

Sources, principes et méthodes du droit: la loi au sens large du terme: énumération et élaboration.

I. Introduction

La structure de l'état, est défini à l'article premier de la constitution: notre état est un état fédéral, qui se compose des communautés et des régions¹.

La position hiérarchique des diverses catégories de règles:

- Niveau supérieur: la constitution: en droit belge, la constitution est la règle suprême, elle conditionne tout, et donc s'impose aux autres catégories.
- Règles fédérales: règles de l'état, sont susceptibles de s'appliquer sur tout le territoire. Elles doivent respecter les règles constitutionnelles.
- Règles des entités fédérées, qui forment, qui composent l'état: règles fabriquées par les communautés et les régions. Ces règles ont un champs d'application qui est plus limité que le fédéral.
- Règles des entités décentralisées, les provinces et les communes, et au centre du pays, règles d'agglomération pour Bruxelles.

II. La constitution

Règles constitutionnelles: s'applique à la loi au sens large du terme. On examine les règles écrites, on laisse de côté la question de savoir si il n'y aurait pas d'autres catégories de règles constitutionnelles, des règles coutumières constitutionnelles.

1. Première approche

En droit belge, la définition vise un certain nombre de règles, unilatérales et écrites, relativement limitées en nombre, intégrées dans un document unique, fabriquées selon une procédure particulière, propre a ce genre de règles, par les autorités de l'état, qui exercent le pouvoir juridique suprême, qu'on appel le pouvoir constituant.

La définition ne disant rien sur le contenu, il faut la compléter par des éléments matériels: la constitution regroupe les règles importantes de principes concernant la structure de l'Etat, l'organisation de cet état, le fonctionnement de cet état. Cette constitution énonce un certain nombre de droit, de libertés, qui doivent être respectés par les autorités publiques.

1

Sources, principes et méthodes du droit : la loi au sens large du terme: énumération et élaboration

La date de notre constitution, est le 7 février 1831. Bien entendu, il a subi des adaptations, des modifications, mais approximativement, 40% des textes adoptés en 1831, sont toujours là. Alors qu'ils ont été créés dans une toute autre société. Si les mots sont les mêmes, la signification a changé. Notre constitution a été coordonnée, réaménagée, remise en ordre, le 17 février 1994, entraînant une renumérotation complète de la constitution (cfr: table de concordances).

2. Auteurs des règles constitutionnelles

Distinguer qui a fait à l'origine en 1831, qui a fait à l'origine notre constitution, et qui est intervenu par la suite pour la modifier au cours du temps.

a. Constituant originaire

Assemblée parlementaire (composée d'élus), qui à l'époque était unique. Elle était spécialement élue pour faire la constitution, et elle a donc disparu une fois son travail achevé. C'était dans le Congrès National.

- Le 4 octobre 1830: le Gouvernement provisoire édicte un arrêté: art.1 : proclame l'indépendance de la Belgique, l'article 2, prévoit qu'un comité central s'occupera au plus tôt d'un projet de constitution. L'article 3, dit qu'un congrès national où seront représentés les intérêts des provinces, sera convoqué, et rendra la constitution définitive (l'adopter). Cette commission de la constitution doit dire deux choses: revoir le système électoral, pour pouvoir élire les membres du congrès national, et ensuite, il devait créer un projet de constitution. La commission de la constitution a revu le système électoral, et on peut donc adopter la date des élections : le 27/10/1830. Les élections ont lieu, et tous les membres du congrès, ont été élus directement par le corps électoral : élections directes, par 1,1% de la population (système électoral à la fois censitaire et capacitaire²). Le projet fut très rapide, il y a trois grandes sources d'inspiration : l'exemple français, le droit britannique, et la loi fondamentale des Pays-Bas.
- 4 décembre 1830: début de la discussion du projet
- 7 février 1831: version finale: la constitution fut notre premier produit d'exportation, elle était un modèle du genre, elle a inspiré les grecques, mais aussi des pays de l'Amérique latine. Ce qui la caractérise, c'est que les articles étaient relativement peu nombreux. Ça montre le caractère relativement peu nombreux, et montre que le congrès national a été à l'essentiel. Aujourd'hui, les articles ont tendance à s'allonger, ce qui n'était pas le cas à l'époque. Autre qualité, est que cette constitution était faite par des gens qui savaient correctement s'exprimer en français. Elle était rédigée en français, et ce n'est que par après, que nous avons vu apparaître une version en langue néerlandaise, qui date de 1967³.

