, et dans quelles conditions. Ainsi, elle n'évoque pas systématiquement les principes de légalité et de proportionnalité. La Constitution ne définit pas davantage les principes d'interprétation des droits fondamentaux.

Les interventions soulignaient en outre que la Constitution est dépassée par rapport à l'évolution du droit européen et international des droits de l'homme. Dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, de nombreuses conventions européennes et internationales consacrant des droits fondamentaux ont été ratifiées par la Belgique, dont certaines déploient un effet direct dans l'ordre interne. Ces conventions ont considérablement enrichi le contenu des droits fondamentaux, leur portée et leurs effets. La Constitution belge, laissée dans son jus de 1831, a été débordée par cette évolution, à laquelle elle ne se réfère pas, qu'elle n'intègre ni n'encadre.

### ***2.1.2 Peut-on se satisfaire du statu quo ?***

Comme les panélistes l'ont souligné, la jurisprudence des cours et tribunaux, du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle pallie partiellement les défaillances du Titre II en puisant dans les ressources du droit international et européen des droits fondamentaux. Dès lors, si, dans la pratique, les droits trouvent une protection grâce à une jurisprudence audacieuse, pourquoi devrait-on se préoccuper d'une refonte du Titre II ? Sur la réponse à cette question, on doit constater une convergence entre les différents intervenants.

D'abord, il existe des incohérences, notamment des décalages entre le texte constitutionnel et les conventions internationales, qui ne peuvent être dépassées par la seule jurisprudence ; une intervention du constituant est par exemple nécessaire pour garantir pleinement le droit à un procès équitable, ou encore pour vaincre les incohérences concernant le droit à l'égalité et à la non-discrimination.

Ensuite, l'application des méthodes telles que l'interprétation des droits fondamentaux constitutionnels et internationaux constituant un « ensemble indissociable » produit parfois une jurisprudence illogique. Ainsi en est-il lorsque la Cour constitutionnelle applique le standard de la « marge d'appréciation », alors qu'il s'agit d'un principe d'interprétation propre à la Cour européenne des

droits de l'homme, juridiction internationale qui doit ménager une marge de manœuvre aux États membres. Le passage de relais par les articles 10 et 11 de la Constitution pour « aller chercher » des droits non consacrés dans le Titre II de la Constitution produit des raisonnements alambiqués, qui rendent parfois obscurs les débats à la Cour constitutionnelle et le raisonnement des juges.

En outre, s'agissant de ces droits non garantis dans la Constitution belge, se pose la question de savoir si la Cour constitutionnelle peut se départir de l'interprétation des dispositions internationales effectuée par les organes internationaux de contrôle pour aller plus loin dans la protection de ces droits.

Enfin, il y a une différence fondamentale entre la Constitution et les textes internationaux et européens ayant force obligatoire en Belgique (et sur lesquels les juges se fondent pour protéger les droits des citoyens). La Constitution ne peut être révisée qu'à des conditions strictes, établies à l'article 195. Elle est ainsi placée hors de portée d'une majorité démocratique ordinaire. En revanche, en vertu de l'article 167 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral maîtrise la renonciation aux traités internationaux. Autrement dit, le gouvernement fédéral peut, en théorie, décider seul du retrait de la Belgique de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux en matière de droits fondamentaux.

En conclusion, pour les panélistes, la Constitution ne remplit pas de manière satisfaisante ses fonctions normative, symbolique et pédagogique dans le domaine des droits fondamentaux.

### **2.1.3 *Quelle refonte du Titre II ?***

Vu ces prémisses, un consensus a émergé sur la nécessité d'une refonte complète du Titre II de la Constitution. Différents axes ont été développés dans la perspective d'une telle remise à plat.

D'abord, plusieurs propositions suggèrent de modifier l'intitulé du titre lui-même, et d'étendre la protection des droits à l'ensemble des personnes se trouvant sous la juridiction de l'État belge, et pas uniquement aux Belges. Ceci devrait logiquement avoir une répercussion sur le libellé de l'article 191 de la Constitution, qui concerne l'extension aux étrangers de la protection accordée aux personnes et aux biens, et qui est lui aussi dépassé.

Ensuite, en ce qui concerne les droits garantis, la refonte complète pourrait impliquer la réécriture des droits formulés de manière désuète, comme la liberté d'expression (articles 19 et 25) ou le secret des lettres (article 29). Il s'agirait également de reformuler des droits garantis dans des dispositions disparates et parfois incohérentes. Sur ce point, deux propositions concernaient le droit à l'égalité et à la non-discrimination, dont le contenu est éclaté dans diverses dispositions constitutionnelles (articles 10, 11, 11*bis*, 131, 172, 191) qui, pour le surplus, n'ont pas toutes la même portée. La première de ces propositions visait à consacrer, d'abord, le principe fondateur de l'égalité devant la loi, et ensuite, à interdire la discrimination sur la base d'une liste de critères jugés particulièrement suspects par le constituant. L'admissibilité des actions positives pourrait être étendue à toutes les formes de discrimination. Une autre proposition insistait sur la nécessité de renforcer la parité de genre. Des quotas de présence d'un tiers de femmes pourraient être instaurés dans des instances telles que le Conseil des ministres et les gouvernements fédérés (en modifiant l'article 11*bis*).

L'ensemble des propositions convergeaient vers la nécessité d'insérer les droits déjà reconnus dans les conventions européennes et internationales ayant force obligatoire en Belgique : droit à la vie, interdiction de la torture et de l'esclavage, liberté de circulation, *habeas corpus*, droit à un procès équitable. On pense aussi aux droits qui protègent spécifiquement certaines catégories de personnes comme les personnes handicapées ou appartenant à des minorités. Concernant les droits des enfants, la Constitution belge pourrait en élargir le spectre, en consacrant notamment le droit de l'enfant de s'exprimer, quel que soit son âge.

Certains participants ont suggéré d'aller plus loin dans l'entreprise de définition des droits fondamentaux des individus, au-delà des exemples fournis par le droit européen et international. Ainsi, pourrait-on consacrer un droit à l'autonomie personnelle en ce qui concerne l'identité sexuelle, protégeant les droits des personnes appartenant à des minorités sexuelles, le droit à l'énergie et à l'eau ou encore le droit à la publication officielle de l'ensemble des jugements rendus par des juridictions belges.

En ce qui concerne la portée des droits garantis, plusieurs propositions, consensuelles, avaient trait à l'insertion de clauses transversales concernant les restrictions (limitations aux droits), les dérogations (suspension de certains droits dans les périodes d'état d'exception) et le principe de *standstill* (interdiction de régresser

dans la réalisation des obligations positives déduites des droits fondamentaux dont la portée, au-delà de l'article 23, n'est pas claire). Une clause relative à l'interprétation des droits pourrait également être envisagée ; elle pourrait notamment consacrer le principe de l'interprétation évolutive. L'idée d'insérer des clauses relatives à l'interprétation des droits a été plutôt bien accueillie, mais le projet d'une référence à l'intérêt général pour justifier les restrictions à ces droits a été nettement plus controversé. L'idée d'insérer une clause avec « effet guillotine » en ce qui concerne l'abus de droit n'a pas reçu beaucoup de soutien. Enfin, la proposition d'ajout d'une clause relative au « noyau dur » des droits fondamentaux a été débattue, dès lors qu'elle présente des avantages pour certaines catégories de titulaires des droits (notamment les étrangers ou les migrants), mais des désavantages pour d'autres (le risque d'une interprétation au rabais de l'ensemble des droits).

Dans cette refonte complète du Titre II, on pourrait éventuellement se poser la question de l'insertion d'un préambule. C'est avec une grande réserve que les participants ont abordé cette question. D'abord, on a posé la question du caractère suranné, dépassé de ce débat sur le préambule, et sur le fait qu'il ne présente pas de grande valeur ajoutée. Ainsi, les participants au panel se sont accordés sur le fait que le préambule doit avoir uniquement une vocation pédagogique : il ne peut en aucun cas être en contradiction avec des dispositions du corps de la Constitution. Dans cette perspective, un préambule envisageable pourrait se limiter à préciser que la Constitution belge garantit les droits fondamentaux et l'État de droit démocratique.

## **2.2 Le régime politique**

Ce panel a recueilli et discuté de nombreuses contributions que l'on peut classer en deux grandes catégories : d'une part, certains participants proposent des solutions pour faire évoluer la démocratie et le système électoral belge ; d'autre part, il est aussi proposé de réformer certains aspects du régime parlementaire.

### ***2.2.1 L'évolution de la démocratie et du système électoral belge***

Dans cette première catégorie, on recense d'abord des suggestions de réformes du système électoral.

L'une d'elles fait l'unanimité au sein des participants quant à son principe : le système de vérification des pouvoirs qui implique que les élus sont les seuls juges de leur élection n'est plus acceptable. La solution à réserver à ce problème est discutée : une majorité semble préférer charger la Cour constitutionnelle de ce contentieux (à tout le moins en dernier recours), notamment parce que l'équilibre politique, linguistique et technique de sa composition favoriserait sa légitimité et sa compétence dans cette perspective. Une minorité suggère toutefois de confier la fonction au Conseil d'État (chambres réunies) pour profiter de l'expérience de cette juridiction en matière de contentieux électoral. Une troisième piste évoquée est celle de créer une commission qui aurait comme mission spécifique de trancher les litiges électoraux et qui devrait avoir une composition mixte d'élus et de juges.

