

AVIS SUR LA PORTÉE JURIDIQUE DES DÉCLARATIONS DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION¹

rédigé à la demande de la *Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel de la Chambre des représentants*

SOMMAIRE

1. – Introduction

I. Question à l'examen et méthodologie

2. – Rappel de la procédure de révision de la Constitution

3. – Question de la Commission

4. – Démarche méthodologique et structure de la note

II. Essai de définition des principes applicables

5. – Une possibilité encadrée par la déclaration de révision

6. – L'interdiction des révisions implicites

7. – La nécessité de prévoir les nouveaux objets constitutionnels

8. – La liberté de déterminer le contenu de la nouvelle règle

9. – Absence d'autorité tierce habilitée à contrôler le respect des principes

III. Observations tirées de la pratique

10. – Application des principes énoncés

11. – Écarts par rapport aux principes énoncés

IV. Commentaires conclusifs en lien avec l'actualité

12. – Caractère exemplatif des commentaires qui suivent

13. – Sur l'insertion d'un droit constitutionnel à l'IVG

14. – Sur l'insertion d'un principe de laïcité

¹ L'auteur tient à remercier sincèrement les membres du Centre de droit public de l'Université de Liège qui ont apporté leur soutien précieux à la préparation de cette note par des recherches documentaires et des discussions préalables à la rédaction.

1. – Introduction – Le présent avis est rédigé à la demande des membres de la Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel de la Chambre des représentants, présidée par Monsieur Philippe Goffin. Par un courriel daté du 4 février 2025, envoyé par le Service des Commissions, il m’a été demandé de formuler un avis écrit concernant la question de la recevabilité de propositions de révision de la Constitution au regard des dispositions ouvertes à révision par le préconstituant en vertu de la déclaration de révision de la Constitution. La demande vise en outre des propositions particulières relatives au droit à l’interruption volontaire de grossesse (IVG) et au principe de laïcité qui seront abordées spécifiquement dans la dernière partie du présent avis (n^{os} 13 et 14). Avant d’y arriver, il semble pertinent d’aborder la question abstraitement.

I. Question à l’examen et méthodologie

2. – Rappel de la procédure de révision de la Constitution – On sait que les auteurs de la Constitution de 1831 ont voulu rendre sa révision possible, tout en accompagnant cette possibilité d’une procédure lourde, de nature à éviter que le texte fondamental puisse être modifié à la hâte ou par une majorité simple². Ainsi, l’article 195 de la Constitution implique qu’une révision constitutionnelle n’est possible que s’il est satisfait à une série de conditions exigeantes organisées chronologiquement en trois phases distinctes dont nous rappelons sommairement les éléments essentiels³.

Premièrement, il revient aux organes qui composent le pouvoir législatif fédéral – et qui agissent ici comme « préconstituant » – de « déclarer qu’il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu’il[s] désigne[nt] »⁴. Ce qu’on appelle communément la déclaration de révision de la Constitution mentionne une ou plusieurs dispositions du texte constitutionnel dont la révision est envisagée. Aucune limitation quantitative n’est imposée, de sorte que cette déclaration peut viser un objet circonscrit – un paragraphe ou un alinéa précis au sein d’un article donné⁵ – comme une liste plus longue comprenant le cas échéant des dizaines de dispositions. La déclaration doit être adoptée par la Chambre des représentants (à la majorité simple des suffrages exprimés), par le Sénat (*idem*) et par le Roi. Si ces autorités n’adoptent pas exactement le même dispositif, seules les indications communément arrêtées sont réputées former la déclaration de révision qui servira de référence pendant la législature suivante⁶.

² Sur l’élaboration par le Congrès national de l’article 131 de la Constitution, devenu 195, voy. not. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, Die keure, 2019, tome III, pp. 671-672.

³ À ce titre, nous excluons de l’analyse la disposition transitoire qui complète l’article 195 par des règles dérogatoires qui n’étaient applicables que pendant la législature qui a suivi les élections fédérales de 2010. Sur ce sujet particulier, voy. not. M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, « Révision de la Constitution », in : M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dirs.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l’État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 735-740.

⁴ Article 195, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

⁵ La possibilité pour le préconstituant de cibler une partie d’un article est déjà reconnue par O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, tome 2, p. 706.

⁶ Voy. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 4^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 86. Si une convergence entre les volontés des trois institutions a le plus souvent été observée, cela n’a pas été le cas au printemps 2019. Pour une comparaison détaillée des trois déclarations alors publiées, voy. not. F. BOUHON, M. EL BERHOUMI, T. MOONEN,

Deuxièmement, les déclarations sont publiées au *Moniteur belge*. Cette opération assure une publicité, mais elle a aussi l'effet singulier d'engendrer la dissolution des chambres fédérales⁷, laquelle doit être suivie de leur renouvellement⁸. Cette exigence constitutionnelle est censée avoir une double vertu : permettre la consultation des électeurs sur les objets contenus dans la déclaration (puisque les électeurs sont susceptibles d'en tenir compte dans le choix des nouveaux membres de la Chambre des représentants)⁹ et forcer à la temporisation (puisque l'organisation du processus électoral requiert nécessairement du temps).