2 Censitaire : ceux qui paient un certain impôt, et capacitaire, détenteurs de certains diplômes.

3 La version en langue allemande, a été rédigée en 1991.

b. Le constituant institué

constituant qui est prévu par la constitution elle-même, elle lui donne le pouvoir de modifier les textes existants. L'article 195 de la constitution, article central, nous dit par qui, et comment, la constitution peut être modifiée. La procédure qui est inscrite dans cet article, est volontairement compliquée, lourde; en effet, la constitution est le texte fondamental de l'état, elle est le statuts de la société de l'état belge. Il faut donc éviter que ces statuts puissent être modifiés à tout bout de champs. Il faut donc lui donner une certaine stabilité. Cette procédure comprend donc 4 grands moments.

- Adoption d'une déclaration de révision de la constitution, c'est une simple déclaration, faite par le législateur fédéral (chambre des représentants, le sénat, et le Roi). Ce pouvoir dit simplement, qu'à son avis, il serait bon de modifier un certain nombre de dispositions de la constitution.
- La déclaration est publiée au moniteur belge, et entraîne donc directement la dissolution des assemblées fédérales. La chambre des représentants d'une part, et le sénat d'autre part. C'est une dissolution automatique, il n'y a plus de parlement fédéral. Organisation des élections, pour que l'on puisse désigner de nouvelles assemblées parlementaires⁴.
- Lorsque des élections générales, sont provoquées par une déclaration de révision de la constitution, les assemblées qui seront élues ensuite, vont partager, avec le Roi, le pouvoir constituant. Ces nouvelles assemblées disposent donc d'un délai de 4 ans, pour modifier, si elles le désirent, les dispositions constitutionnelles, qui figurent dans la déclaration de révision de la constitution. Le pouvoir constituant, est un pouvoir qui s'exerce à trois (la chambre des représentants, le sénat, et le Roi). Le pouvoir constituant institué, n'est pas un pouvoir permanent, il n'existe que s'il y a déclaration de révision. C'est un pouvoir d'intermittents.
- Pour adopter de nouveaux textes, il faut des majorités qualifiées⁵, au sein des assemblées parlementaires

c. Modifications de la constitution

Au cours de l'histoire, la constitution a été modifiée à cinq reprises. Le rythme de ces révisions s'accélérent, jusqu'au années 1970, c'était assez stable.

- Fin du 19ème siècle (1893 – 1894):
 - le vote devient obligatoire⁶;
 - timide démocratisation: on supprime notre système capacitaire, et on le remplace par un système de vote plural, c'est un système dans lequel il y a la possibilité d'être titulaire de plus d'une voix; et tous les hommes âgés de 25 ans avaient le droit de vote;
- instauration du système de la représentation proportionnelle: on oppose ce système, au

4 En général, on fait cette déclaration en fin de mandat.

5 Majorité qualifiée: plus exigeante que la majorité absolue (majorité absolue = plus de la moitié). La majorité qualifiée, est traditionnelle, la double majorité: majorité de présence aux 2/3, et majorité des suffrages aux 2/3.

6 Notons que ce n'est pas le vote qui est obligatoire, mais le fait de se rendre aux urnes!

système dit majoritaire: le siège ou les sièges, mis en compétition, sont attribués à la formation politique qui a la majorité des suffrages. Avant, c'était un système majoritaire, uninominal, ce qui veut donc dire que pour les entités qui élisent, il n'y a qu'un siège a pourvoir. Maintenant, c'est un système proportionnel: le nombre de siège est proportionnel au nombre de voix, et implique qu'il y a plusieurs sièges en compétition. Un élément positif, c'est que le parlement représente mieux toutes les tendances qui existent dans le corps électoral. Une des conséquences de ce système, c'est qu'il n'y a pratiquement aucune formation politique dans un tel état qui puisse obtenir la majorité, et donc de faire seul un gouvernement, et nous sommes donc en principes condamnés à faire une majorité de coalitions.

- 1920 – 1921:
 - système électoral: instauration du suffrage universel masculin à 21 ans, et on supprime le système plural;
 - le constituant est prudent, il prévoit la possibilité d'accorder le droit de vote aux femmes, il instaure dans la constitution un mécanisme qui permet d'accorder le droit de vote aux femmes, il permet donc à une loi adoptée à la majorité qualifiée aux 2/3 des suffrages, pour étendre le droit de vote aux femmes (le législateur ne le fera qu'en 1948);
 - on modifie la composition du sénat, et on crée la catégorie des sénateurs cooptés par leurs collègues, et on crée les sénateurs provinciaux (élus par les provinces, ils ont disparus aujourd'hui).
- 1967 – 1971: début de la réforme de l'état (dans laquelle nous sommes toujours), le 24 décembre 1970:
 - les régions linguistiques font leur entrée dans la constitution, a partir de 1970, notre constitution énonce qu'il y a 4 région linguistique⁷;
 - autonomie culturelle: consécration dans la constitution, le constituant crée 3 communautés culturelles; elles sont des entités, la constitution prévoit quelles sont les institutions, attribue des compétences⁸;
 - Le constituant inscrit dans la constitution les prémices de la régionalisation⁹. L'autonomie culturelle était une revendication du nord, et la régionalisation était portée par le sud du pays. S'agissant de cette régionalisation, le constituant est très timide. On proclame donc qu'il y a 3 régions. Le constituant laisse à une loi fédérale, le territoire de chacune de ces régions, les matières régionales,... Il faudra 10 ans au législateur pour faire fonctionner cette régionalisation;
 - On inscrit dans la constitution, 2 mécanismes de protection de la minorité francophone. La première, est qu'il y a une parité linguistique au sein du conseil des ministres. Il y a aussi la création d'une nouvelle espèce de loi fédérale: la loi spéciale¹⁰, qui ne peut être adoptée que si lors du vote, la majorité absolue des parlementaires francophones sont présent, il faut aussi une majorité de suffrage de la part des parlementaires francophones. Il faut donc un accord entre francophone et néerlandophone!