Toujours dans le domaine électoral, même si l'on sait que l'opportunité de maintenir le vote obligatoire est controversée en Belgique, l'idée de ne pas remettre en question cette obligation n'a pas fait l'objet d'opposition marquée (article 62, alinéa 3, Const.). Il a plutôt été suggéré de renforcer l'effectivité du caractère obligatoire du vote en remplaçant les sanctions pénales (inappliquées en pratique) par des sanctions administratives. Par ailleurs, il a été proposé que les votes blancs exprimés par les électeurs soient valorisés en prévoyant la représentation de la part de l'électorat qui n'a choisi aucun candidat par des citoyens tirés au sort.

Si le recours au tirage au sort ne fait pas l'unanimité, on constate que cette perspective, qui aurait semblé excentrique il y a encore dix ans, est relativement bien reçue parmi les participants et le public. Elle est même plutôt moins controversée que la perspective d'étendre les possibilités d'instaurer la démocratie directe par voie de référendum (processus qui offre moins de garanties en termes de délibération). L'idée est notamment reprise par un autre contributeur, qui propose de constitutionnaliser le recours à des commissions parlementaires mixtes, c'est-à-dire à des commissions composées de mandataires élus et de citoyens tirés au sort. Cette proposition pourrait prendre la forme d'une modification de l'article 57 de la Constitution, qui consacre actuellement un droit de pétition peu effectif et qui pourrait devenir le fondement de plusieurs mécanismes participatifs (panels citoyens, etc.).

Enfin, une autre proposition se fonde sur un constat répété depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle : les partis jouent un rôle politique (spécialement électoral) significatif, mais ne sont pas (sous réserve

d'une allusion) explicitement visés par la Constitution belge. Il conviendrait donc d'introduire une disposition visant à reconnaître et à définir le statut des partis politiques ; le texte pourrait en outre imposer certaines exigences de procédure (comme celle d'une forme de démocratie interne dans les décisions des partis, concernant notamment l'élection de la présidence) ou de fond (comme l'exigence du respect des droits fondamentaux). Certes, cette perspective doit tenir compte du fait que le rôle des partis est aujourd'hui contesté et que d'autres forces politiques exercent une influence qui est potentiellement en voie de se renforcer (il convient dès lors d'éviter un processus d'autolégitimation des partis).

### ***2.2.2 La réforme du régime parlementaire***

Plusieurs réformes du régime parlementaire sont proposées. Certaines propositions s'analysent comme des réactions à des crises politiques récentes.

La crise francophone de l'été 2017 suscite l'idée – qui semble majoritairement soutenue – de permettre la dissolution des parlements des entités fédérées, afin de rendre possible l'organisation d'élections régionales ou communautaires anticipées. L'objectif n'est pas de rendre la dissolution fréquente, mais de disposer d'un moyen efficace de se sortir d'une crise de gouvernement. L'état du fédéralisme belge, avec des régions et des communautés imbriquées, peut cependant rendre plus difficile le développement d'un système où chaque entité pourrait déclencher des élections anticipées. Cette proposition engendre également une controverse sur l'opportunité de maintenir la synchronisation des élections des parlements fédérés avec les élections fédérales (et européennes). Si on peut considérer d'un côté que, dans un système fédéral, il serait logique que les entités fédérées et le niveau fédéral puissent avoir des échéances électorales différentes pour augmenter la lisibilité démocratique et permettre des débats différenciés sur les différents niveaux de pouvoir, force est de constater, de l'autre côté, que les expériences qu'on a connues dans le passé avec des élections non simultanées en Belgique n'ont pas eu le résultat escompté. Les mêmes candidats se représentaient à chaque élection et les débats portaient aussi sur les politiques aux autres niveaux de pouvoir. Les élections différenciées ont même plutôt renforcé l'instabilité politique, étant donné que la vie des gouvernements pour lesquels il n'y avait pas d'échéance électorale était tout autant perturbée.

La crise politique fédérale de décembre 2018 amène quant à elle à réfléchir au contenu des règles constitutionnelles relatives à la démission du gouvernement fédéral et à la confiance de la Chambre envers celui-ci. Une proposition consiste à tenter de codifier, dans le texte constitutionnel, certaines coutumes constitutionnelles dont l'existence ou, à tout le moins, le contenu précis est controversé. Il existe cependant des divergences d'opinions, notamment parmi les constitutionnalistes, quant à cette perspective, d'aucuns estimant qu'il est vain de chercher à inscrire dans le droit constitutionnel écrit l'ensemble des règles et pratiques de l'exercice du pouvoir.

L'actualité des dernières années incite un contributeur à suggérer la réforme du système d'immunité parlementaire basé sur l'article 58 de la Constitution : alors qu'en droit positif, la protection s'applique essentiellement aux discours et propos tenus par les parlementaires dans le cadre de l'activité du Parlement étroitement entendue, il est proposé, avec un certain soutien des panellistes, d'étendre le régime (en l'adaptant éventuellement) en introduisant dans la Constitution une conception plus large de l'exercice des fonctions parlementaires.

D'autres pistes de réforme concernent le fonctionnement du gouvernement (fédéral), notamment dans ses rapports avec les autres institutions. L'une d'elles consiste à réviser l'article 99 de la Constitution afin d'y généraliser le principe de collégialité au sein du Conseil des ministres et d'exiger une délibération de toute décision politique importante par cet organe, y compris les arrêtés royaux. Cette proposition vise non seulement à renforcer la portée du principe du consensus, mais aussi, sur le fond, à augmenter l'efficacité globale des mesures adoptées par le gouvernement, en forçant une coordination entre les ministres et entre leur cabinet. Ceci serait de nature à favoriser la réalisation de certains objectifs, tels que ceux qui sont consacrés par l'article 7*bis* de la Constitution.

Enfin a été discuté le rôle du chef de l'État, en supprimant ou en réduisant le caractère monarchique de l'État. Selon la proposition la plus radicale, il s'agirait de confier au premier ministre la fonction de chef de l'État, étant entendu qu'il y aurait, comme en Suisse, une alternance (annuelle) dans l'exercice de la fonction entre un francophone et un néerlandophone. Dans ce contexte, le processus de formation du gouvernement serait calqué sur celui qui est appliqué dans les entités fédérées. À titre subsidiaire, il a été proposé de démocratiser le modèle monarchique et de conférer au Conseil des ministres la mission de prendre les arrêtés, de sanctionner et de

promulguer les lois, en sachant que le Roi conserverait sa fonction symbolique de chef de l'État ainsi que sa mission de nommer les ministres. Cependant, l'entrée en fonction du Gouvernement serait subordonnée à un vote de la Chambre des représentants avec le soutien d'un nombre minimum de députés dans chaque groupe linguistique. Si plusieurs participants admettent que le rôle de l'institution monarchique connaît une évolution dans les faits, il n'existe pas actuellement de consensus quant à une modification constitutionnelle relative au statut et au rôle de la monarchie dans le système politique.

### **2.3 L'articulation entre l'ordre juridique interne et international**

L'articulation entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international est l'objet de deux dispositions constitutionnelles : l'article 34 (qui prévoit que « l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public ») et l'article 167 (qui requiert un assentiment législatif pour que des traités internationaux puissent produire des effets en droit interne, traités que peuvent négocier et ratifier les exécutifs). La formulation de ces dispositions est considérée par de nombreux auteurs comme trop lapidaire, voire comme la source d'un débordement de la Constitution. En toile de fond des réflexions de ce panel, les intervenants ont évoqué le rôle de la Constitution par rapport à la hiérarchie des normes et, notamment, les fonctions particulières que doivent endosser les constitutions pour articuler l'ordre juridique national et européen.

#### **2.3.1 Une clause Europe renforcée ?**

Plusieurs panellistes suggéraient d'approfondir la « clause Europe », l'article 34 de la Constitution étant particulièrement sibyllin.

Pour plusieurs panellistes, il appartient au constituant de définir les éléments de l'identité constitutionnelle qui peuvent justifier, dans des circonstances exceptionnelles, de rejeter la prétention à la primauté du droit de l'Union européenne. Selon ces participants, la fonction d'une constitution est d'ordonner les sources juridiques applicables, et de se positionner par rapport à l'ordre juridique européen et international. On pourrait ainsi identifier, dans la



Constitution, des règles relevant d'un noyau dur<sup>6</sup>. Certains participants estiment toutefois que ce rôle revient au juge constitutionnel. L'idée que cette tâche doit revenir à la Cour de justice de l'Union, sur la base de l'article 4.2 du Traité sur l'Union européenne, et au nom d'une stratégie de l'efficacité, a été proposée, mais largement rejetée.

Cette proposition a été débattue, d'aucuns considérant qu'une telle clarification de l'identité constitutionnelle de l'État belge risque presque inévitablement de conduire à des conflits entre ordre juridique national et international et que le juge constitutionnel peut assumer seul cette tâche d'articuler ordre interne et ordre européen sans l'intervention du constituant.