Troisièmement, une fois les nouvelles assemblées fédérales installées, celles-ci disposent – communément avec le Roi – du pouvoir extraordinaire de *statuer* « sur les points soumis à la révision »¹⁰. Si une simple signature du Roi (la sanction), accompagnée d'un contreseing ministériel selon le droit commun¹¹, suffit pour marquer l'approbation d'une modification constitutionnelle par cette branche du pouvoir constituant, elle doit être précédée par un vote caractérisé tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat. En effet, la dernière partie de l'article 195 prévoit non seulement une règle de *quorum* extraordinaire (« les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents »¹²) mais aussi un vote à la majorité qualifiée (« nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages »¹³). Ce double principe, qui déroge au droit commun établi par l'article 53 de la Constitution, implique qu'aucune modification constitutionnelle n'est possible sans un soutien politique large. Les majorités simples qui sont requises pour adopter un projet de loi ou manifester la confiance envers un gouvernement s'avèrent insuffisantes lorsqu'il s'agit de revoir le contenu de la norme fondamentale¹⁴.

3. – Question de la Commission – C'est bien conscients des rigueurs procédurales rappelées ci-avant que les membres de la Commission s'interrogent sur la portée précise des déclarations de révision de la Constitution. Ils cherchent en particulier à savoir « dans quelle mesure le constituant est lié par la déclaration du préconstituant lorsqu'un article a été ouvert à révision ou que l'insertion d'un nouvel article ou d'une division d'un article existant a été envisagée

C. ROMAINVILLE et D. SINARDET, « Welke hervormingen voor de Belgische Grondwet ? Verslag van een collectieve reflectie », *CDPK*, 2019, pp. 212-219.

⁷ Article 195, alinéa 2, de la Constitution.

⁸ Article 195, alinéa 3, de la Constitution, qui renvoie à l'article 46.

⁹ Ainsi que le relève André Alen, cet aspect est souvent considéré comme une fiction (A. ALEN, « De procedure van grondwetsherziening », in : *La Constitution hier, aujourd'hui et demain*, Sénat de Belgique, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 51-58, ici p. 53). Voy. aussi P. VANDERNOOT, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 : 'Ceci (n')est (pas) une révision' » in : J. Sautois et M. Uyttendaele (dirs.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2014, p. 18

¹⁰ Article 195, alinéa 4, de la Constitution.

¹¹ Article 106 de la Constitution.

¹² Article 195, alinéa 5, de la Constitution.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Depuis la législature 1968-1971, au moment de vérifier si l'on a effectivement franchi le seuil des deux tiers des suffrages, on ne prend plus en considération les éventuelles abstentions. Sur cette évolution, voy. not. A. VANWELKENHUYZEN, « La procédure de révision de la Constitution et l'autorité des précédents en droit public belge », in : *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, tome III, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 329-350. Voy. aussi P. WIGNY, *La troisième révision constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 1972.

par le préconstituant (avec le cas échéant un commentaire ou une direction donnée par le préconstituant) »¹⁵.

Comme en témoigne cette question, personne ne doute que la déclaration adoptée avant les élections lie dans une certaine mesure le pouvoir constituant – sans quoi le dispositif complexe de l'article 195 n'aurait aucun sens –, mais il y a lieu de préciser l'ampleur et les limites des contraintes qui découlent de cette déclaration, afin de déterminer la marge de manœuvre et d'appréciation qui appartient aux organes du pouvoir constituant lorsque la troisième phase est ouverte. Il s'agit donc d'éclaircir les rapports entre le préconstituant et le constituant proprement dit¹⁶.

4. – Démarche méthodologique et structure de la note – Pour tenter de répondre utilement à cette question, nous proposons d'énoncer une série de principes qui découlent de l'article 195 et encadrent les relations entre le préconstituant et le constituant (II), avant de les confronter à la pratique des révisions constitutionnelles telle qu'elle peut être observée (III). Ceci nous permettra finalement de formuler quelques remarques conclusives qui se veulent adaptées aux circonstances actuelles dans le cadre desquelles le présent avis a été sollicité (IV).

II. Essai de définition des principes applicables

5. – Une possibilité encadrée par la déclaration de révision – Sans déclaration de révision de la Constitution publiée avant les élections, il est interdit aux organes qui forment le pouvoir constituant de toucher au moindre mot du texte constitutionnel. Quand bien même tous les membres de la Chambre des représentants et du Sénat seraient, d'un commun accord avec le Roi, décidés à réviser une disposition constitutionnelle, il leur est rigoureusement interdit, par le prescrit de l'article 195, de le faire à défaut de fondement dans une déclaration de révision publiée à la fin de la législature immédiatement précédente.