7 Const., art.4: « la Belgique comprend quatre régions linguistique: la région de langue française; la région de langue néerlandaise, la région de langue allemande, et la région bilingue, de Bruxelles-Capitale ».

8 Const., art. 59bis, et 59ter (de l'ancienne constitution).

9 Const., art. 107^{quater} (ancienne constitution).

10 Const., art.4, der. Alinéa.

Sources, principes et méthodes du droit : la loi au sens large du terme: énumération et élaboration

- 1978 – 1985: s'étend sur 2 législatures, 2 déclarations se sont suivies. Approfondissement de la réforme de l'Etat. 60 dispositions à modifier de la déclaration.
- Juillet 1980: les communautés culturelles changent de nom: elles deviennent des communautés. On a donné d'autres compétences aux communes, matières personnalisables. La constitution crée la Cour d' Arbitrage, dont il est question à l'article 142 de la constitution. Sa fonction était de statuer sur les conflits entre législateurs, les autorités fédérales, par les communautés, et les régions. La constitution donne aux régions, un pouvoir fiscal.
- Juillet 1981: l'âge de l'électorat pour les élections législatives est abaissé (on passe à 18 ans).
- Juin 1983: la communauté germanophone, obtient un statut équivalent aux 2 grandes communautés.
- 1987: débute par la déclaration du 8 novembre 1987, et est toujours en cours! Elle se terminera au plus tôt en 2007. Pendant 20 ans, le pouvoir constituant a été présent, d'où l'accélération du rythme. Il y a la communautarisation effective de l'enseignement (officiellement, selon les textes constitutionnels, l'enseignement était communautarisée depuis 1970, mais c'était une disposition à la belge, avec 12 exceptions).
- 1991 – 1995: notre constitution a été profondément modifiée, et a été réalisée en 1993 (mai, juin, déc.).
 - Dans le titre II de la constitution, les libertés fondamentales, on consacre des droits nouveaux en faveur des individus, comme le droit au respect de la vie privée, on consacre un certain nombre de droit économiques et sociaux en faveur de certains individus.
 - La seconde modification, on ose affirmer, que l'état belge est un état fédéral. Il y a une réorganisation des communautés et des régions, on organise des élections régionales, communautaires.
 - On organise le bicaméralisme, avant 1993, la chambre et le sénat était sur un même pied d'égalité. Après, le sénat perd son influence au niveau fédéral. Aujourd'hui, il y a certaines lois fédérales, où le sénat ne peut même plus intervenir. C'est une modification importante de la constitution.
 - Fin 1993, la constitution était devenue illisible, truffée de bis, ter, quater, des articles à des endroits non logiques, et numérotation éradique. Par exemple, il y avait des articles ter, quater, septer,... On passait de l'article 107 à l'article 107^{quater}; et après 10 ans, on retrouve le 107^{ter}. Le 107^{bis} n'a jamais été inclut. En 1993, on insère un nouvel article, le 107^{ter-bis}. On va donc réécrire, et elle s'appellera: la constitution coordonnée. La première conséquence, est que tout les articles ont changé de numéros (! tables de concordances), et il y a eu une mise à plat chronologique des textes constitutionnels. Il y a donc des crochets, les premières mentions de ces crochets sont une première date, où le texte à été promulgué, et une seconde date où il est entré en vigueur. Quand il n'y a pas de crochet, pas modifié depuis 1994, (exemple article.8, 3ème al.). En 1994, on supprime toutes les modifications antérieure à 1994. C'est donc un texte qui ne contient plus aucun crochet. Je perd donc toutes mes informations antérieures à 1994. Depuis cette date, le constituant institué, est intervenu 23 fois de suite, sur ces 23 fois, on peut n'en trouver que 20 (Nos recueils de textes ne sont pas à jours, il faut donc chercher sur belgiquelex, la constitution telle qu'elle est à jour aujourd'hui, on a, par exemple,

Sources, principes et méthodes du droit : la loi au sens large du terme: énumération et élaboration

introduit l'article 14*bis*, qui abolit la constitution. Modification de terminologie, article 198 de la constitution, qui permet d'adapter la terminologie, de dispositions constitutionnelles (*M.B.*, 11 mars 2005): 41 articles, on a changé le mot conseil (assemblées parlementaires des communautés et régions, par le mot parlement). La dernière, date du 26 mars, publiée le 7 avril 2005, modification de l'article 41.