### **2.3.2 Renforcer le rôle du Parlement dans l'action extérieure ?**

Plusieurs propositions ont été émises pour renforcer le rôle du Parlement dans l'action extérieure, alors que l'article 167 le cantonne à un rôle restreint : l'assentiment aux traités. Elles ont reçu un accueil très favorable.

La première proposition est de consacrer l'antériorité de l'assentiment par rapport à l'acte de ratification, voire d'exiger que la ratification soit postérieure à l'expiration du délai de recours en annulation devant la Cour constitutionnelle de la loi d'assentiment, ou postérieure à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle, dans le cas où un recours a été introduit. L'objectif est d'éviter une situation embarrassante, qui résulterait de l'engagement de la Belgique sur la scène internationale, alors qu'il aurait été jugé inconstitutionnel en droit interne.

La deuxième proposition est d'accroître le contrôle parlementaire du droit des traités. Il s'agirait d'étendre le devoir d'information du gouvernement au Parlement, qu'il soit associé suffisamment tôt à la procédure de conclusion de tous les traités, pour donner son assentiment en toute connaissance de cause. Il a également été proposé d'obliger le gouvernement à informer le Parlement en aval, avec une information continue au stade de l'exécution. Dans la même perspective, une information continue sur les actes dérivés envisagés par les organisations internationales devrait être établie.

---

6. Ces mêmes règles pourraient être celles qui feraient l'objet d'une procédure de révision non simplifiée cf. *infra* 2.8.

Une troisième proposition porte sur les opérations militaires. L'objectif est d'établir un principe de légalité pour tout ce qui concerne les affaires militaires, et notamment d'encadrer le déploiement de l'armée sur le territoire national. Plus largement, il a été proposé de renforcer le contrôle parlementaire, et en particulier l'information, relative à l'armée.

#### **2.4 La délégation de pouvoirs à des organes non politiques**

Les participants à ce panel partent d'un constat qui est posé de façon consensuelle et qui s'appuie d'ailleurs sur une riche littérature juridique : depuis la Seconde Guerre mondiale, on assiste à une externalisation progressive du pouvoir réglementaire vers des autorités tierces au pouvoir exécutif, qu'il s'agisse d'institutions publiques ou privées. On pense en particulier aux autorités administratives indépendantes (A.A.I.), caractérisées par une personnalité juridique propre, une autonomie marquée envers les pouvoirs publics (absence de contrôle hiérarchique et de tutelle), un pouvoir de contrôle ou de surveillance d'un secteur d'activité et par des prérogatives d'avis, de conseil et de prise de décisions individuelles, voire réglementaires. Malgré leurs prérogatives importantes, ces autorités ne sont pas responsables politiquement (ni directement ni indirectement) et les normes qu'elles produisent sont susceptibles d'échapper au droit commun. La tendance au développement de ces A.A.I. n'est pas tellement contestée en tant que telle : il existe un certain consensus quant à leur utilité pratique et on constate que le droit de l'Union européenne prévoit, voire impose dans certains cas leur existence. En revanche, ce phénomène pose question parce qu'il ne se concilie guère avec la Constitution belge, qui consacre notamment un principe d'unicité du pouvoir réglementaire dans le chef des pouvoirs exécutifs respectivement fédéral et fédérés. Par ailleurs, alors que la décentralisation territoriale est reconnue et organisée avec un certain détail dans la Constitution, la décentralisation par service, dans laquelle s'inscrit la tendance décrite, demeure absente du texte fondamental.

Certes, la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État ont comblé une partie du vide en développant des conditions de validité de ces délégations et en encadrant de la sorte le développement des autorités administratives indépendantes. Une constitutionnalisation de ces délégations permettrait une clarification nécessaire quant à l'exercice d'un des trois grands pouvoirs de l'État, favoriserait la légitimation des autorités administratives

indépendantes, dont l'utilité est reconnue, et garantirait mieux le fonctionnement de l'État de droit.

La réforme pourrait notamment toucher les articles 33, 37, 41, 105 et 108 de la Constitution. Il s'agirait, d'une part, de limiter la capacité des pouvoirs législatifs et exécutifs à externaliser le pouvoir réglementaire et, d'autre part, d'encadrer l'exercice du pouvoir délégué par un certain nombre de principes (comme la transparence, la hiérarchie des normes, le contrôle parlementaire et judiciaire, la représentativité des personnes concernées par les normes et l'efficacité). Des expériences étrangères pourraient servir d'inspiration. Un processus de constitutionnalisation ne serait cependant pas sans risque : il conviendrait en particulier d'être attentif aux contraintes du droit européen pour éviter autant que possible les conflits de normes.

## 2.5 Les juges

Ce panel a permis de discuter de propositions visant à déclarer ouverts à révision un certain nombre d'articles relatifs aux pouvoirs des plus hautes juridictions. Il s'agit en particulier des articles 142, 158 et 159 de la Constitution.

Une des propositions consiste à abroger l'article 158 de la Constitution. Cette disposition prévoit que la Cour de cassation statue, dans les conditions prévues par la loi, sur les conflits d'attribution. L'objectif initial de cette disposition était d'empêcher les administrations et les juridictions de prendre des décisions arbitraires en cas de conflit d'attribution. Cette fonction serait toutefois devenue obsolète en raison de l'instauration du Conseil d'État et de l'application de l'article 159 de la Constitution. De plus, les conceptions de la protection juridictionnelle contre l'autorité ont évolué. Les conflits d'attribution concernent à la fois la compétence du Conseil d'État et celle du pouvoir judiciaire. Il pourrait donc être préférable d'instaurer, par le biais d'un nouvel article 160*bis* de la Constitution, une juridiction d'attribution spécifique, au sein de laquelle siègeraient les premiers magistrats de la Cour de cassation et du Conseil d'État (et éventuellement de la Cour constitutionnelle).

Une autre proposition vise (à tout le moins) à aligner le texte de l'article 159 de la Constitution sur l'évolution jurisprudentielle considérable que cette disposition a connue. Formellement, cette disposition se borne à affirmer le principe selon lequel les cours et

tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. En réalité, la portée pratique de la disposition ne peut être comprise sans tenir compte de la jurisprudence des plus hautes juridictions. Le texte de la disposition devrait la refléter. L'examen de la proposition met également en lumière un certain nombre de choix supplémentaires qui s'offrent au constituant. Il est question, entre autres, de la confiance que l'on peut accorder à la capacité des organes administratifs à décider eux-mêmes d'appliquer ou non les actes juridiques (manifestement) illégaux, et de l'équilibre qu'il convient d'assurer entre les valeurs constitutionnelles de sécurité juridique, d'une part, et de légalité, d'autre part, lorsqu'on applique l'article 159 de la Constitution.

Enfin, un certain nombre de membres du panel proposent d'adapter les compétences de la Cour constitutionnelle aux évolutions de la jurisprudence et de l'État de droit. Dans ce contexte, il serait opportun de conférer à la Cour constitutionnelle la compétence de contrôler les actes législatifs vis-à-vis de la Constitution dans son intégralité. Cette compétence se limite actuellement à un certain nombre de dispositions énumérées de manière limitative à l'article 142 de la Constitution et dans la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle, depuis son instauration comme Cour d'arbitrage il y a plus de trente ans, a gagné sa place de juridiction à part entière dans l'État de droit. En outre, la Cour a déjà étendu la portée de ces dispositions dans sa jurisprudence, non pas d'une manière directe et systématique, mais au moyen d'une technique de contrôle qui implique une combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination. Cela témoigne également d'une conception peu cohérente de la protection juridictionnelle contre l'action des autorités, dans la mesure où une telle limitation du contrôle de constitutionnalité n'existe pas pour le contrôle des actes non législatifs par les cours et tribunaux ou par le Conseil d'État.

## **2.6 Les finances publiques**

Quelques contributeurs ont abordé la matière des finances publiques. Les modifications proposées concernent principalement le Titre V de la Constitution, composé des articles 170 et suivants.

Les contributeurs sont communément inspirés par une volonté de moderniser les dispositions constitutionnelles concernées, en prenant mieux compte du contexte, les contraintes, en ce compris

européennes, et les objectifs dans le cadre desquels les finances publiques sont organisées au XXI<sup>e</sup> siècle. Il s'agirait notamment d'intégrer dans la Constitution la problématique du financement de la sécurité sociale ou celle de la dette publique.

On met aussi en exergue le décalage entre les dispositions du Titre V de la Constitution, telles qu'elles ont été modifiées pour tenir compte de l'instauration de nouveaux niveaux de pouvoir dotés d'un pouvoir fiscal, et la conception actuelle de la fiscalité. D'une part, les dispositions en vigueur ne correspondraient plus à la réalité sociale et juridique qui conçoit davantage qu'autrefois la fiscalité comme un instrument de politique publique et de redistribution des richesses. D'autre part, les textes constitutionnels ne seraient pas suffisamment clairs et laisseraient au pouvoir judiciaire un pouvoir d'interprétation trop important sur des questions fondamentales.