La déclaration de révision ouvre une possibilité qui n'existe pas sans elle : celle de réviser telle disposition qui y est désignée. Le constituant est habilité à procéder à cette révision – il a, pour reprendre les mots de Jacques Velu, « la latitude de le faire »¹⁷ –, mais il n'y est nullement obligé. Il s'agit d'un « catalogue » ou d'un « menu » dont on n'est pas tenu de tout prendre¹⁸. Il n'est d'ailleurs pas rare que bon nombre des dispositions reprises dans la déclaration ne soient finalement pas modifiées au cours de la législature subséquente.

¹⁵ Courriel du 4 février 2025 mentionné *supra*, paragraphe n° 1.

¹⁶ Le problème n'est pas neuf. On relevait dans le cadre d'un colloque tenu en 2003 sur la procédure de révision de la Constitution qu'« un des problèmes que suscite l'article 195 de la Constitution (...) est de mesurer l'interdépendance de dispositions qu'il contient » (H. SIMONART, « La procédure de révision. Présentation du problème », in : F. Delpérée (dir.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 19-30, ici p. 21).

¹⁷ J. VELU, *Droit public. Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 166.

¹⁸ Ces termes sont empruntés à M. UYTENDAELE, « L'article 195 de la Constitution – Le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », in : F. Delpérée (dir.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 33-43, ici p. 34.

En résumé, la déclaration de révision de la Constitution crée donc une possibilité encadrée : la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi peuvent réviser toutes les dispositions qui y ont été mentionnées, mais uniquement celles-ci.

6. – L’interdiction des révisions implicites – Si le constituant ne peut pas modifier explicitement le contenu d’une disposition qui n’est pas ouverte à révision, il ne peut pas non plus y procéder implicitement, en révisant une autre disposition – qui est quant à elle évoquée dans la déclaration pertinente – d’une manière telle que la signification de la première disposition soit altérée par cette révision¹⁹. Une telle opération, incompatible avec l’esprit de l’article 195 si ce n’est sa lettre, pourrait se produire si la révision d’une disposition A (ouverte à révision) venait introduire un complément, une exception, une dérogation, voire un dispositif alternatif à la règle établie par la disposition B (qui n’est pas ouverte à révision).

Yves Lejeune est on ne peut plus clair à ce sujet : « [t]oute révision implicite d’une disposition non révisable au moyen de la modification d’une disposition soumise à révision serait inconstitutionnelle »²⁰. Le même auteur constate cependant, comme bien d’autres²¹, que cette règle n’est pas toujours observée en pratique²² ; nous y reviendrons *infra*²³.

7. – La nécessité de prévoir les nouveaux objets constitutionnels – Quand il s’agit d’ajouter un objet nouveau au texte de la Constitution, c’est-à-dire de traiter de quelque chose dont la loi fondamentale ne dit encore rien, le constituant doit en principe trouver une base sur laquelle s’appuyer dans la déclaration²⁴ ; sinon il opère une « greffe » inconstitutionnelle²⁵. Autrement dit, pour que l’opération d’insertion d’une disposition portant sur un nouvel objet puisse aboutir, il convient que le préconstituant déclare qu’il y a lieu d’ajouter un nouvel article – ou à tout le moins un nouveau paragraphe ou un nouvel alinéa dans un article existant – portant sur cet objet déterminé²⁶. Comme l’indiquent Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi, « [s’]’agissant des dispositions non encore existantes, le préconstituant indique en pratique la subdivision de la Constitution (titre, chapitre, section ou sous-section) au sein de laquelle la disposition s’insérerait, ou l’article que la révision viendrait allonger »²⁷. Dans cette hypothèse, on ne permet pas une révision de toute la subdivision concernée ou de tout l’article visé, mais seulement l’ajout d’un objet nouveau dans cette subdivision ou cet article. En effet, à l’estime de Jan Velaers, le constituant « dient zich wel te houden aan de grenzen die de preconstituante

¹⁹ Rapport Moyersoen et Pierson, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., session 1964-65, n° 993-6, p. 5.

²⁰ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 4^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 88.

²¹ Voy. par exemple A. ALEN et F. MEERSSCHAUT, « De ‘impliciete’ herziening van de Grondwet », in : *Mélanges J. Velu : Présence du droit public et des droits de l’homme*, Bruxelles, Bruylant, 1992, tome 1^{er}, pp. 259-281.

²² *Ibidem*.

²³ Paragraphe n° 11.

²⁴ Rapport Moyersoen et Pierson, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., session 1964-65, n° 993-6, pp. 4-5.

²⁵ L’expression est notamment employée, après d’autres auteurs, par H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire. Tome 1. L’État*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 346.

²⁶ En ce sens, voy. A. VERHASSELT-LUYCKX, « De rol van de preconstituante bij de grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1971, p. 230-239, ici p. 233 ; J. VELU, *Droit public. Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 168 ; Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 3^e édition, Bruxelles, La Charte, 2024, p. 470.

