

Plaidoyer pour changer la façon dont on révisé la Constitution

Faut-il brûler l'article 195?

Ce dimanche, en interview sur RTL-TVI, le vice-Premier Didier Reynders (MR) a expliqué que, au cas où le MR aurait l'opportunité de constituer une future majorité, sa préférence irait à des partis qui entendent mener des réformes socio-économiques. Pas question, à l'entendre, de négocier une nouvelle réforme de l'Etat – ce n'est pas la priorité du moment, avance-t-il. Et il est loin d'être le seul à penser cela. Aucun parti francophone n'est demandeur d'une telle négociation barnumesque.

Notons que côté flamand, ce n'est pas évident non plus. Le CD&V a fait un vibrant appel pour une nouvelle réforme de l'Etat... en 2024. Le parti socio-chrétien flamand, qui a inscrit le confédéralisme dans ses statuts, souhaite travailler à d'autres dossiers sous la prochaine législature et mettre à profit ce délai pour bien préparer la négociation communautaire. Seule la N-VA s'est déclarée favorable à une réflexion communautaire sans délai. Il a dès lors proposé que l'on soumette à révision tous les articles de la Constitution ou,

à tout le moins, l'article 195 qui, précisément, règle la façon dont on révisé la Constitution belge.

Un appel volontariste

Réviser l'article 195 de la Constitution, c'est précisément ce que propose trois des plus éminents professeurs de droit public francophones, Hugues Dumont (Saint-Louis), Marc Uyttendaele (UIB) et Marc Verdussen (UCLouvain). Ils appellent en fait à supprimer la déclaration préalable – laquelle permet à une assemblée constituante de changer les articles de la loi fondamentale que si l'assemblée constituante précédente lui en a donné l'autorisation. À cause de ce 195 (ou grâce à lui), il suffirait donc qu'une majorité de partis décide, sous cette législature, de ne déclarer aucun article à révision – ce qui paraît aujourd'hui probable – pour que le prochain Parlement ne puisse pas toucher à une virgule de la Constitution.

L'article 195 est censé protéger la loi fondamentale. Pour les trois experts, il lui a causé plus de tort que de bien. Il a compliqué la confection de certaines réformes – qui peut prétendre que la Constitution est bien ajustée aux défis du moment ? Sans pour autant endiguer les forces centrifuges à l'œuvre en Belgique.

■ Trois des plus éminents constitutionnalistes francophones estiment qu'il faut réviser l'article 195 de la Constitution.

■ L'article qui, précisément, règle la façon dont on révisé la Constitution.

■ Ils invitent à ne pas craindre un éventuel déballage communautaire.

V.R.

Entrer à reculons dans un État-coquille vide ou construire l'avenir délibérément ?

Nombreux sont les constitutionnalistes belges qui s'accordent à penser et à dire que la Constitution doit être modernisée. Dans la période la plus récente, des propositions concrètes ont été formulées en ce sens, dans tous les domaines. Cependant, les auteurs de ces propositions ne savent que trop bien qu'elles sont adressées à un pouvoir législatif qui n'a, en vertu de l'article 195 de la Constitution, que quelques semaines pour les examiner... et qui n'en fera donc très probablement rien ou très peu, faute de temps et de disponibilité d'esprit pour faire un travail sérieux d'analyse et de discernement. Cette séquence préalable de la déclaration de révision est l'un des défauts majeurs qui vicient notre procédure de révision. Elle condamne un pouvoir législatif à bout de souffle et déjà légitimement obnubilé par la campagne électorale à lier les mains des prochaines Chambres par une liste fermée d'articles révisables sans connaître, par hypothèse, la liste de ceux que ces Chambres voudront réviser à la majorité des deux tiers après les élections.

En soi, il serait donc souhaitable que l'article 195 soit inclus dans la prochaine déclaration de révision, d'autant plus qu'on voit bien le dispositif, ni trop rigide ni trop souple et plus démocratique, qu'il conviendrait de substituer au texte actuel de cet article. Il faut en tout cas supprimer la déclaration préalable. Bien sûr, il faut se donner, et même s'imposer, plus de temps pour réviser la Constitution que pour modifier les lois, fussent-elles spéciales. L'essentiel, c'est qu'au cours d'une même législature, une initiative de révision puisse être prise et qu'elle puisse conduire, après un délai de réflexion assorti de délibérations impliquant activement les citoyens, à l'adoption d'un texte, quitte à ce que l'entrée en vigueur de celui-ci soit reportée à la législature suivante. Il y a un large consensus parmi les constitutionnalistes à ce sujet.

Ouvrir à révision n'est pas révision

Mais une objection d'ordre politique se fait entendre aussitôt. Ouvrir à révision l'article 195 ? Attention, danger ! Danger d'ouvrir la boîte de Pandore, et tout particulièrement d'ouvrir un boulevard au parti le plus puissant du groupe linguistique néerlandais, la N-VA, qui a expressément dit qu'un seul article lui suffit dans la prochaine déclaration de révision : le 195 précisément, parce que sa révision

permettrait de faire sauter tous les verrous susceptibles d'entraver son objectif, à savoir une septième réforme pour faire de la Belgique une coquille vide.

