

ÉTUDES DOCTRINALES

LA DÉCLARATION DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION DE 2007 : SUGGESTIONS RELATIVES AUX ARTICLES 170 À 194 DE LA CONSTITUTION

Propos introductifs

PAR

HUGUES DUMONT*

Le 29 novembre 2002, le Professeur Francis Delpérée avait eu la bonne idée de réunir ses collègues constitutionnalistes pour «concevoir les termes de la déclaration de révision de la Constitution qui devra vraisemblablement être rédigée durant l'hiver ou au printemps 2003». Les aléas de la vie académique ont fait que les actes de cette rencontre n'ont pas pu, à ce moment, être publiés.

Quatre ans plus tard, nous sommes à la veille de la déclaration de révision qui devra être rédigée durant l'hiver ou le printemps 2007. Aussi, le comité de rédaction de la *Revue belge de droit constitutionnel* a songé à exhumer les contributions qui étaient disponibles à propos des articles 170 à 194 de la Constitution, non sans demander aux auteurs d'en assurer la mise à jour. La présente contribution a essentiellement pour objet d'introduire et de synthétiser les notes réalisées à cette occasion par Pascal Boucquey, Luc Detroux, Bruno Lombaert, François Tulkens et Sébastien Van Drooghenbroeck, que l'on trouvera ci-après. Le lecteur découvrira dans ces notes tous les développements souhaitables en vue d'approfondir les suggestions que nous allons exposer.

En guise de préambule, il y a lieu de bien circonscrire le propos.

Tout d'abord, cela va sans dire, notre travail ne prétend pas à l'exhaustivité. Il n'est pas douteux qu'à la limite tous les articles de la Constitution sont susceptibles d'être améliorés, dans les titres V, VI et VII, comme dans les autres.

Notre travail est aussi limité par la méthode de raisonnement essentiellement juridique qui doit être la nôtre ici. Il ne s'agit pas de dicter au

* Hugues DUMONT est professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis.



monde politique la liste des articles qu'il conviendrait de réviser au nom d'une science du droit constitutionnel qui n'hésiterait pas à outrepasser ses pouvoirs et ses responsabilités. C'est au pouvoir législatif fédéral et à lui seul qu'il revient de «déclarer qu'il y a lieu à la révision des dispositions constitutionnelles qu'il désigne» (1). Ce que nous pouvons lui apporter, ce sont seulement des réflexions, souvent des questions, mais parfois aussi des recommandations, de nature à l'aider dans sa tâche d'identification des articles dont il ne serait pas déraisonnable d'envisager la révision, abstraction faite — autant que faire se peut — des considérations d'opportunité politique qui lui appartiennent.

Les critères qui nous ont guidés dans notre propre tâche d'identification de ces articles s'appuient sur quelques-unes des qualités juridiques que l'on s'accorde généralement à reconnaître à une «bonne» Constitution. Parlant de la Constitution belge en vigueur dans les années 1950, Pierre Wigny admirait «la logique interne d'une oeuvre qui est, à la fois, robuste et complexe, courte et complète» (2). Nous retiendrons pour notre part, dans les limites du champ qu'il nous a été donné de revisiter, quatre qualités : la cohérence du système constitutionnel, compte tenu de ses mutations et du contexte formé par le droit international (I); un souci de concordance entre le droit constitutionnel écrit et le droit constitutionnel vivant (II); une certaine complétude (III); et enfin un minimum de prévoyance (IV).

I. — POUR UNE CONSTITUTION PLUS COHÉRENTE

Le premier critère qui s'impose à l'esprit du juriste est celui de la cohérence du système constitutionnel au sens large. Le manque de cohérence auquel une révision pourrait remédier est patent dans trois cas.

1. — Le premier cas nous vient de l'état de délabrement relatif qui est celui de la théorie des **matières réservées à la loi par la Constitution**. S'il était besoin, la controverse relative à la validité de la régionalisation de la compétence relative aux pouvoirs locaux effectuée sans révision de la Constitution dans le cadre de la réforme de la Saint-Polycarpe en aura été le révélateur (3). L'intervention de la Cour d'arbi-

(1) Art. 195 de la Constitution.