3. Nature et domaine de la constitution

a. La constitution en droit belge, est la règle fondamentale

La constitution donne les fondations de notre société, elle est la base sur laquelle on va construire tout le droit interne, sur base de ces fondations. Elle est fondamentale pour 3 motifs.

- Fixe la structure de l'Etat.

Tout état quel qu'il soit, est nécessairement composé de plusieurs collectivités politiques. L'Etat lui-même est une collectivité politique. Une collectivité politique, c'est une entité dotée d'institutions propres (composées à l'aide d'élections), ces entités se voient conférer certaines compétences, faire un certain nombre de choses, de règles de droit, sur un certain nombre d'objet, de matière. Ces entités sont compétentes, pour un territoire déterminé (ex: les communes). La structure de l'Etat, c'est de savoir quels sont les liens et les rapports qu'il existe, entre les différentes entités politiques, et singulièrement, la question des liens entre l'Etat, et les autres collectivités politiques qui existent au sein de cet État.

En 1831, il y avait 3 sortes de collectivités politiques: l'Etat – les Provinces – les Communes. Aujourd'hui, on a ajouté (24 décembre 1974), 2 sortes de collectivités politiques, les Communautés, et les Régions. Accessoirement, il y a eu l'agglomération bruxelloise qui a été créée, collectivité intermédiaire.

En 1831, il y avait un État unitaire, le centre du pouvoir est entre les mains de l'Etat. La décentralisation politique du pouvoir avait été réalisé pour les communes et les provinces. Il y avait une autonomie en la faveur des provinces et des communes: elles avaient le droit de faire leur propres règles de droit, de régler comme elles voulaient, les matières de leur compétence. Mais cette liberté est contrebalancée, par un contrôle politique, exercé par les autorités de l'Etat, sur la manière dont les provinces et les communes, utilisaient leur liberté. C'est un contrôle politique, d'opportunité, un jugement d'opportunité. Est-ce que cette règle est juridiquement correcte? Est-elle opportune? Est-elle bonne? Satisfaisante? Cela implique une situation un peu dangereuse: ex: une commune prévoit le statut des fonctionnaires communaux, on monte leur salaire du double. L'Etat peut dire qu'il n'est pas juste, et le contrôle donc.

Aujourd'hui, l'article 1er de la constitution, nous dit que la Belgique est un État fédéral, qui se compose des communautés et des régions (tout du moins, sur le papier). Un État fédéral est un État qui n'exerce aucun contrôle politique, sur les entités. On laisse survivre les communes et provinces, comme elles sont.

Sources, principes et méthodes du droit : la loi au sens large du terme: énumération et élaboration

- Détermine les règles de bases en matière d'organisation et de fonctionnement de l'Etat, et des entités qui composent cet État.

La constitution prévoit comment sont organisés les pouvoirs politiques. Elle prévoit la séparation des pouvoirs, un fractionnement du pouvoir, et la séparation des pouvoirs, est une théorie développée par Montesquieu (l'esprit des lois). Il est partit de la considération de fait, que la concentration du pouvoir en une seule main, est dangereuse. Il a donc divisé ce pouvoir en trois.

- un pouvoir législatif, qui doit essentiellement faire les règles de droits, faire les lois. Nous avons adopté ce modèle, et nous l'avons confié à une trinité, 2 assemblées parlementaires (la chambre des représentants, le sénat), et le Roi. On leur confie la fonction de faire les lois fédérales.
- un pouvoir exécutif, ou gouvernemental, il doit gérer l'état, en appliquant les règles faites par le pouvoir législatif. Ce pouvoir a été confié au Roi, ses ministres, et un certain nombre de secrétaire d'Etat. Ces ministres sont nommés par le Roi.
- un pouvoir judiciaire, ou pouvoir juridictionnel, doit pouvoir trancher les contestations, les litiges, qui peuvent survenir dans le fonctionnement de l'Etat. Ce pouvoir est confié à des Juges, dont il faut assurer l'indépendance vis-à-vis des deux autres pouvoirs, par le Roi.