Il pourrait ainsi être opportun de remettre les articles 170, 172 et 173 en chantier pour réfléchir au pouvoir de l'autorité fédérale de limiter l'autonomie fiscale des entités fédérées, pour reconnaître un pouvoir fiscal à la Commission communautaire commune (COCOM), pour clarifier la question du pouvoir fiscal propre des Communautés française et flamande (affirmé par la Constitution, mais inapplicable, ou en tout cas inappliqué, en pratique) ou encore pour y inscrire de nouveaux principes généraux comme le principe contributif, le principe *non bis in idem*, le principe d'union économique et monétaire interne et le principe de proportionnalité. La plupart des constats, notamment quant au manque de clarté des dispositions, sont partagés par l'assemblée, mais le contenu des changements à opérer est plus controversé.

## 2.7 Le fédéralisme

La complexité de l'architecture fédérale belge n'est plus à démontrer. Elle soulève des enjeux de lisibilité démocratique et de capacité à mener des politiques publiques cohérentes et efficaces, d'autant qu'elle n'est pas compensée par des mécanismes satisfaisants de coopération. Pour améliorer le fonctionnement du fédéralisme belge, plusieurs pistes ont été discutées.

### 2.7.1 Vers une Belgique à quatre ?

Différentes interventions ont porté sur la question de la superposition entre régions et communautés. L'impact concret de

cette superposition diffère d'une région linguistique à l'autre. Si les articles 137 et 138 de la Constitution permettent d'en atténuer les effets dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue française, cette superposition est jugée davantage problématique dans la région de langue allemande et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

S'agissant de la première, l'article 139 pose une difficulté symbolique au sein de la Communauté germanophone, qui doit négocier, au coup par coup, chaque transfert de l'exercice de compétences auprès des autorités wallonnes. Dès lors a été esquissée la piste de réviser notamment les articles 3 et 137 de la Constitution en vue de créer une Région germanophone et de permettre aux institutions de la Communauté germanophone d'exercer l'intégralité des compétences régionales. Dans cette optique, l'article 139 pourrait être abrogé. Le Parlement et le Gouvernement germanophones resteraient autonomes pour coopérer avec la Région wallonne en vue de gérer de manière commune les matières qui doivent être gérées à une plus large échelle.

S'agissant de Bruxelles, il a été proposé de prolonger les évolutions de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État en gérant davantage de compétences communautaires au niveau de la Région bruxelloise ou de la Commission communautaire commune (COCOM). Soit la Région de Bruxelles-Capitale reprendrait l'intégralité des compétences de la COCOM qui disparaîtrait (ce qui impliquerait une révision des articles 135, 136, alinéa 2, 163, alinéa 1<sup>er</sup>, et 166, § 3, 3<sup>o</sup>), et recevrait les matières biéducatives (révision de l'article 135*bis*) pour qu'elle puisse prendre des initiatives telles qu'organiser des écoles bilingues et pour en faire l'autorité responsable de l'offre scolaire suffisante. Soit il s'agirait de confier à la COCOM ces compétences biéducatives. Pour les matières uncommunautaires, une distinction pourrait subsister entre les compétences d'enseignement et de culture, où les communautés conserveraient leurs compétences, avec un rôle supplétif de la Région ou de la COCOM (possibilité de financer), et les matières personnalisables où la Région ou la COCOM recevrait la compétence de principe, avec un rôle supplétif des communautés via les commissions communautaires (révision des articles 127 et 128). L'option de transférer les compétences à la Région et non à la COCOM aurait l'avantage de créer plus de lisibilité et de centralisation dans la distribution de compétences.

S'ils proposent des changements majeurs, les intervenants du panel ne soutiennent pas l'instauration (du moins à court terme)

d'un système fédéral qui supprimerait immédiatement et radicalement la distinction entre communautés et régions.

### **2.7.2 Réaménager les rapports entre les communes et la Région bruxelloise**

Tant dans les propositions que dans les débats, les intervenants ont souligné la connexité de la problématique des rapports Région/communautés et des relations Région/communes dans la capitale. Ce lien est politique d'abord, car souvent les acteurs défendant la simplification sur le premier volet ne la défendent pas sur le second volet, et vice versa. Ce lien est juridique ensuite, car tant qu'existe la dichotomie entre compétences communautaires et régionales, les communes ont un rôle clef à jouer, l'autonomie locale leur permettant de se saisir de tout objet, sans être limitées par cette dichotomie.

Dans cette optique, il a été proposé de supprimer les communes bruxelloises, ainsi que l'agglomération dont le maintien comme collectivité politique complique le paysage institutionnel, pour confier l'ensemble des matières qui leur reviennent à la Région de Bruxelles-Capitale. Celle-ci disposerait de l'autonomie pour décider du nombre, du territoire, de l'appellation et des compétences des collectivités décentralisées qu'elle créerait (révision des articles 41, 162, 164, 165 et 166).

### **2.7.3 Constitutionnaliser les principes de la répartition des compétences et le Comité de concertation**

Si la Constitution distribue, ou charge la loi spéciale de distribuer, les matières entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés, elle demeure presque muette sur les principes qui gouvernent cette répartition des compétences. On trouve ces principes essentiellement dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ou les avis du Conseil d'État. Cette situation présente plusieurs difficultés : la légitimité de ces principes et leur portée précise n'ont jamais été débattues dans les assemblées démocratiquement élues, l'application de ces principes peut différer selon les cas, et l'articulation de ces principes avec d'autres règles et principes juridiques apparaît largement impensée.

Dans cette perspective, il a été suggéré d'inscrire les principes directeurs de la répartition des compétences dans la Constitution. Ont en particulier été évoquées l'exclusivité des compétences et

l'union économique et monétaire. Constitutionnaliser la première serait de nature à en éviter les applications à géométrie variable, débattre de la seconde permettrait à la fois de l'enrichir, par exemple en y ajoutant une dimension sociale, de préciser ses relations avec le droit de l'Union européenne et de résoudre ses tensions avec d'autres dispositions constitutionnelles, comme les objectifs de développement durable de l'article 7*bis*. En revanche, inscrire le principe d'exclusivité se heurte au fait que ce principe est de plus en plus considéré comme inapplicable dans les faits, vu les nombreuses compétences qui se chevauchent, ce qui a également été évoqué.

Le fédéralisme ne se réduit pas à la répartition des compétences, il implique également une série de règles touchant aux relations entre les composantes de la fédération. À l'exception de son article 143, la Constitution ne fait pas mention du fédéralisme coopératif qui, dans un contexte de fragmentation des politiques publiques, prend une importance croissante. À cet égard, dans le prolongement des appels à ancrer les accords de coopération dans la Constitution, il est suggéré d'y inscrire le Comité de concertation qui devrait jouer un rôle moteur dans ce fédéralisme coopératif.

#### **2.7.4 Pour une nouvelle réforme du Sénat**

Un consensus s'est rapidement dégagé autour du constat que le Sénat tel qu'il a été réformé dans le cadre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État n'est pas satisfaisant. Vu ses attributions réduites, il n'a que peu d'utilité et ne peut jouer une fonction de lieu de dialogue entre collectivités fédérées, en ce compris pour régler les conflits d'intérêts. Sa composition reflète du reste davantage la dynamique bipolaire du niveau fédéral que le schéma d'une « Belgique à 4 ». Et cette dynamique bipolaire est déjà reflétée dans la Chambre avec la division en groupes linguistiques. En outre, le rôle central des partis politiques implique que les sénateurs représentent aussi et surtout leurs partis plutôt qu'une position spécifique de l'entité fédérée où ils siègent.

Trois scénarios ont été discutés (révision des articles 36, 43, 56, 67 à 78, 143 et 167).

1. Renforcer la dimension de la Chambre fédérale du Sénat, en se rapprochant d'un modèle de représentation égalitaire des collectivités fédérées (ou à tout le moins de surreprésentation des collectivités démographiquement plus faibles), en permettant à des tendances politiques uniquement présentes au sein d'une région



d'accéder au Sénat, en lui attribuant la fonction d'assentiment aux traités mixtes et aux accords de coopération, en ajoutant des matières relevant des procédures bicamérales et en élargissant les délais de la procédure bicamérale optionnelle.

2. Transformer le Sénat en assemblée composée de citoyens tirés au sort. Il s'agit de répondre au syndrome de fatigue démocratique en misant sur les vertus du tirage au sort et de la démocratie délibérative (rotation des charges, chance égale d'être sélectionné, débats indépendants de logiques partisans, etc.). Le Sénat aurait un rôle de chambre de réflexion qui pourrait amener la Chambre des représentants à délibérer d'une question particulière. Le Sénat pourrait également évoquer un projet adopté par la Chambre des représentants, tout en sachant que le pouvoir du dernier resterait entre les mains des députés.
3. Supprimer le Sénat si la réalisation des deux premiers scénarios se révélait impossible.

### ***2.7.5 De nouveaux mécanismes pour répondre à la bipolarité du niveau fédéral***

Deux mécanismes plus spécifiquement centrés sur les institutions fédérales ont été discutés.