²⁷ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire. Tome 1. L’État*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 340.

heeft gesteld door bepaalde paragrafen, alinea's, zinnen of woorden van de mogelijkheid tot herziening uit te sluiten »²⁸.

Cette contrainte ne ressort pas directement du texte de l'article 195, dont les auteurs semblent s'être focalisés sur l'hypothèse de la modification des textes existants. Le cas de l'ajout d'un objet nouveau doit cependant être traité par analogie : s'il convient de pouvoir s'appuyer sur un point de la déclaration pour régler autrement ce qui est déjà traité par la Constitution, on doit logiquement avoir la même exigence minimale quand il s'agit de régler un objet jusqu'alors absent du texte constitutionnel. Comme l'écrit Bernard Blero, ceci vise à « ne pas conférer au Constituant un blanc-seing qui l'habiliterait à régler toutes espèces de matières nouvelles »²⁹.

Le principe dont il est question ici ne doit toutefois pas recevoir une interprétation trop extensive. Il n'interdit en effet pas au pouvoir constituant d'ajouter une règle nouvelle dans la Constitution si celle-ci présente un lien suffisant avec un article ouvert à révision dans lequel cette règle pourra figurer³⁰. L'exigence de disposer d'une base spécifique dans la déclaration ne s'impose que lorsqu'il s'agit d'insérer une disposition « véritablement nouvelle »³¹.

8. – La liberté de déterminer le contenu de la nouvelle règle – Des différents points qui précèdent, il ressort que la déclaration de révision de la Constitution énonce les thèmes potentiels du débat constitutionnel à venir sous la législature suivante, ni plus, ni moins. Le préconstituant joue un « enigszins beperkte rol »³². Sous réserve des contraintes dont nous avons rappelé la teneur, le constituant est parfaitement libre de déterminer le contenu et la forme d'une nouvelle règle, lorsqu'il procède à la révision proprement dite³³.

À cet égard, il n'est nullement lié par l'intention que les auteurs de la déclaration auraient éventuellement exprimée, en énonçant par exemple que tel article de la Constitution est ouvert à révision dans le but d'y intégrer tel principe nouveau. L'article 195 de la Constitution n'invite pas le préconstituant à préciser le sens dans lequel le texte qu'il ouvre à révision devrait être modifié³⁴ ; s'il le fait malgré cela, ce qu'on peut en soi critiquer³⁵, il émet une suggestion que le constituant ne sera pas tenu de prendre en considération.

²⁸ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, Die keure, 2019, tome III, p. 688.

²⁹ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », in : A. De Becker et E. Vandenbossche (dirs.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht (Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet)*, Bruges, Die Keure, 2011, pp. 1-10, ici p. 7.

³⁰ Voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Anthemis et Bruylant, 2014, p. 91.

³¹ B. BLERO, « L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retravailler ? », in : A. De Becker et E. Vandenbossche (dirs.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht (Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet)*, Bruges, Die Keure, 2011, pp. 1-10, ici p. 7.

³² J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, Die keure, 2019, tome III, p. 676.

³³ Le caractère majoritaire, voire presque unanime, de cette position doctrinale est reconnu. Voy. not. D. RENDERS, « Un diagnostic nuancé », in : F. Delpérée (dir.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 57-63, ici p. 59. On relève la position minoritaire exprimée par P. VAN ORSHOVEN, Audition devant la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat, *Doc. Parl.*, Sénat, session 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 27.

³⁴ J. VELU, *Droit public. Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 168.

³⁵ Voy. not. F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 88.

Il y a plus d'un siècle, Oscar Orban estimait déjà que le préconstituant n'a « pas à indiquer dans quel sens se fera la révision [ou] à proposer des solutions (...) »³⁶. La littérature plus récente ne s'écarte pas de cette position. S'appuyant sur une image, Marc Uyttendaele affirme à ce sujet que « [l]a déclaration de révision n'est qu'une clef dans la serrure et une fois la porte ouverte, le constituant est libre de faire ce qu'il veut de la disposition soumise à révision. Rien ne l'empêche de la modifier dans un sens qui contredit totalement les intentions du préconstituant »³⁷. Plus sobrement, Christian Behrendt et Martin Vrancken écrivent que le constituant n'est lié en aucune manière par « les indications qui lui auraient été données par le préconstituant quant au contenu de la révision à effectuer »³⁸. La synthèse proposée par Jan Velaers mérite également d'être reprise ici : « De taakverdeling tussen preconstituante en constituant impliceert dat de preconstituante niet een artikel voor herziening vatbaar kan verklaren of een onderwerp voor een nieuw artikel kan bepalen, en meteen ook aangeven in welke zin het artikel dient te worden herzien of op welke wijze het nieuwe artikel het onderwerp moet regelen »³⁹. La liberté du constituant est donc également préservée dans l'hypothèse où l'insertion d'une nouvelle disposition est envisagée.