Au niveau des Communautés et des Régions, nous ne trouvons que 2 pouvoirs : législatif (exercé par un parlement élu¹¹, et le gouvernement) et le pouvoir gouvernemental (confié à un gouvernement élu par le parlement de la Communauté ou de la Région)

Au niveau des Provinces et des Communes: pouvoir législatif (conseil communal ou provincial, élu par les citoyens) et le pouvoir gouvernemental (partagé entre un collège, ou un individu: bourgmestre, ou gouverneur de la province).

La constitution fixe aussi le partage des responsabilités (compétences), qui fait quoi dans cet État?

- S'agissant des Communes et des Provinces, elles règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial.
- S'agissant des Communautés la constitution énonce quelles sont les matières pour lesquelles les Communautés sont compétentes
- Pour ce qui est des Régions, la constitution charge, pour l'essentiel, une loi fédérale, de dire quelles sont les matières régionales. C'est la loi du 8 août 1980.
- En ce qui concerne l'Etat, tantôt la constitution lui attribue un certain nombre de matières, en énonçant que ces matières sont réservées à l'autorité fédérale; et tantôt, joue la clause selon laquelle, tout ce qui n'est pas attribué à quelqu'un d'autre, revient de droit, à l'Etat fédéral: c'est le pouvoir résiduaire, ou résiduelle.

11 Autrefois appelés conseil.

Sources, principes et méthodes du droit : la loi au sens large du terme: énumération et élaboration

- Donne certaines informations sur la position du citoyen, du justiciable, au sein de cet état.

Libertés, figurent dans le Titre 2 de la constitution. A l'origine, les libertés étaient faites pour se mettre à l'abri du pouvoir, contre le pouvoir. Aujourd'hui, elles sont conçues de façon positives, je peux exiger ces pouvoirs.

b. La constitution en droit belge, est la règle souveraine

Le concept souveraineté, évoque cet absence de limites. En ce sens, que théoriquement, il n'y a aucun domaine de la vie en société, qui est susceptible d'être réglé par le droit, qui puisse échapper à la constitution. La constitution, peut quant à son contenu, régler tout ce qu'elle veut.

Cette affirmation théorique, est contrebalancée par un principe de raison, de raisonnable, nous sortons du droit, c'est un principe politique : une constitution digne de ce nom, doit rester à un certain niveau de généralité, et ne doit pas entrer dans le détail de réglementation. En 1831, notre constituant avait très bien compris ça, notre constitution, si elle était un modèle du genre, c'était parce qu'elle entraînait dans cette directive de ne pas entrer dans le détail. Malheureusement, maintenant on entre dans le détail, par exemple, l'article 151 de la constitution, c'est l'anti-exemple, on va dans les détails.

Quand un texte est formé d'une manière générale, l'interprétation donnée à ce texte peut évoluer, peut varier, en fonction de l'évolution de la société. Par exemple, l'article 10 de la constitution, proclame le fait que les belges sont égaux devant la loi: égalité devant la loi. Ce texte n'a pas changé, mais le principe n'a plus la même signification qu'en 1831. A l'époque, ce texte était proclamé par des gens qui étaient élus par 1,1% de la constitution, de même que plus tard, le vote plural en 1893.

c. La constitution en droit belge, est la règle suprême

C'est la norme supérieure, ce qui implique que toutes les autres règles de droit, ne sont juridiquement correctes, elles sont régulières d'un point de vue juridique, que dans la mesure où elles respectent ce que dit la constitution. Les autres règles sont inférieure. La constitution est critère de validité de toutes les autres règles de droit interne. La validité des autres règles est examinée d'un triple point de vue:

- les autres règles de droits doivent être faites par l'autorité compétente visée par la constitution;
- ces règles ne sont correctes, que pour autant qu'elles aient été fabriquées, de la manière prévue par la constitution;
- ces règles de droits sont correctes, pour autant que leur contenu, soit conforme avec ce que dit la constitution.

Sources, principes et méthodes du droit : la loi au sens large du terme: énumération et élaboration

4. Élaboration de la constitution

a. Elaboration du texte de 1831

On passe.

b. Révision de la constitution

Comment faut-il faire aujourd'hui, pour réviser les textes constitutionnels qui sont en vigueur? L'article 195, disposition originale, qui n'a pas été modifiée depuis 1831, si ce n'est par l'ajout de quelques adjectifs qualificatifs. Il y a donc toute la procédure de révision de la constitution.

- Décision du pouvoir législatif (législateur ordinaire: s'exprime à la majorité normale¹²). Ce législateur, adopte une déclaration de révision de la constitution. Cette déclaration, doit être adoptée à 3 (chambre des représentants, sénat et Roi).

Qui peut prendre l'initiative d'une déclaration?