Le premier consiste à faire élire les membres ou une partie des membres de la Chambre des représentants à partir d'une circonscription fédérale (révision de l'article 63). En faisant en sorte que les élus aient des comptes à rendre aux citoyens des deux côtés de la frontière linguistique, l'idée est d'amener les élus à prendre en considération les intérêts de chaque communauté. Elle vise également à répondre à un déficit démocratique, vu qu'en raison de la scission sur base linguistique des partis politiques, les électeurs ne peuvent voter que pour une partie des partis qui les gouvernent. Finalement, elle contribuerait également à la création d'un espace public fédéral. Cependant se pose la question des quotas linguistiques qu'il faudrait prévoir dans une telle circonscription fédérale, puisqu'un des groupes linguistiques pourrait être surreprésenté parmi les élus dans cette circonscription, ce qui est considéré comme problématique par certains. Aussi, en fonction de la manière dont l'instauration d'une telle circonscription fédérale serait organisée, cela pourrait avoir pour conséquence de mener à une moindre représentation des provinces moins peuplées. D'aucuns ont aussi exprimé

la crainte que l'idée se révèle en définitive artificielle, compte tenu de son incapacité à aller à l'encontre de la dualité des scènes politique et médiatique en Belgique.

Le second mécanisme concerne la parité linguistique au Conseil des ministres et l'exigence qu'un gouvernement fédéral soit soutenu par un pourcentage minimal de députés de chaque groupe linguistique. Il ne s'agirait pas d'exiger une majorité absolue pour éviter de compliquer davantage la formation des coalitions fédérales, mais un pourcentage spécifique. Dans ce sens, on a évoqué des pourcentages allant de 25 % à 40 %, sachant que l'exigence de 25 % est déjà indirectement imposée par la procédure de la sonnette d'alarme. La volonté affichée est de protéger de manière plus effective la minorité francophone, mais aussi d'éviter plus largement une minorisation trop forte qui pourrait survenir pour les deux groupes linguistiques. Dans le cadre de ce débat, la nécessité d'une parité linguistique au Conseil des ministres a été mise en question, celle-ci n'ayant pas de réels effets sur la prise de décision politique au niveau fédéral, puisque les décisions au sein du Conseil des ministres se prennent par consensus. Dans le débat, un parallèle a été fait entre les mécanismes existants au niveau de la Région bruxelloise et ceux du niveau fédéral. La crainte de rendre impossible la constitution d'une majorité gouvernementale a été exprimée.

## **2.8 La procédure de révision de la Constitution**

Un panel a traité des propositions de révision de l'article 195 de la Constitution, qui fixe la procédure selon laquelle la Constitution peut être révisée.

Ce panel visait à mettre en évidence les liens existants entre la procédure de révision de la Constitution et les fonctions que celle-ci doit remplir. Selon un certain nombre de propositions, la procédure actuelle, inchangée depuis l'adoption de la Constitution, serait trop rigide et inadaptée au processus décisionnel politique moderne. Les critiques portent sur trois points. Tout d'abord, la procédure requiert l'accord de deux majorités successives et différemment composées. En refusant de déclarer certains articles ouverts à révision, le préconstituant rend leur révision impossible à la majorité des suffrages exprimés, même dans le cas où le constituant disposerait de la majorité des deux tiers requise pour la révision. De plus, la procédure de révision de la Constitution serait inadaptée à l'ordre juridique actuel, structuré en plusieurs niveaux, et en particulier

à la répartition des compétences au sein du système fédéral et aux répercussions du droit de l'Union européenne. La procédure rend difficile une adaptation sans heurts de la structure étatique. Enfin, d'autres soulignent que la procédure actuelle n'accorde aucune place à la participation citoyenne, alors que la révision de la Constitution devrait être le fruit d'un processus délibératif par excellence. Les choix opérés doivent être soutenus le plus largement possible dans la société. À l'heure actuelle, la participation du citoyen dans le processus d'installation des gouvernants, au travers des élections, est purement théorique.

En ce qui concerne l'implication des entités fédérées, on pourrait répondre à ces préoccupations en laissant une place à la participation officielle des entités fédérées via, par exemple, un droit d'initiative ou une consultation de ces entités lors du processus de révision. D'autres ajoutent néanmoins que reconnaître une compétence décisionnelle effective aux entités fédérées risque d'entraîner des situations de déséquilibre et de blocage.

En ce qui concerne l'implication du citoyen, les participants suggèrent que la procédure de révision actuelle est satisfaisante sur le plan conceptuel, mais n'a pas été en réalité correctement appliquée aux réformes successives de l'État. À cet égard, se pose aussi la question de la nécessité de soumettre toutes les dispositions constitutionnelles à une procédure de révision unique. La procédure actuelle, rigide, peut demeurer une plus-value en ce qui concerne les dispositions les plus fondamentales, telles que les droits fondamentaux ou les caractéristiques essentielles du système politique, mais ne serait plus nécessaire pour d'autres. Ces dispositions pourraient être définies en identifiant les éléments qui caractérisent l'identité constitutionnelle de la Belgique, en relation avec le niveau supranational. Quoi qu'il en soit, une attention toute particulière doit être accordée à la possibilité d'impliquer directement les citoyens dans le processus. Ceci serait même possible sans nécessairement procéder à une modification de l'article 195 de la Constitution. Toutefois, dans le cas où cette disposition était ouverte à révision, il serait envisageable de remplacer la dissolution de la Chambre des représentants qui suit l'adoption de la déclaration de révision par une période de réflexion, au cours de laquelle les citoyens seraient consultés. La rigidité de la procédure de révision serait dès lors, en un sens, conservée, mais également complétée par des mécanismes modernes et délibératifs. En tout état de cause, le législateur constitutionnel pourrait également charger le législateur spécial de l'organisation de la participation citoyenne.

Lors du panel, des réserves ont été émises quant à la question de savoir si la participation citoyenne pourrait prendre la forme d'un référendum de ratification. Cette forme de prise de décision pourrait mener à une mise en exergue de points de vue opposés dans la société. Au sein de la Belgique fédérale, la formation des majorités exigée pourrait également donner lieu à des difficultés.

## **2.9 La séparation entre l'Église et l'État**

Il a été proposé de supprimer l'alinéa 2 de l'article 21 de la Constitution, qui consacre l'obligation de l'antériorité du mariage civil sur le mariage religieux au nom des motifs suivants : l'évolution du niveau moyen d'instruction tend à rendre inutile cette obligation, dont la raison d'être était de protéger contre l'ignorance de l'absence d'effets civils attachés au mariage religieux et l'évolution du droit belge (instauration d'un régime de cohabitation légale, extension du mariage aux personnes de même sexe, simplification de la procédure de divorce) conduit à modifier la conception du mariage, par rapport à celle de 1831. Des désaccords sont exprimés quant à l'argument d'une disparition de la raison d'être de l'obligation. Il est par ailleurs souligné que cette règle renvoie à la prééminence de l'État sur le religieux dans l'organisation du vivre-ensemble.

Les discussions ont aussi porté sur les initiatives visant à inscrire le principe de laïcité dans la Constitution. Les quatre éléments constitutifs traditionnels du principe de laïcité ont été rappelés : la séparation Église-État ; la primauté de la loi civile sur la loi divine ; la neutralité de l'État ; les libertés de conscience et de culte. La proposition est émise de ne pas inscrire le principe de laïcité dans la Constitution. La première raison avancée est que la notion n'est pas claire (entend-on la laïcité au sens politique ou au sens philosophique ? ; parle-t-on de la laïcité inclusive ou exclusive ? ; quelle distinction entre les notions de laïcité, neutralité et pluralisme ?), alors même que la consécration de la laïcité est justifiée par la clarté qu'elle apporterait.

La seconde raison avancée est que la constitutionnalisation du principe n'est pas nécessaire aux objectifs qu'elle a vocation à poursuivre (pour contenir l'expression du religieux dans l'espace public ou pour garantir la primauté de la loi civile sur les règles religieuses, notamment). La troisième raison avancée est que si l'on entend la laïcité dans ses acceptions les plus strictes et exclusives, sa constitutionnalisation pourrait conduire la Belgique à se trouver

dans l'obligation de dénoncer la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit la liberté religieuse. La quatrième raison avancée est que l'inscription de la laïcité ne permet pas d'atteindre les objectifs qui lui sont parfois assignés, en particulier celui de mettre fin au financement public des cultes. Si l'on prend le cas de la laïcité « à la française », l'affirmation du principe n'est pas de nature à conduire à la fin du financement des cultes.

S'agissant de cette dernière question, la Constitution, en son article 181, § 1<sup>er</sup>, prévoit que les traitements et les pensions des ministres des Cultes sont à la charge de l'État, mais elle ne précise pas que cela ne concerne que les cultes reconnus par le législateur fédéral. Le silence de la Constitution à cet égard pose trois problèmes : l'absence de critères de reconnaissance déterminés ; l'absence de règle de répartition du financement ; l'absence de règle sur la possibilité d'une perte du financement en cas de violation des droits fondamentaux. Il est alors proposé de moderniser cette disposition, demeurée inchangée depuis 1831, afin de rendre le système de financement plus clair et transparent, en tenant compte des évolutions du paysage confessionnel belge aujourd'hui. Ont également été débattues diverses alternatives au financement, dont les différentes formules d'impôt affecté.