En conséquence de ce qui précède, et à titre d'exemple, le constituant peut introduire, dans une disposition qui consacre un droit fondamental, un élément qui n'a pas de rapport direct avec celui que le préconstituant entendait ajouter, pourvu que cet élément puisse être inclus dans le champ du droit fondamental dont il est question. Dans la même veine, il n'est pas interdit au constituant d'étendre la portée d'un droit, alors que le préconstituant avait l'intention de développer une limite ou une exception à son exercice. L'inverse est également concevable.

Cette liberté qui est reconnue aux organes compétents au stade de la révision proprement dite peut être justifiée par plusieurs arguments, dont les suivants :

- le libellé de l'article 195, alinéa 4, offre à lui seul un argument déterminant, en ce qu'il prévoit que les chambres « statuent » sur les points soumis à la révision, ce qui indique l'existence d'un pouvoir décisionnel, de nature discrétionnaire, dans leur chef ;
- le fait que les chambres ont été renouvelées selon un processus démocratique après la publication de la déclaration leur offre une légitimité qui consolide ce pouvoir et leur autorise une vision politique le cas échéant différente de celle qui dominait au sein de la majorité active pendant la législature précédente ;
- la nécessité d'obtenir une double majorité des deux tiers comme condition à l'adoption de toute modification constitutionnelle complète l'argument précédent : en exigeant un soutien qui va au-delà de la majorité ordinaire (et suppose parfois de convaincre les membres de l'opposition parlementaire), l'article 195, alinéa 5, témoigne d'une volonté de légitimer le choix opéré au stade final de la révision constitutionnelle, alors même que cette double

³⁶ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1908, tome 2, p. 706.

³⁷ M. UYTENDAELE, « L'article 195 de la Constitution – Le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch », *op. cit.*, p. 34.

³⁸ Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 3^e édition, Bruxelles, La Charte, 2024, p. 470.

³⁹ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, Die keure, 2019, tome III, p. 678.

majorité renforcée n'est pas requise pour l'adoption de la déclaration de révision par le préconstituant ;

- enfin, le dispositif organisé en trois phases par l'article 195 de la Constitution n'aurait en soi guère de sens si le constituant était lié par la volonté précise du préconstituant : il faut qu'il puisse s'en dégager en tenant compte (c'est du moins l'idéal théorique) des opinions exprimées entre-temps par l'électorat et puis à l'occasion des délibérations parlementaires⁴⁰.

9. – Absence d'autorité tierce habilitée à vérifier le respect des principes – Même si cela ne relève pas directement de la question posée par la Commission, il nous semble utile de rappeler que c'est au pouvoir constituant lui-même qu'appartient la prérogative de vérifier si l'article 195 – et les principes énoncés ci-avant qui en découlent – sont bien respectés dans la pratique. Il n'existe aucune autorité tierce qui dispose d'un pouvoir de contrôle sur le déroulement du processus de révision, ni *a priori*, ni *a posteriori*.

Les institutions auxquelles on aurait pu octroyer une telle responsabilité – comme la section de législation du Conseil d'État⁴¹ ou la Cour constitutionnelle – n'interviennent pas en la matière⁴².

Même s'il y a lieu d'espérer que les organes du pouvoir constituant sont – et seront toujours – capables de se discipliner dans l'exercice de l'autonomie considérable qui leur est laissée, l'absence de toute possibilité d'un contrôle extérieur, même limité aux aspects procéduraux, est de nature à augmenter le risque d'écarts par rapport aux règles applicables.

III. Observations tirées de la pratique

10. – Application des principes énoncés – Dans la pratique, les principes examinés ci-dessus sont le plus souvent respectés. Autrement dit, le pouvoir constituant exerce son pouvoir discrétionnaire en tenant compte des exigences procédurales qui s'imposent à lui.

Ceci se confirme pour les plus anciennes modifications de la Constitution – l'ouverture à révision de l'ancien article 47 de la Constitution en 1892 était un préalable indispensable à l'instauration du suffrage universel tempéré par le vote plural en 1893⁴³ –, comme pour les plus récentes – ainsi, l'insertion en 2021 d'un article 22^{ter} relatif aux personnes en situation de handicap s'appuie sur une mention expresse inscrite dans les déclarations publiées au printemps 2019⁴⁴.

⁴⁰ Sur ce dernier point, voy., par exemple, P. VANDERNOOT, « La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 : 'Ceci (n')est (pas) une révision' », in : J. Sautois et M. Uyttendaele (dirs.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2014, p. 13 et s., ici p. 18.

⁴¹ Pour ce qui concerne spécifiquement le Conseil d'État, voy. not. A. ALEN, « De procedure van grondwetsherziening », in : *La Constitution hier, aujourd'hui et demain*, Sénat de Belgique, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 51-58, ici p. 56.

⁴² En ce sens, voy. not. H. SIMONART, *op. cit.*, ici p. 24.

⁴³ Voy. les déclarations publiées au *Moniteur belge*, des 23-24 mai 1892 et la modification de l'article 47 de la Constitution du 7 septembre 1893 (*Moniteur belge*, 9 septembre 1893).

⁴⁴ *Moniteur belge*, 23 mai 2019.