Chaque membre du pouvoir législatif peut prendre cette initiative. Si l'initiative vient d'un parlementaire, il déposera son texte auprès de l'assemblée de laquelle il fait partie. Quant au Roi, il prend sa décision par le biais d'un membre de son gouvernement, qui va déposer l'initiative sur l'une ou l'autre des assemblées parlementaires. L'initiative d'une déclaration, diffère de nom, selon qu'elle est parlementaire, où qu'elle vient du Roi. Quand l'initiative est parlementaire, c'est une proposition de déclaration de révision de la constitution. Lorsque l'initiative vient du Roi, projet de déclaration de révision de la constitution.

Quand peut-on prendre l'initiative d'une déclaration?

N'importe quand! Tout au long de la législature, des initiatives peuvent être prises. Il y a une exception : article 196: interdit de débiter une opération de révision de la constitution, dans deux circonstances: la guerre, lorsque les chambres sont empêchées de se réunir librement sur le territoire régional. Cet article 196 fait référence à ce qui s'est produit lors des deux dernières guerres mondiales, lorsque nous étions en territoire occupés.

Mais il y a une situation de fait: si théoriquement, on peut déposer son projet tout au long de la législature, on constate que les propositions sont déposées tout au long d'une législature. Mais en règle générale, ces propositions sont mises au frigo, on ne les étudie pas encore, on postpose l'étude de ces propositions, parce que les projets de déclarations, initiative royale, on parle du gouvernement, sont déposées à la fin de la législature.

12 Double majorité absolue.

Que peut-on modifier?

Toute disposition constitutionnelle peut-être modifiée, seulement c'est une procédure de révisions, et on en déduit que si on peut modifier tout les articles, on ne peut les mettre en même temps dans une déclaration. Juridiquement il n'y a aucune limites, on peut abandonner notre régime parlementaire, démocratique.

Il n'y a qu'un tempérament, article 197: on ne peut pas modifier la constitution pendant une régence, cette situation d'intérim, il est interdit de modifier certains articles de la constitution, qui sont énumérés à l'article 197, articles liés au statut du Roi, ou de ses compétences.

Comment les choses se déroulent-elles?

Il y a une initiative, parlementaire ou royale, qui est déposée sur le bureau d'une des deux assemblées fédérale (peut importe laquelle). Pour l'initiative royale, le Roi à le choix, il peut librement poser son projet soit devant la chambre des représentants soit devant le sénat.

Lorsque la chambre est saisie d'une initiative, elle renvoie cette initiative a une commission qui existe en son sein (on l'en commissionne): cette commission s'appelle la commission de révision de la constitution (ils sont 17 a la chambre, et 15 au sénat). Ces commissions sont élues par l'assemblée générale, par la proportionnelle. Cette commission doit procéder à une première étude de ce projet ou proposition de déclaration. Elle peut ajouter ou supprimer des passages de cette initiative.

Les travaux donnent lieux à la rédaction de 2 documents, 2 écrit. Il y a le rapport, et le texte de l'initiative, tel qu'elle a été adoptée par la commission (texte donc éventuellement modifié). Ce texte est important, c'est ce texte, sur base duquel on va travailler par la suite.

Les décisions se prennent à la double majorité absolue. Il faut plus de la moitié des suffrages qui soient en faveur de la déclaration. Une fois qu'ils sont fait, ils sont distribués à l'ensemble des membres de l'assemblée parlementaire. S'écoule alors un certain délai, très bref (quelques jours), pour examiner ces textes, et on inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière l'objet.

En séance plénière, on discute sur base du texte de la déclaration, et ensuite il y a la décision, a la double majorité absolue, de présence, et de suffrages. Lorsqu'une initiative est adoptée au sein d'une assemblée parlementaire, il faut transmettre le document à la seconde assemblée.

Au sein de la seconde assemblée parlementaire, c'est la même procédure qui se déroule, et qui s'est déroulée au sein de la première. Les majorités politiques sont les mêmes à la chambre, et au sénat, et donc lorsqu'il est voté dans l'une des deux, il l'est donc normalement dans la seconde. Cela va d'ailleurs très vite dans la seconde assemblée.

Il peut y avoir des divergences, dans l'hypothèse où la seconde assemblée parlementaire ajoute une seconde disposition, a laquelle la première n'avait pas songé. Le texte doit donc retourner à la première, qui doit accepter ou non cette disposition. Si la seconde assemblée enlève quelque chose, on ne retourne donc pas dans la première. Il faut donc l'accord sur la même liste, la déclaration est ainsi faite aux 2/3.