## 2.10 Les droits en matière d'enseignement

Une proposition d'actualisation du sens de la notion de neutralité dans l'enseignement inscrite à l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la Constitution a été débattue. Actuellement, la disposition constitutionnelle fournit une définition minimale de la notion de neutralité, en prévoyant de manière non exhaustive que la neutralité en matière d'enseignement « implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves ». Il revient à chaque Communauté de détailler le sens, tout en respectant le contenu minimal de l'obligation de neutralité. Si ce contenu minimal est quelque peu précisé par la jurisprudence constitutionnelle et dans les travaux préparatoires de la révision de 1988, il n'est pas explicitement consacré dans la Constitution. Il est proposé que cette disposition soit révisée afin de préciser les éléments essentiels déterminant la direction dans laquelle les Communautés peuvent faire évoluer le principe de neutralité. À cette fin, certains plaident pour que l'article 24 identifie explicitement un contenu positif minimal de ce que vise l'obligation de neutralité. En faisant de la neutralité une notion dynamique plutôt que statique,

en indiquant les objectifs et les valeurs de la neutralité plutôt qu'uniquement les interdictions et les abstentions qu'elle implique, le texte constitutionnel serait plus en phase avec la réalité.

A également été discutée la révision de l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la Constitution, en ce qu'il traite de la place des cours de religion et de morale à l'école dans l'enseignement officiel.

Pour certains, supprimer ou réviser l'article 24 apparaît nécessaire, car la consécration des cours de religion et de morale, seuls enseignements à être constitutionnalisés, empêche les communautés d'exercer en toute autonomie leurs compétences en matière d'enseignement et rend notamment difficile de remplacer les cours de religion par un cours qui pourrait introduire les élèves de façon plus générale à la philosophie, aux religions, aux droits fondamentaux, aux valeurs essentielles de l'État belge et au vivre ensemble. Cette disposition n'aurait pas sa place dans une constitution en raison de sa précision et de sa vocation à bétonner un compromis, plutôt qu'à favoriser la délibération publique.

D'autres plaident pour son maintien en l'état, au motif que cette disposition contribue à préserver la diversité religieuse à l'école et à combattre l'inculture religieuse, source d'incompréhension mutuelle et de radicalisation. La suppression de cette disposition risquerait selon eux d'attenter au délicat équilibre établi dans l'article 24 de la Constitution en matière de pluralisme, à la fois entre les écoles grâce à la coexistence d'écoles engagées et d'écoles neutres, et au sein des écoles officielles. En lien avec cette question, plusieurs intervenants ont fait part de leur crainte qu'une définition exclusive de la neutralité et une relégation absolue du religieux dans la sphère privée aient pour conséquence la scolarisation d'élèves dans des écoles libres confessionnelles ou leur instruction à domicile.

Les modalités du choix des cours philosophiques ont aussi été débattues. D'une part, la disposition a été critiquée, en ce qu'elle ne tient pas compte du fait qu'il existe en pratique non pas une seule morale non confessionnelle, mais divers courants non confessionnels (dont le bouddhisme), et que les religions reconnues peuvent aussi être traversées par plusieurs courants (dans les cultes protestant, orthodoxe ou islamique, notamment). D'autre part, il est jugé discutable de faire dépendre de leur reconnaissance par l'autorité fédérale les religions dont l'enseignement doit être proposé, dans la mesure où une décision fédérale emporte des obligations financières à charge des communautés.

Afin de surmonter ces écueils, il a été suggéré tantôt de dissocier la reconnaissance des cultes au niveau fédéral de la palette de religions dont l'enseignement doit être proposé dans les écoles officielles, tantôt de remplacer la règle actuelle par une obligation plus large de proposer un enseignement confessionnel.

Les intervenants observent enfin que le passage « jusqu'à la fin de l'obligation scolaire » peut faire obstacle à un abaissement de l'âge de l'obligation scolaire, s'il a pour conséquence l'obligation d'offrir des cours philosophiques en maternelle. Il est dès lors suggéré de limiter le champ d'application temporel de l'alinéa, en précisant qu'il s'applique uniquement à partir de la première année primaire.

## 2.11 La transition écologique

En arrière-plan des débats qui ont animé ce panel, une réflexion sur le rôle d'une constitution a traversé l'ensemble des débats et des interventions. L'urgence et la nécessité d'une action des pouvoirs publics pour préserver les droits des générations futures ont également été rappelées.

### 2.11.1 *Constitutionnaliser le climat et/ou les limites planétaires ?*

Une convergence nette entre les participants du panel peut être soulignée quant à la nécessité de renforcer l'ancrage dans la Constitution du principe d'une politique climatique effective. L'article 7bis de la Constitution prévoit que le développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, est un objectif poursuivi par les différentes entités de l'État fédéral. Cette disposition, actuellement ouverte à révision, pourrait être complétée par une référence à la nécessité d'une politique climatique efficace et coordonnée, menée par l'autorité fédérale et l'ensemble des entités fédérées, dans le cadre d'une coopération efficace.

D'autres intervenants proposent d'aller plus loin, par exemple en inscrivant des objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz. Ces propositions ont rencontré moins de succès, d'aucuns considérant que ce n'est pas le rôle d'une constitution de fixer dans le marbre des objectifs chiffrés devant être atteints.

D'autres propositions concernaient l'approfondissement de l'article 7bis en envisageant non seulement la question climatique,

mais plus largement celle des limites planétaires. Adoptant une perspective plus large, systémique, transversale, l'idée serait de traduire les principes de l'écologie dans la Constitution.

Dans la même perspective de transversalité, plusieurs propositions suggéraient la mise en place d'un *mainstreaming* climatique ou du développement durable, c'est-à-dire des études d'impact et des évaluations législatives de toutes les mesures adoptées au regard des objectifs du développement durable, voire des limites planétaires.

Enfin, toujours dans cet objectif de transversalité, certains participants ont suggéré d'introduire un système de responsabilité des pouvoirs publics propre à l'enjeu climatique, qui ne suivrait plus les conditions exigées à l'article 1382 du Code civil (notamment en ce qui concerne le lien causal, dans un contexte d'éclatement des compétences liées au climat).

### ***2.11.2 Approfondir et élargir le mécanisme de substitution ?***

Une autre piste suggérée est d'élargir la portée de l'article 169 de la Constitution en supprimant, uniquement en ce qui concerne la lutte contre le réchauffement climatique, la référence au respect des obligations internationales ou supranationales comme condition de la substitution de l'autorité fédérale aux entités fédérées.

Cette proposition a bien été accueillie, même si un participant doutait de la possibilité d'une mise en œuvre d'un tel mécanisme de substitution (notamment en termes de compétences, de maîtrise des politiques au niveau régional, communautaire ou local).

### ***2.11.3 Repenser certains postulats de notre pensée juridique ?***

Enfin, d'autres propositions suggéraient d'insérer des idées peut-être plus innovantes, voire iconoclastes. La première concerne la révision du droit de propriété (article 16) pour insérer le concept de « biens communs » et pour définir les modalités de gestion de ces biens, et de participation des communautés à la gestion de ces biens. Une autre proposition concernait la reconnaissance de droits de la nature. Un intervenant estimait par contre dangereux d'insérer l'idée de droits des animaux ou une disposition relative au bien-être animal, danger admis par de nombreux participants. Cette référence au bien-être animal, imprécise et incertaine dans sa portée



(impliquerait-elle une condamnation des pratiques de chasse, voire des régimes alimentaires non végétariens ?) pourrait rapidement être instrumentalisée pour apporter des restrictions indues à certains droits et libertés, et notamment à la liberté religieuse.

### 3. LE PROCESSUS DE DÉCLARATION DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION DE 2019

Alors que nous avons lancé les préparatifs de nos travaux, la Belgique a connu une crise politique, à la suite de laquelle le niveau fédéral s'est trouvé dirigé par un gouvernement minoritaire chargé d'expédier les affaires courantes<sup>7</sup>. Cette situation a notamment impliqué que le processus de déclaration de révision de la Constitution s'est déroulé d'une façon inhabituelle. Dans ce contexte particulier, le fruit de la réflexion collective, présenté ci-dessus, a trouvé un écho inespéré dans les travaux des assemblées fédérales. Le gouvernement fédéral, quant à lui, n'a cependant établi qu'une courte liste de dispositions constitutionnelles à réviser, ce qui signifie qu'une réforme ambitieuse du texte suprême ne pourra pas avoir lieu au cours de la législature qui s'est ouverte en 2019. Nous revenons ici sur le processus de déclaration de révision de la Constitution tel qu'il a été suivi.

Pour rappel, le processus de révision de la Constitution est consacré par l'article 195 de cette dernière. En résumé, il comporte trois phases principales. À l'occasion de la première phase, la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi (en pratique il s'agit du gouvernement fédéral), déterminent les dispositions de la Constitution qu'ils entendent soumettre à révision. Les dispositions qui sont communément reprises dans les déclarations de révision des trois organes sont dites « révisables ». La deuxième phase est marquée par la publication de ces déclarations au *Moniteur belge*, laquelle entraîne la dissolution des chambres fédérales et impose l'organisation d'élections pour les renouveler. La troisième phase est celle de la révision à proprement parler : les dispositions qui sont ouvertes à révision peuvent être effectivement modifiées par les Chambres et le Roi. Les modifications ne sont valablement adoptées par la Chambre des représentants et par le Sénat que si deux tiers des membres qui composent chacune d'elles sont présents et que deux tiers des voix exprimées sont favorables à la révision.