(2) P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, T. I^{er}, p. 63.

(3) L'inconstitutionnalité sur ce point de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés a été affirmée, de manière convaincante, par J.-Cl. SCHOLSEM, «Les matières réservées par la Constitution à la loi : éléments pour un débat», in *Administration publique*, 2002/2-3-4, pp. 161-172, et par X. DELGRANGE, «Les matières réservées. Faut-il choisir entre rationalité et constitutionnalité?», in *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001. La réforme de la Saint-Polycarpe*, sous la dir. de F. DELPÉREE, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 45-66. Comp. W. PAS, «De door de Grondwet aan de 'wet' voorbehouden

trage (4), si elle a tranché le débat ponctuel, n'aura permis ni d'apaiser les esprits, ni de dégager des directives d'interprétation applicables à l'ensemble des dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi (5).

A notre estime, il conviendrait idéalement de préciser le sens du mot «loi» dans toutes les dispositions constitutionnelles où il figure. Indéniablement, on y gagnerait en cohérence systémique et en sécurité juridique.

Mais on ne peut pas non plus dissimuler les risques politiques que ce procédé engendrerait. Prenons l'exemple de l'article 170 de la Constitution. Pour nous, il est de bonne interprétation de considérer que le terme «loi» y désigne la loi fédérale. C'est au législateur fédéral qu'il revient encore de limiter le pouvoir fiscal, non seulement des collectivités fédérées (6), mais aussi des collectivités locales (7). Toutefois, on sait qu'une résolution du Vlaamse Raad a déjà remis en cause ce pouvoir régulateur du législateur fédéral (8).

Au fond, soumettre à révision toutes les dispositions constitutionnelles qui font usage du terme «loi» pour clarifier le sens de celui-ci, comme nous sommes tentés de le suggérer, c'est risquer d'ouvrir la voie à une exécution de l'article 35 qui exige la détermination des compétences exclusives de l'Etat fédéral à l'occasion du transfert des compétences résiduelles aux Communautés ou aux Régions. Or, on le sait, il y a de bons arguments pour exclure cette voie. Mais la question que soulève la polysémie du terme «loi» dans plusieurs de ces occurrences demeurerait alors sans réponse ferme du côté du Constituant.

Une voie alternative qui mériterait d'être explorée pourrait consister à réaliser cette clarification au moyen de l'article 198 de la Constitution qui permet aux Chambres, pour autant qu'elles soient constituantes, et en

aangelegenheden, vroeger en nu», in *De vijfde Staatshervorming van 2001*, Brugge, Die Keure, 2002, pp. 25-63. *Contra* N. VAN LAER, «Une Constitution intacte, des lois spéciales modifiées et quelques critiques sur la méthode» et M. UYTENDAELE, «Les matières réservées ou l'agonie bienvenue d'une fiction», in *Administration publique*, 2002/2-3-4, pp. 107-113 et pp. 153-160. Sur ce conflit d'interprétations et sur les dangers symétriques du dogmatisme et du relativisme en matière d'herméneutique constitutionnelle, voy. H. DUMONT, «Les problèmes méthodologiques», in *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001. La réforme de la Saint-Polycarpe*, *op. cit.*, pp. 30 et s. Voy aussi les interprétations du mot «loi» figurant dans l'article 191 de la Constitution, qui ont été retenues successivement par la jurisprudence que cite S. VAN DROOGHENBROECK dans sa note reproduite *infra* sur cet article 191.

(4) C.A., arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, B.12.6 et B.12.7. Voy. Le C.I.R.C., «La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe : un brevet de constitutionnalité mal motivé», *J.T.*, 2003, pp. 521-537.

(5) Comp. par exemple C.I.R.C., «La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe : un brevet de constitutionnalité mal motivé», *op. cit.*, et A. ALEN et K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, Deel 1A, Mechelen, Kluwer, 2004, pp. 31-33.