Il reste au Roi de s'exprimer, il peut dire si il est d'accord ou non. Théoriquement, le Roi pourrait dire non. Cette hypothèse ne s'est jamais produite, jamais un de nos Roi ne s'est manifesté à tout ou une partie de cette déclaration. Et c'est normal, car une majorité politique à adopter une déclaration, et son premier ministre ne va pas couvrir le refus du Roi. Une fois que le Roi dit que lui aussi est

Sources, principes et méthodes du droit : la loi au sens large du terme: énumération et élaboration

d'accord, il y a une déclaration de révision de la constitution.

Du point de vue du fond, une déclaration n'est rien d'autre qu'une liste de dispositions, dont le législateur estime qu'il faudrait les modifier. Soit donc modifier le texte de dispositions existantes, soit ajouter de nouveaux articles dans la constitution (par exemple: un article qui dit qu'il y a l'abolition de la peine de mort¹³), ou supprimer des dispositions.

Quand à la forme, la manière dont sont faites les révisions de la constitution, il faut distinguer que dans la réalité, les formes ont varié. Dans le passé, il y avait pour chaque disposition, une déclaration parlementaire. Aujourd'hui, il y a 2 listes: une déclaration globale, qui est la déclaration adoptée par le parlement, et qui, le cas échéant, peut porter 2 dates: les dates auxquelles cette liste a été adoptée à la chambre et au sénat (parfois même jour). La liste est restée bilingue, et cette déclaration parlementaire, est suivie d'une seconde déclaration, la déclaration du Roi, qui est la copie conforme de la déclaration parlementaire, et par hypothèse, cette déclaration du Roi, est postérieure à la déclaration parlementaire.

Aujourd'hui, nous sommes en période de révision de la constitution. Les dernières révisions qui ont eu lieu, ont été précédées d'une déclaration de révision de la constitution. Déclaration du 9 avril 2003¹⁴, texte essentiel, parce que la déclaration indique, au fond, les limites dans lesquelles on peut modifier la constitution¹⁵.

« Après la publication de cette déclaration, les chambres sont dissoutes de plein droit ». Donc, voter une déclaration de la révision de la constitution, est une forme de suicide collectif, les assemblées savent que dès qu'elle sera publiée, ils ne seront plus parlementaires. Les déclarations sont donc systématiquement adoptées en fin de législature (soit la période de 4 ans pour laquelle ils ont été élus, soit, pour des raisons politiques, il apparaît que l'on va vers des élections anticipées (brouilles au niveau de la majorité, certains partis pensent que c'est le moment pour doubler leur nombre d'élus,...). Il y a donc, dissolution des chambres.

« Il en sera convoqué de nouvelles, conformément à l'article 46 (dernier alinéa) de la constitution ». Il faudra donc des élections¹⁶. Le Roi doit faire un AR, dans lequel il constate la dissolution des chambres, et convoque donc les citoyens pour des élections législatives (maximum de 40 jours); il va aussi convoquer les chambres (date de la première réunion des nouvelles assemblées parlementaires, avec une limite de 2 mois).

« Ces chambres, statuent d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à révisions ». Les chambres sont constituantes, pour indiquer qu'elles sont titulaires du pouvoir constituant, avec le Roi, et sont donc en mesure de modifier la constitution. Les chambres ont 2 pouvoirs.

- Pouvoir constituant: les chambres et le Roi ne doivent pas, mais ils peuvent, si ils le veulent.
- Exercer par ailleurs le pouvoir législatif, qui, en règle, va s'exprimer par l'adoption de lois fédérales.

13 Const., art. 14bis.

14 Publiée le 10 avril 2003, seconde édition.

15 Figure dans cette liste, l'article 195 lui-même! Il est donc possible que demain toute la procédure de révision de la constitution pourrait changer (notons qu'il y a très peu de chances politiquement parlant).

16 C'est sensé être un système, fait pour laisser la possibilité au citoyen de s'exprimer. Car il y aura campagne électorale, et l'espoir du vieux constituant, était que les partis parlent aussi de la prochaine révision de la constitution. Dans la réalité, les campagnes électorales n'abordent pas cet aspect des choses.

Ce pouvoir constituant suprême, est quand même limité.

- Le pouvoir constituant ne pourrait pas sortir de la liste adoptée par le législateur précédent. Mais il advient que le constituant ne respecte pas cette limite, et modifie des dispositions qu'il n'aurait pas pu modifier (irrégularité: non respect de la constitution! Mais pas de sanctions).
- Le pouvoir constituant s'épuise en une seule fois. Une fois que le constituant a exécuté la déclaration, son pouvoir s'éteint à propos de cette disposition, et il ne peut donc pas, au cours de la même législature, revenir sur la même disposition.

c. Modification de la constitution

Qui peut prendre l'initiative?