7. Voir Mathias EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel », (2019) *J.T.* 273-280.

Dans la situation « normale » d'un gouvernement fédéral majoritaire, c'est surtout au sein de celui-ci que se négocie la liste des articles de la Constitution qui seront ouverts à révision. Le Gouvernement dépose un projet de déclaration dans les assemblées qui, en général, l'adoptent. Cependant, en 2019, le Gouvernement ne prit aucune initiative. Faute d'un cadre déterminé par un projet de déclaration de révision de la Constitution, les députés et les sénateurs se sont trouvés dans une situation inhabituelle, qui leur a permis de se pencher sur l'opportunité d'ouvrir à révision chacun des articles de la Constitution. Il en résulte l'adoption par la Chambre puis le Sénat de listes de dispositions à réviser particulièrement ambitieuses.

Du côté de la Chambre des représentants, on ne compte pas moins d'une soixantaine de points dans la déclaration adoptée le 5 avril 2019<sup>8</sup>. De nombreuses innovations doivent être soulignées<sup>9</sup>. La déclaration est particulièrement en pointe sur la question des droits fondamentaux, puisqu'on y retrouve notamment l'idée d'inscrire des clauses transversales, celle d'insérer des droits fondamentaux consacrés dans des instruments internationaux ou celle d'ouvrir de manière plus explicite le bénéfice de ces droits à ceux qui n'ont pas la nationalité belge<sup>10</sup>. Une « vache sacrée » du Titre II figure même dans cette liste, à savoir l'article 24 consacrant les droits en matière d'enseignement et reprenant les grands axes du Pacte scolaire de 1958.

Sur le plan du renouveau démocratique, la liste est également généreuse en reprenant des thématiques telles que la consultation populaire régionale, la vérification des pouvoirs, le droit d'initiative citoyen, l'âge du droit de vote ou le contrôle des opérations militaires. Une réforme du Sénat était également envisagée. Parmi les nombreuses autres ouvertures à révision marquantes, citons enfin l'article 142 touchant aux compétences de la Cour constitutionnelle ou encore, l'unique disposition touchant à la répartition des compétences, l'article 135*bis*, en vue d'accorder à la Région de Bruxelles-Capitale la compétence dans les matières biéducatives.

---

8. Voir la publication officielle des trois déclarations au *Moniteur belge* du 23 mai 2019.

9. L'ensemble des dispositions soumises à révision en 2014 se sont retrouvées dans la liste adoptée à la Chambre, à l'exception de l'insertion, dans le Titre III, d'un article nouveau relatif à la décentralisation des services, et des dispositions ayant donné lieu à une révision sous la législature 2014-2019, à savoir les articles 12 et 149 de la Constitution.

10. Étrangement, l'article 191 ne figurait cependant pas dans la liste.

Du côté du Sénat, la déclaration adoptée le 26 avril 2019 accorde également une attention soutenue au Titre II de la Constitution. Elle manifeste aussi une ouverture vers la possibilité d'intégrer davantage de mécanismes de démocratie participative. En revanche, par rapport à la déclaration de la Chambre, elle ferme la porte à la révision d'une série de dispositions relatives à l'enseignement (article 24, § 1<sup>er</sup>, et § 3), à la liberté de la presse (article 25), aux articles relatifs à la réduction ou à la remise des peines ou encore à la grâce royale (articles 110 et 111 de la Constitution), aux titres de noblesse (113), à l'organisation des tribunaux (article 157), aux juridictions administratives (161) et aux relations extérieures (167). On relève aussi que le Sénat a introduit l'article 8, alinéas 3 et 4, dans sa déclaration, alors que ces dispositions n'étaient pas reprises dans celle de la Chambre. Ce dernier élément peut surprendre, puisque les sénateurs étaient conscients que tout ajout par rapport à la déclaration arrêtée par la Chambre n'aurait aucun effet juridique concret.

Les turbulences politiques traversées par l'autorité fédérale ont donc mené à l'adoption par les chambres de longues listes de dispositions déclarées révisables, sans aucune initiative du gouvernement. Quelques semaines plus tard, le même contexte a cependant réduit à néant les espoirs de ceux qui escomptaient un grand chantier constitutionnel pour la législature 2019-2024. Il restait, en effet, à une branche du pouvoir législatif fédéral, le Roi agissant sous contreseing ministériel, à adopter sa propre liste des dispositions à ouvrir à révision. Son intervention était forcément décisive, puisqu'il intervenait en dernier.

La liste arrêtée par le Gouvernement fédéral le 20 mai 2019, soit six jours à peine avant les élections générales, s'est avérée bien plus limitée que celles qu'avaient adoptées la Chambre et le Sénat. Seules onze dispositions, reprises de la déclaration de 2014, ont été retenues dans la liste signée par le Roi et ses ministres. Juridiquement, et malgré certaines controverses à ce sujet<sup>11</sup>, le caractère restreint de cette déclaration a été justifié par la période d'affaires courantes que traversait le Gouvernement et l'idée que dans de telles circonstances, la déclaration doit se limiter aux articles ouverts lors de la législature précédente, moyennant, le cas échéant, le retrait des articles révisés sous cette législature.

---

11. Voir Mathias EL BERHOUMI et Céline ROMAINVILLE, « La déclaration de révision de 2019 : une occasion manquée », *C.D.P.K.*, à paraître.

Politiquement, cette retenue du Gouvernement a été la conséquence de désaccords entre les partis qui le composent. Le parti libéral francophone Mouvement réformateur (MR), dont est issu le premier ministre Charles Michel, qui en avait repris la présidence pendant la période d'affaires courantes, voulait une liste très limitée d'articles à réviser. Cette position visait à éviter de donner l'impression que le parti ouvrait la porte à une grande réforme institutionnelle pendant la prochaine législature, laquelle était notamment souhaitée par le parti nationaliste flamand N-VA, un des partis qui initialement composaient le gouvernement et dont le retrait avait provoqué la chute.

Après le départ des ministres et secrétaires d'État N-VA, les autres partis de la coalition avaient d'ailleurs encore cherché à obtenir le soutien de cette formation politique, notamment en vue d'adopter le budget 2019. En échange de ses suffrages, la N-VA avait notamment exigé que l'article 195 soit ouvert à révision lors de la prochaine législature, conformément, affirmait-elle, à un accord secret – les « cahiers atomas » dont le premier ministre niait l'existence – scellé en parallèle de l'accord de gouvernement de 2014. En liant fortement la question communautaire à la déclaration de révision de la Constitution, cet épisode a laissé penser, pendant plusieurs semaines, qu'il n'y aurait tout simplement aucune déclaration de révision, et ce dans le but de maintenir un statu quo institutionnel.

Ce lien était cependant largement symbolique, pour deux raisons. D'abord, parmi les articles qui n'ont pas été repris par le gouvernement, il y en a bon nombre qui ne contiennent pas d'aspects liés au fonctionnement du système fédéral<sup>12</sup>. Ensuite, il est possible d'exécuter une réforme institutionnelle importante sans réviser la Constitution, puisque, notamment, les distributions de compétences entre les différents niveaux de pouvoir ainsi que le système de financement des différentes entités qui composent le système fédéral belge sont en grande partie contenus dans des lois spéciales. Une des six réformes de l'État a d'ailleurs été exécutée sans aucune révision de la Constitution<sup>13</sup>. Dans d'autres cas, on a trouvé des solutions souvent créatives et peu respectueuses de l'article 195 de

---

12. *Ibid.*

13. Voir Dave SINARDET, « Federal reform and party politics: the case of the fifth Belgian state reform », Arthur BENZ et Felix KNUPLING (dir.), *Changing federal constitutions: lessons from international comparison*, Farmington Hills, Barbara Budrich Publishers, 2012, p. 135 ; Toon MOONEN et Jonas RIEMSLAGH, « Grondwet gaat bijna helemaal op slot », (2019) 390 *De Juristenkrant* 16.

la Constitution pour modifier la portée d'articles qui n'étaient pas ouverts à révision<sup>14</sup>.

Pour bien mesurer la différence entre les listes établies respectivement par les trois organes qui composent le pouvoir constituant, le tableau suivant reprend les trois déclarations de révision de la Constitution. La dernière colonne indique les dispositions ouvertes à révision en 2014 pour permettre la comparaison<sup>15</sup>.

Numéro d'article à réviser ou nouvelle disposition à insérer	Déclaration de la Chambre des représentants	Déclaration du Sénat	Déclaration du Roi	Déclarations de 2014
<i>7bis</i>	X	X	X	X
Intitulé du Titre II	X	X		
Dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme				X
<b>Article nouveau garantissant le droit à la sécurité</b>	X	X	X	X
<b>Article nouveau permettant la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées</b>	X	X	X	X
Article nouveau qui élargit l'accès et la garantie des droits prévus par la Constitution à l'ensemble des personnes se trouvant sous la juridiction de l'État belge	X	X		

14. Voir Jan VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar. Deel I: Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Bruges, Die Keure, 2019.

15. Le signe \*, dans la colonne qui concerne la déclaration de la Chambre des représentants, est utilisé lorsque la Chambre n'a pas explicitement visé la disposition précise concernée (par exemple un paragraphe ou un alinéa particulier), mais que cette disposition fait partie de ce que la Chambre a proposé de réviser, étant donné qu'elle est incluse dans une disposition plus large, à savoir un article de la Constitution dans sa globalité. Les dispositions reprises dans les trois déclarations et donc ouvertes à révisions sont mises en évidence en gras.