Deux remarques de pur droit constitutionnel permettent de cadrer la réponse à cette objection. Un, ouvrir à révision l'article 195, ce n'est pas se condamner à le réviser effectivement. La liberté demeure intacte pour les prochaines Chambres de le réviser ou non. Deux, sa révision effective exige une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Est-ce que les risques sont énormes ? Nous nous permettons d'en douter.

Un minimum de stabilité

Pour le surplus, une autre raison nous incite à plaider en faveur de l'ouverture à révision du 195. Elle tient dans la conviction qu'une stratégie alternative à celle de la peur est recommandable pour faire précisément face à ce danger de voir l'État s'évaporer à coup de réformes successives. Un État qui par définition devrait être promis à un minimum de stabilité ne peut pas perdurer si sa seule dynamique d'évolution, de réforme en réforme, est perpétuellement centrifuge. Or nul ne peut contester que la tendance lourde depuis 1970 n'est autre que la réduction de la Belgique en coquille vide *step by step*, même si certains francophones ont rêvé ces dernières années à la possibilité d'une inversion. La récente déclaration des leaders du CD&V en faveur d'un "*modèle confédéral positif*" qui exclut toute refédéralisation devrait les inviter à plus de lucidité.

Le risque n'est donc pas négligeable de se retrouver un jour devant le même chantage qu'en 2010-2011 : pas de gouvernement sans une septième réforme de l'État une fois encore "défédéralisante".

La bonne manière de se séparer ou de refonder l'État

Dans ces conditions, il est raisonnable de réfléchir à une procédure solennelle de démocratie représentative, doublée d'une procédure de démocratie participative, qui permettrait, le moment venu, de réfléchir collectivement à la bonne manière de se séparer ou de refonder l'État belge sur de nouvelles bases. Dès lors que l'article 195 révisé ne ferait plus intervenir la séquence de la déclaration de révision suivie de la dissolution automatique des Chambres et de la négociation d'un nouveau pacte de gouvernement, on pourrait faire appel au constituant,

quand on le voudrait, à l'abri de toute menace de blocage des institutions, pour qu'il imagine un scénario qui, à partir d'une évaluation objective de la Constitution actuelle et de son potentiel devenir, et moyennant une réelle participation citoyenne, pourrait conduire soit à un bon divorce, soit à une refondation de l'État belge.

Si demain, en 2019, ou si après-demain, en 2024, une nouvelle exigence de défédéralisation substantielle devait monter en puissance, les partis flamands et francophones soucieux de clarifier l'horizon final de ces démembrements successifs de l'État pourraient faire appel à cette procédure exceptionnelle, en dehors de celles qui régissent les affaires politiques normales relevant des compétences d'un Parlement normal et d'un gouvernement normal. Une procédure exceptionnelle pouvant conduire dans l'ordre, la lucidité et le respect des exigences démocratiques à un acte solennel qui serait soit déconstituant soit reconstituant.

L'ouverture à révision de l'article 195 aurait la double vertu de rendre possible une amélioration de la procédure de révision et l'établissement, dans l'hypothèse et au moment où l'on en aurait besoin, d'une procédure solennelle et fondatrice propre à fixer le devenir du pays.

Trois conclusions s'imposent

Un. S'accrocher frileusement au statu quo en laissant l'article 195 hors de la déclaration de révision, ce serait donner du grain à moudre à ceux qui voient notre système institutionnel et politique comme un système bloqué inapte à entendre les

voix d'une société civile qui a envie de faire bouger les lignes. Ce serait pour la énième fois faire la pénible expérience d'une procédure de révision qui condamne structurellement les réformes à une incomplétude frustrante... qui force à reporter toujours à plus tard d'autres réformes... qui seront elles-mêmes incomplètes et frustrantes!

Deux. S'accrocher frileusement au statu quo en laissant l'article 195 hors de la déclaration de révision, ce serait démontrer, dans le chef des francophones, une extraordinaire pleurerie. Ce serait faire montre de pusillanimité, de faiblesse, sinon de lâcheté, et laisser entendre que, dans l'éventuel futur débat constitutionnel, ils n'auraient guère la force de tenir leur position et n'auraient d'autre posture que celle du cou courbé.

Trois. S'accrocher frileusement au statu quo en laissant l'article 195 hors de la déclaration de révision, ce serait aussi, et par ailleurs, se croire immunisé des tensions communautaires en imaginant qu'un couvercle empêchera la marmite de bouillir, au lieu de se donner la liberté de mettre en place une procédure démocratique exceptionnelle dont nul ne peut affirmer qu'il est sûr et certain que l'on ne devra jamais y recourir.

À chaque réforme de l'État, se pose la sempiternelle question de savoir jusqu'où avancer le curseur dans le processus de son démembrement si l'on veut que subsiste une vision partagée d'un État digne de ce nom. Désormais, cette question doit être envisagée comme un préalable à toute autre réforme de l'État.

→ *Chapeau et intertitre sont de la rédaction.*