(6) Art. 170, §2, de la Constitution.

(7) Art. 170, §§3 et 4, de la Constitution.

(8) Cfr *infra*, note de B. LOMBAERT sur l'article 170 de la Constitution, n° 2.



accord avec le Roi, de «modifier la terminologie des dispositions non soumises à révision pour les mettre en concordance avec la terminologie des nouvelles dispositions». Cette technique serait beaucoup plus prudente que celle d'une déclaration de révision qui porterait sur la plupart des articles de la Constitution, tant les références à la loi sont nombreuses dans le texte constitutionnel. Elle obligerait le Constituant à clarifier le sens du mot loi «à droit constant» (9). Elle ne lui permettrait pas de modifier le sens que le terme est censé posséder aujourd'hui dans ses diverses occurrences.

Si l'on devait suivre cette suggestion, il y aurait alors lieu de distinguer deux catégories de dispositions constitutionnelles : d'une part, celles dans lesquelles la clarification du mot loi pourrait se faire à droit constant, parce que l'interprétation de celui-ci ne prête décemment pas à controverse — on resterait dans les limites d'une «simple» mise en concordance terminologique — et, d'autre part, celles dans lesquelles cette opération nécessiterait la mise en œuvre d'un véritable pouvoir d'interprétation authentique. Les premières pourraient faire l'objet de l'adaptation requise par les Chambres constituantes en vertu de l'article 198 sans figurer préalablement dans la déclaration de révision, tandis que les secondes devraient être ouvertes à révision conformément à l'article 195.

On ne sous-estime pas les difficultés juridiques et politiques que susciterait la mise en œuvre de pareil scénario. Mais on admettra qu'il vaudrait au moins la peine de l'envisager si l'on veut sortir du brouillard épais dans lequel la théorie des matières réservées est aujourd'hui plongée.

2. — La deuxième incohérence — mais on pourrait aussi parler d'une lacune — à laquelle on pourrait parer par une révision de la Constitution, consiste dans l'impossibilité pratique de mettre en œuvre le pouvoir fiscal propre que les Communautés tirent de **l'article 170, §2, alinéa 1^{er}**. On connaît le problème : les tentatives de mise en œuvre de cette disposition ont toutes échoué parce qu'elles méconnaissaient soit la règle du consentement à l'impôt, soit la règle de l'égalité entre contribuables d'une même Communauté. L'incohérence est donc patente puisque ces obstacles reviennent à dire que l'exercice d'une compétence attribuée par une norme constitutionnelle est paralysé par la prise en compte d'autres normes constitutionnelles.

On pourrait intégrer dans l'article 170, §2, le système ingénieux que le Gouvernement fédéral avait imaginé en 1991, mais que la Section de législation du Conseil d'Etat avait condamné faute d'une base juridique indiscutable dans la Constitution. Selon ce système, tous les Bruxellois paieraient 80 % des impôts levés par la Communauté française et 20 % des

(9) Mais il faut noter que l'éventuelle violation de cette obligation échapperait à toute sanction.

impôts levés par la Communauté flamande, le produit de la recette étant réparti selon la même clé entre les deux communautés. On peut imaginer d'autres solutions, mais la plupart de celles-ci passent également par la révision de l'article 170, §2 (10).