Numéro d'article à réviser ou nouvelle disposition à insérer	Déclaration de la Chambre des représentants	Déclaration du Sénat	Déclaration du Roi	Déclarations de 2014
Articles nouveaux contenant les droits déjà reconnus dans les conventions européennes et internationales ayant force obligatoire en Belgique	X	X		
Article nouveau garantissant le droit à la vie et l'interdiction de la torture et de l'esclavage	X	X		
Article nouveau garantissant de façon complète le droit à un procès équitable	X	X		
Article nouveau garantissant la liberté de la circulation	X	X		
Article nouveau relatif à l'interprétation qui doit être donnée aux droits reconnus dans le Titre II en conformité avec les traités internationaux et européens de protection des droits fondamentaux ratifiés par la Belgique	X	X		
Article nouveau visant à consacrer que l'interprétation de la Constitution ne peut viser la destruction des droits et libertés	X	X		
Article nouveau relatif à la garantie des droits reconnus par le Titre II	X	X		
Article nouveau relatif aux conditions que doivent remplir les restrictions apportées aux droits reconnus par le Titre II, pour autant que les dispositions de ce titre n'en disposent pas autrement	X	X		
8, alinéas 3 et 4, en vue d'octroyer le droit de vote pour les élections régionales et les élections européennes aux citoyens non belges		X		
10	X			
10, alinéa 2, 2 <sup>e</sup> membre de phrase, en vue de supprimer les références aux Belges et de permettre aux non-Belges d'avoir accès aux emplois dans les services publics	*	X		X

Numéro d'article à réviser ou nouvelle disposition à insérer	Déclaration de la Chambre des représentants	Déclaration du Sénat	Déclaration du Roi	Déclarations de 2014
11	X	X		
11 <i>bis</i>	X			
11 <i>bis</i> , alinéa 2, en vue de prévoir une représentation minimale de 40 % d'un même sexe au sein du Conseil des ministres et des gouvernements de Communauté et de Région	*	X		
12	X			
12, alinéa 3	*			X
19	X	X		
20	X	X		
21	X	X		
21, alinéa 1 <sup>er</sup>	*	*		X
21, en vue d'ajouter un alinéa visant à étendre la protection accordée aux ministres des cultes aux délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, visés à l'article 181, § 2, de la Constitution	X	X		
<b>22</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
23	X			
<b>23, alinéa 3, en vue d'ajouter une disposition concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de la mobilité</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
24, § 1 <sup>er</sup>	X			
24, § 3	X			
25	X			

Numéro d'article à réviser ou nouvelle disposition à insérer	Déclaration de la Chambre des représentants	Déclaration du Sénat	Déclaration du Roi	Déclarations de 2014
<b>25, en vue d'ajouter un alinéa permettant d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information</b>	X	X	X	X
<b>28</b>	X	X	X	X
<b>29</b>	X	X	X	X
Article nouveau relatif à la décentralisation par service				X
<i>39bis</i>	X	X		
41	X	X		
43	X			
43, § 2, alinéa 2	*	X		
48	X	X		
56	X			
57	X	X		
60	X	X		
61	X	X		
<b>63, § 1<sup>er</sup> à § 3</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
67	X			
67, § 1 <sup>er</sup> , phrase introductive, § 1 <sup>er</sup> , 6 <sup>o</sup> et 7 <sup>o</sup> , et § 4	*	X		
68	X			
68, § 2	*	X		
70	X			
70, alinéa 2	*	X		
71	X			
71, alinéa 5	*	X		



Numéro d'article à réviser ou nouvelle disposition à insérer	Déclaration de la Chambre des représentants	Déclaration du Sénat	Déclaration du Roi	Déclarations de 2014
73	X			
75	X	X		
99	X			
99, alinéa 1 <sup>er</sup> , afin d'imposer la parité entre les femmes et les hommes au sein du Conseil des ministres et pour réduire le nombre de ministres	*	X		
104	X	X		
110	X			
111	X			X
113	X			
132	X	X		
135 <i>bis</i>	X	X		
142	X	X		
146	X	X		X
148	X			
<b>148, alinéa 2</b>	*	X	X	X
149				X
<b>150</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
151	X			
151, § 2, alinéa 2, 2 <sup>e</sup> phrase, en vue d'optimiser l'efficacité de la justice	*	X		X
151, § 3, afin de réformer les compétences du Conseil supérieur de la Justice	*	X		X

Numéro d'article à réviser ou nouvelle disposition à insérer	Déclaration de la Chambre des représentants	Déclaration du Sénat	Déclaration du Roi	Déclarations de 2014
151, § 3, afin de pouvoir mener une discussion générale relative à la compétence du Conseil supérieur de la Justice, notamment dans le cadre d'un nouveau modèle de gestion de la Justice	*	X		
151, § 6	*	X		X
152, al. 2 et 3	X			X
157, afin de permettre, dans le cadre de la réforme du droit disciplinaire, la création d'un tribunal disciplinaire et d'en régler la composition et l'organisation par le biais d'une loi	X			X
161, en vue d'optimiser l'efficacité de l'organisation de la justice	X			X
Article nouveau relatif à des juridictions internationales				X
167	X			
167, § 1 <sup>er</sup> , alinéa 2	*	X		

Dans un contexte où les demandes et les suggestions de révision de la Constitution se multiplient, comme l'a encore démontré l'enthousiasme suscité par notre appel à participer à la réflexion collective, la réponse du préconstituant a donc été de fermer la porte à toute entreprise de changement constitutionnel d'ampleur. Alors que notre démarche cherchait à profiter d'une accalmie communautaire – sans esquiver cependant les thématiques institutionnelles – pour suggérer une mise à jour des autres aspects de la Constitution, elle a finalement été rattrapée par la question communautaire.

Les résultats des élections du 26 mai 2019 donnent un nouvel élan à cette question. Avec vingt-cinq des cent cinquante sièges de la Chambre des représentants, la N-VA demeure le premier parti flamand, mais perd huit sièges. Combiné au recul des partis libéraux (qui ensemble perdent également huit sièges) et des chrétiens-démocrates flamands du CD&V (six sièges de moins qu'en 2014),

ce ressac rend impossible la reconduction d'un gouvernement de centre-droit, que la N-VA avait présenté comme condition pour qu'elle laisse à l'arrière-plan ses revendications institutionnelles.

Depuis que les urnes ont parlé, ce parti – obligé de s'allier avec le Parti socialiste (PS), premier parti francophone, s'il veut participer à un Gouvernement fédéral – est donc revenu avec son programme de « confédéralisme » pour la Belgique. Le retour à un agenda institutionnel s'explique aussi par une autre évolution marquante du scrutin : le retour en force du Vlaams Belang, parti séparatiste d'extrême droite. Avec dix-huit sièges (soit une progression de quinze sièges), il est redevenu la deuxième force politique de Flandre. La concurrence entre les deux formations nationalistes pourrait inciter la N-VA à revenir sur une ligne intransigeante sur les questions communautaires, même si aucun de ces deux partis n'a mis en avant les questions communautaires dans la campagne électorale.

Si l'État belge n'a pas encore trouvé un point d'équilibre dans l'organisation de son fédéralisme après la sixième réforme de l'État<sup>16</sup>, nous pensons néanmoins que cette question ne doit pas monopoliser les débats constitutionnels, et avons en conséquence cherché à élargir le débat. Force est de constater que la déclaration de révision particulièrement limitée empêche d'élargir la focale constitutionnelle et que le résultat des élections du 26 mai 2019 fait revenir les tensions communautaires au galop. Cependant, il n'est pas inconciliable de réfléchir en même temps à la réforme des structures de l'État belge et aux autres dimensions qui mériteraient une mise à jour. La sixième réforme de l'État comportait ainsi un volet relatif au renouveau politique<sup>17</sup>. Dès lors, si des négociations en vue

16. Voir Patricia POPELIER et Dave SINARDET, « Stabieleit en instabieleit in de Belgische federale staatsstructuur », dans Patricia POPELIER, Dave SINARDET, Jan VELAERS et Bea CANTILLON (dir.), *België, Quo Vadis? Waarheen na de zesde staatsvorming?*, Anvers, Intersentia, 2012, p. 1-29.

17. Voir Jan VELAERS, « Institutionele vernieuwingen: verkiezingen, versterking van het Parlement, politieke deontologie, partijfinanciering en Grondwettelijk Hof en de dotaties aan leden van de koninklijke familie », dans Jan VELAERS, Jürgen VANPRAET, Yannick PEETERS et Werner VANDENBRUWAENE (dir.), *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, p. 91-150 ; Koen MUYLLE, « Het statuut van de parlementsleden na de zesde staatsvorming », dans André ALEN, Benjamin DALLE, Koen MUYLLE, Wouter PAS, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Willem VERRIJDT (dir.), *Het federale België na de zesde staatsvorming*, Bruges, die Keure, 2014, p. 143-162 ; Hugues DUMONT, Mathias EL BERHOUMI et Isabelle HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 55 et s.

d'une septième réforme de l'État devaient prochainement s'ouvrir, il y aurait peut-être une opportunité de donner suite à quelques suggestions formulées par les participants à la réflexion collective que nous avons proposée.