Le procédé qui consiste à préciser le sens que devraient prendre les dispositions ouvertes à révision est souvent employé par le préconstituant. On observe que c'était déjà le cas lorsque le préconstituant est intervenu pour la toute première fois : en 1892, les chambres et le Roi avaient ouvert plusieurs dispositions à révision en précisant dans certains cas le sens des modifications attendues. Si la méthode n'a pas été employée lors du deuxième processus de révision, autour de 1920, les institutions compétentes y sont fréquemment revenues ces dernières décennies⁴⁵. Comme l'écrivait un auteur, c'est une tentation à laquelle s'expose le préconstituant : « [h]et staat eveneens vast dat de preconstituante de neiging vertoont haar macht nog uit te breiden, daar ze voortdurend wordt bekoord te bepalen in welke zin, het door haar aangeduide artikel moet worden herzien »⁴⁶.

Les responsables politiques ont toutefois souvent conscience de la liberté qui appartient au constituant lorsqu'il aborde la troisième et dernière phase du processus de révision. Ainsi, le Premier ministre Jean-Luc Dehaene a affirmé dans le contexte de la déclaration de révision de 1999 qu'« au stade de la déclaration, il n'y a aucune prise de position quant au fond »⁴⁷.

Il n'y a dès lors pas de quoi être surpris quand on constate des écarts – qui ne constituent aucune entorse juridique – entre le vœu du préconstituant et la volonté matérialisée dans la loi fondamentale par le constituant. Parmi les exemples les plus récents, on peut épingler la modification, intervenue en 2017, de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution. Alors qu'en 2014 le préconstituant avait indiqué qu'il y avait lieu de réviser cette disposition « en ce qui concerne l'assistance d'un avocat dès la première audition »⁴⁸, le constituant a modifié ce texte trois ans plus tard dans une optique bien différente : l'ordonnance d'un juge doit désormais être signifiée dans les quarante-huit heures (au lieu de vingt-quatre heures précédemment) qui suivent la privation de liberté d'une personne. Ainsi, là où le préconstituant avait l'intention de renforcer les droits des personnes privées de liberté, le constituant a pu, sans violer l'article 195, procéder à une réduction de la protection constitutionnelle préexistante en ce qui les concerne.

11. – Écarts par rapport aux principes énoncés – On observe cependant que la pratique s'est aussi, à plusieurs reprises, écartée des principes qui découlent de l'article 195 de la Constitution, sans qu'une autorité ait pu constater ou sanctionner les décisions inconstitutionnelles⁴⁹.

Parmi les exemples les plus remarquables, on relève que les Régions – éléments essentiels de la structure fédérale belge – ont été consacrées dans la Constitution alors que le

⁴⁵ Sur les hésitations quant à la méthodologie à suivre, qui ont existé lors de ces deux premiers cycles de révision de la Constitution, on lira avec intérêt voy. A. VERHASSELT-LUYCKX, « De rol van de preconstituante bij de grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1971, pp. 230-239.

⁴⁶ A. VERHASSELT-LUYCKX, « De rol van de preconstituante bij de grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1971, pp. 230-239, ici p. 232.

⁴⁷ *Doc. Parl.*, Sénat, session 1998-1999, n° 1374-2, p. 4.

⁴⁸ *Moniteur belge*, 28 avril 2014, 2^e édition.

⁴⁹ À ce sujet, voy. *supra*, paragraphe n° 9.

préconstituant n'avait pas prévu l'insertion de ce nouvel objet, mais avait envisagé la constitutionnalisation des régions linguistiques⁵⁰.

Parmi d'autres occurrences, on peut aussi évoquer la révision implicite des articles 152 et 153 de la Constitution par le biais de la modification de l'article 151⁵¹.

D'autres exemples sont identifiés dans la littérature spécialisée. Il n'est pas nécessaire d'en dresser le catalogue ici.

IV. Commentaires conclusifs en lien avec l'actualité

12. – Caractère exemplatif des commentaires qui suivent – La question adressée par la Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel a d'abord amené, dans les pages qui précèdent, à décrire de façon abstraite la portée juridique des déclarations de révision de la Constitution. Dès lors que la demande de la Commission visait par ailleurs deux propositions de modification de la Constitution actuellement pendantes, il importe, pour compléter l'avis, de se prononcer en outre sur la faculté pour le constituant de donner suite à ces propositions particulières au regard de la déclaration de révision de la Constitution publiée en mai 2024. La première porte sur l'insertion d'un droit constitutionnel à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) (*infra*, paragraphe n° 13) ; la seconde concerne l'ajout d'un principe de laïcité dans la Constitution (*infra*, paragraphe n° 14).

Les commentaires qui suivent ont un caractère exemplatif et pourraient s'appliquer à d'autres propositions. Dans le cadre du présent avis juridique, aucune considération sur l'opportunité des modifications envisagées n'est exprimée.