Chacun des membres du constituant peut prendre l'initiative d'une modification. Chaque membre des chambres, et aussi le Roi (couvert par ses ministres). Du point de vue de la terminologie, on ne fait pas de distinction ici, entre initiative parlementaire et initiative royale. On parle systématiquement de propositions. Ces propositions sont déposées, notamment quand elles émanent du Roi. Lorsqu'une telle initiative est prise, il faut en saisir officiellement l'une ou l'autre des chambres constituante. Pour le Roi, c'est au choix: il dépose son initiative là où il veut. Une fois que cette initiative est valablement déposée, il y a de nouveau un travail en commission: commission de révision de la constitution, qui, dans un premier temps, va se pencher sur cette initiative, avec les mêmes textes qui vont en sortir, un rapport des discussions, éventuellement aussi modifier cette initiative, et le second document, est le texte de l'initiative, tel qu'il a été adopté par la commission, qu'il a éventuellement été modifié par la constitution. Ce texte adopté par la commission, servira de base au sein des travaux parlementaires.

Ici, en commission, s'agissant d'une modification de la constitution, les décisions sont votées à la double majorité absolue. En séance plénière, il y aura 2 phases: ils seront tous convoqués, et il va y avoir 2 moments en séance plénière, la discussion, avec la possibilité d'introduire des modifications, et deuxième temps, il faudra voter le projet.

« Dans ce cas, les chambres pourront délibérer, si 2/3 des membres qui les composent ne sont présent, et qu'ils ne réunissent au moins 2/3 des suffrages »¹⁷. Il faut donc la double majorité qualifiée aux 2/3, il faut qu'ils soient physiquement présents, et cette majorité doit adopter ce texte par 2/3 des suffrages.

Première expression: la signification du verbe délibérer: « dans ce cas, les chambres pourront délibérer ». Délibérer, c'est discuter, mais aussi, décider. Ici, délibérer ne vise que la décision finale, la majorité de présence n'est requise, que pour la majorité de votes.

(!!) Seconde expression: 2/3 des suffrages. Le mot suffrage, c'est un acte par lequel on déclare sa volonté, son opinion dans un choix. La question ici, est de savoir, que faut-il faire des abstentions? Est-ce que l'abstention est un suffrage? La solution finale, est que l'abstention n'est pas un suffrage, ce n'est pas une opinion.

17 Vérifier le texte!

Sources, principes et méthodes du droit : la loi au sens large du terme: énumération et élaboration

(!!) Donc, lors de l'adoption, une modification a la constitution a la chambre des représentants (150 membres), 100 membres sont physiquement présents (les 2/3 sont donc présents). Combien de oui faut-il, dans cette hypothèse, pour que cette modification soit valablement adoptée?

On ne peut répondre à cette question, car il faut le nombre des abstentions! Donc:

Si il n'y a pas d'abstentions, il faut 67 oui!

Si il y a 1 abstention, il y a donc 100 – 1 suffrages, et il faut donc 66 oui!

Donc, lors de l'adoption, une modification a la constitution a la chambre des représentants (150 membres), 100 membres sont physiquement présents (les 2/3 sont donc présents). 66 votent oui, et 33 votent non (ou encore : 66 oui, et 1 abstention).

Il y a une abstention, mais il y a les 2/3 de oui. (!!)

Une fois que ce texte admis dans l'une des assemblées, le texte est transmis à l'autre assemblée parlementaire. C'est donc le même rituel dans cette seconde assemblée, travaux en commission, travaux en séance plénière, adoption à la même majorité qualifiée. Si il y a une modification qui est introduite, par rapport au texte envoyé par la première, renvoie à la première assemblée (navette parlementaire, durée indéfiniment, mais en général 1-2 fois). Ensuite le Roi doit intervenir : en sa qualité de 3ème branche du pouvoir constituant, doit faire 2 choses: dans un premier temps, il doit sanctionner¹⁸ le texte (il existe donc juridiquement une nouvelle disposition constitutionnelle), cette sanction s'exprime selon une formule, par laquelle débute toute modification de la constitution : « Albert II, Roi des belges, a tous, présents et a venir, salut (...) et nous sanctionnons ce qui suit. ». Le Roi doit ensuite promulgué le texte, la promulgation, consiste a vérifier si toutes les formalités requises ont été respectées, si les autres conditions de fond, ont été remplies, et le Roi atteste ce nouveau texte, une nouvelle règle de matière constitutionnelle. Cette promulgation, le Roi en fait une autre qualité: il fait ça en sa qualité de chef de l'Etat. Le Roi, donne l'ordre de publier le texte nouveau, dans le moniteur belge, pas de délais fixe, mais les modifications sont publiées dans un délai relativement court. Reste a savoir quand est-ce que ce texte rentre en vigueur? Immédiatement, le jour de la publication.

18 Sanction: acte par lequel le Roi marque son accord.