13. – Sur l'insertion d'un droit constitutionnel à l'IVG – Nous examinons en premier lieu la question de savoir si le constituant peut actuellement introduire un droit constitutionnel à l'interruption volontaire de grossesse dans l'article 22 de la Constitution.

L'article 22 de la Constitution est actuellement formulé comme suit :

Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.

Une proposition de révision actuellement pendante devant la Chambre des représentants suggère de compléter l'alinéa 1^{er} de cet article par la phrase suivante : « Ce droit inclut le droit à l'interruption volontaire de grossesse »⁵².

⁵⁰ Voy. l'article 107^{quater}, alinéa 1^{er}, tel qu'inséré par la modification de la Constitution du 24 décembre 1970 (*Moniteur belge*, 31 décembre 1970). Les déclarations de révision publiées au *Moniteur belge* du 2 mars 1968 suggéraient « l'insertion d'un article 3^{bis}, relatif aux régions linguistiques ».

⁵¹ Voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire. Tome 1. L'État*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 346.

⁵² Voy. *Doc. Parl.*, Ch. Repr., législature 56, n° 30/0001.

Selon la déclaration publiée au *Moniteur belge* du 27 mai 2024, est notamment ouvert à révision « l'article 22 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa afin de conférer un effet direct horizontal aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel [...] ».

Il nous semble que, sur cette base et dans la rigueur des principes, il y a lieu de considérer que l'article 22 n'est pas ouvert à révision dans son intégralité, ce qui correspond par ailleurs à l'intention exprimée par le gouvernement co-auteur de la déclaration⁵³ : les deux alinéas existants ne peuvent donc pas être modifiés en tant que tels. Ceci résulte des contraintes que nous avons rappelées ci-avant et en particulier du principe selon lequel le constituant est lié par la détermination des contours des dispositions ouvertes à révision⁵⁴. Partant, la proposition de modification de l'alinéa 1^{er} de l'article 22 de la Constitution, pour y insérer le droit à l'avortement, n'est pas recevable dans sa formulation actuelle, dès lors qu'elle porte sur un alinéa qui n'est pas ouvert à révision.

Ce premier constat ne fait toutefois pas définitivement obstacle à la réalisation, sur le fond, du projet à l'examen. En effet, l'ajout d'un nouvel alinéa dans l'article 22 est rendu possible par la déclaration publiée au printemps 2024. Selon le vœu du préconstituant, ce nouvel alinéa devrait concerner la protection des données à caractère personnel. En vertu des principes énoncés ci-avant, le constituant n'est lié par la volonté du préconstituant que si elle concerne un objet véritablement nouveau⁵⁵. Or, la protection des données à caractère personnel relève indubitablement du champ déjà protégé par le droit à la protection de la vie privée consacré par l'article 22 de la Constitution et diverses dispositions de droit international au premier rang desquels figure l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁶. Par conséquent, l'ajout d'une disposition relative à la protection des données à caractère personnel ne ferait que préciser la portée de l'article 22 sans en modifier l'objet. Dès lors que la déclaration de révision de l'article 22 pour y insérer un nouvel alinéa ne porte pas sur un objet véritablement nouveau, le contenu de la déclaration ne lie pas le constituant. Le constituant peut donc s'écarter du vœu du préconstituant pour régler un autre aspect du droit à la vie privée et familiale que la protection des données à caractère personnel.

En l'occurrence, un alinéa supplémentaire qui porterait un droit à l'interruption volontaire de grossesse ne formerait pas non plus un objet véritablement nouveau, car il s'agit d'une question – l'autonomie personnelle et en particulier le respect des décisions de devenir ou de ne pas devenir parent – qui relève sans aucun doute possible de la protection de la vie privée⁵⁷.

⁵³ Voy. les propos de la ministre de l'Intérieur Annelies Verlinden repris dans le rapport fait au nom de la Commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel au sujet du projet de déclaration de révision de 2024 : *Doc. Parl.*, Ch. Repr., session 2023-2024, n° 4018/003, p. 12.

⁵⁴ Voy. *supra*, paragraphe n° 7.

⁵⁵ Voy. *supra*, paragraphe n° 7.

⁵⁶ Parmi les références pertinentes les plus récentes, voy. Cour eur. dr. h., arrêt *Klimova et autres c. Russie*, 4 février 2025, §§ 100-101 ; Cour eur. dr. h., arrêt *Glukhin c. Russie*, 4 juillet 2023, §§ 64-65 ; Cour eur. dr. h., arrêt *Drelon c. France*, 8 septembre 2022, § 79.

⁵⁷ Selon la Cour européenne des droits de l'homme, si l'article 8 de la Convention « ne saurait [...] s'interpréter comme consacrant un droit à l'avortement, l'interdiction de l'avortement pour motifs de santé et/ou de bien-être [...], et l'impossibilité [...] de faire établir qu'elle remplissait les conditions pour avorter légalement [...] sont des questions qui relèvent du droit des intéressées au respect de leur vie privée, et donc de l'article 8 » (Cour eur. dr. h., GC, arrêt *A, B et C c. Irlande*, 16 décembre 2010, § 214). Plus généralement, la Cour répète que le droit à la protection de la vie privée englobe « le droit au respect des décisions de devenir ou de ne pas devenir

Le fait que le droit international applicable en Belgique, et spécialement l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne consacre pas en tant que tel un droit subjectif à l'interruption volontaire de grossesse⁵⁸ ne change rien à cette affirmation : le constituant doit précisément être en mesure de créer un droit qui n'est pas encore reconnu ou qui ne dispose que d'une assise faible dans d'autres instruments juridiques. Ceci ne serait qu'une manière particulière d'exercer le pouvoir large et discrétionnaire qui est le sien par nature.

En conclusion, l'insertion dans le courant de la 56^e législature d'un nouvel alinéa au sein de l'article 22 de la Constitution afin de reconnaître un droit à l'IVG ne violerait pas l'article 195 de la Constitution. Il ne s'agirait ni d'une « greffe »⁵⁹ – puisque l'article 22 serait prolongé par une disposition qui est directement en lien avec son objet – ni d'une révision implicite⁶⁰ – puisque le préconstituant avait prévu une extension de l'article 22 de la Constitution⁶¹.

On peut en outre se demander si le constituant pourrait s'appuyer alternativement sur une autre mention de la déclaration de révision de la Constitution publiée en mai 2024 et en particulier sur l'ouverture à révision du titre II en vue « d'y insérer des articles nouveaux contenant les droits déjà reconnus dans les conventions européennes et internationales ayant force obligatoire en Belgique »⁶². La réponse à cette question est surabondante au vu de ce qui précède. Nous nous bornons à indiquer que cette seconde voie est moins sûre, dès lors que, comme nous l'avons rappelé, il n'existe pas, dans la jurisprudence européenne, un droit subjectif ferme à l'interruption volontaire de grossesse qui serait déjà reconnu.

14. – Sur l'insertion d'un principe de laïcité – Un raisonnement similaire peut être tenu en ce qui concerne l'ajout, dans l'article 21 de la Constitution, d'un principe de laïcité de l'État⁶³.

L'article 21 de la Constitution se lit actuellement comme suit :

L'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication.

parent » (voy. not., pour les expressions les plus récentes de cette affirmation, Cour eur. dr. h., arrêt *Parillo c. Italie*, 27 août 2015, § 153 ; Cour eur. dr. h., arrêt *Jessica Marchi c. Italie*, 27 mai 2021, § 60).

⁵⁸ Ce que reconnaissent d'ailleurs sans détour les auteurs de la proposition de modification de la Constitution à l'examen (*Doc. Parl.*, Ch. Repr., législature 56, n° 30/0001, p. 4).

⁵⁹ Voy. *supra*, paragraphe n° 7.

⁶⁰ Voy. *supra*, paragraphe n° 6.

⁶¹ On pourrait certes, selon une vision étriquée, considérer que l'article 22, alinéa 1^{er}, qui n'est pas ouvert à révision, serait implicitement révisé par l'ajout d'un droit à l'interruption volontaire de grossesse à l'article 22, alinéa 3. Cette approche ne devrait pas, à notre avis, être suivie. *Primo*, elle ferait fi de l'idée qu'un article de la Constitution est censé former un ensemble et que l'ouverture à révision d'une de ses subdivisions a un effet potentiel sur les autres. *Secundo*, elle serait peu compatible avec le principe de la liberté du constituant, lors de la dernière phase de la révision, dont nous avons rappelé l'importance et la légitimité (voy. *supra*, paragraphe n° 8).

⁶² *Moniteur belge*, 27 mai 2024.

⁶³ Voy. *Doc. Parl.*, Ch. Repr., législature 56, n° 594/001.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu.

En mai 2024, le préconstituant est intervenu au sujet de cet article de la Constitution selon un mode opératoire similaire à celui qu'il a suivi pour l'article 22. Il a en effet déclaré qu'il y a lieu à révision de « l'article 21 de la Constitution, en vue d'y ajouter, après l'alinéa 1^{er}, un alinéa afin d'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 »⁶⁴.

Sans reproduire les détails du développement formulé au sujet de l'article 22, on peut conclure parallèlement au sujet de l'article 21 que :

- le texte actuel de l'article 21 ne peut pas être modifié puisque les alinéas existants n'ont pas été ouverts en tant que tels à révision ;
- un alinéa supplémentaire peut être ajouté et peut porter sur tout objet qui ne serait pas véritablement nouveau par rapport au champ d'application de l'article 21 qui concerne les relations entre les cultes et l'État, sans que le constituant soit tenu par l'intention précise du préconstituant ;
- une disposition relative à la laïcité relève, à notre sens, de ce champ d'application.

Liège, le 5 mars 2025

Frédéric BOUHON
Professeur ordinaire à l'Université de Liège

⁶⁴ *Moniteur belge*, 27 mai 2024.