3. — La troisième et dernière incohérence qui pourrait justifier une ouverture à révision réside dans l'article 191 qui assimile les étrangers aux Belges en ce qui concerne le bénéfice des droits civils, économiques, sociaux et culturels, «sauf les exceptions établies par la loi». A vrai dire, l'incohérence ne réside pas dans l'article 191, mais plutôt dans l'antinomie qui oppose cette disposition au droit international des droits de l'homme. Elle apparaît plus précisément quand on confronte le pouvoir apparemment discrétionnaire que l'article 191 confère au législateur qui entend ouvrir de telles exceptions, au principe de non-discrimination tel qu'il est consacré par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 26 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques. En clair, les exceptions au principe de l'assimilation des étrangers aux Belges doivent respecter les critères du principe d'égalité. Mais cette interprétation, qui a d'ores et déjà été retenue par la Cour d'arbitrage dans son arrêt 61/94 du 14 juillet 1994, enlève tout effet utile à cette partie de l'article 191 (11). En outre, la limitation d'ordre géographique — la nécessité de se trouver sur le territoire de l'Etat belge — que la Constitution impose à la détermination des étrangers bénéficiaires du principe de l'assimilation, est également en porte-à-faux avec le droit international des droits de l'homme (12). Il est donc temps de soumettre l'article 191 à révision pour permettre son abrogation et, plus généralement, l'alignement du régime des droits civils, économiques, sociaux et culturels des étrangers sur les droits des Belges (ce qui devrait aussi impliquer diverses modifications dans le titre II, à commencer par son intitulé) (13).

(10) Sur cette question, voy. *infra* la note extrêmement intéressante de B. LOMBAERT sur l'article 170 de la Constitution, n°5. On remarquera que l'auteur y suggère entre autres une interprétation novatrice — et convaincante à nos yeux — de la règle du consentement à l'impôt dans le contexte très particulier des matières communautaires à Bruxelles (voyez le n°6 de la contribution de cet auteur). Si l'on acceptait de suivre cette interprétation, il y aurait lieu de reconsidérer les objections que le Conseil d'Etat avait émises à l'encontre du système qui avait été imaginé en 1991. A la limite, on pourrait alors se dispenser d'une révision de l'article 170, §2, de la Constitution.

(11) On sait que la réservation à la loi (au sens formel du terme) du pouvoir d'aménager le régime des libertés publiques est aujourd'hui un principe général applicable à l'ensemble des droits fondamentaux garantis par la Constitution. Ce principe de la réserve à la loi n'est donc pas spécifique aux droits reconnus aux étrangers. Quant au sens du mot «loi» du point de vue de la répartition des compétences entre les pouvoirs législatifs, l'article 191 vise indifféremment, selon les jurisprudences de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat, aussi bien la loi fédérale que les législations fédérées. Cfr en ce sens *infra* la note de S. VAN DROOGHENBROECK.

(12) Il devrait suffire qu'un étranger se trouve sous la «juridiction» de l'Etat belge pour bénéficier de ce principe.

(13) Cfr en ce sens *infra* la note de S. VAN DROOGHENBROECK sur l'article 191 de la Constitution.

II. — POUR UNE MEILLEURE CONCORDANCE
ENTRE LE DROIT CONSTITUTIONNEL ÉCRIT
ET LE DROIT CONSTITUTIONNEL VIVANT

Un deuxième critère d'identification des articles qu'il pourrait être opportun de réviser, peut être tiré de la nécessaire concordance entre les normes constitutionnelles et la pratique, là où la légitimité de cette dernière n'est pas ou plus contestée par personne.

1. — A cet égard, on peut certainement plaider en faveur de l'insertion de l'article 173 dans la prochaine déclaration de révision. L'on pense à la pratique des redevances communales qui ne reçoit formellement aucun fondement dans cette disposition. De manière assez obscure, celle-ci énonce au bénéfice de l'Etat, des Régions, des Communautés, des provinces, des polders et des wateringues, une exception expresse au principe selon lequel des contributions ne peuvent être perçues à la charge des citoyens qu'au titre d'impôts soumis notamment aux principes de légalité et d'annualité, exception qui leur permet d'établir des redevances ou des rétributions qui échappent, elles, à ces exigences. Mais le même article 173 oublie de mentionner les communes dans cette liste des personnes de droit public habilitées à établir des redevances. Si cela n'a jamais empêché *de facto* (14) les communes d'en établir, en faisant comme s'il s'agissait d'impôts communaux — qui peut le plus, peut le moins —, il faut admettre qu'il serait plus correct de mentionner les communes dans cette liste (15). En toute hypothèse, une clarification de l'énoncé de l'article 173 s'impose.

2. — Le même souci de mise en concordance de la Constitution avec la pratique pourrait conduire, *a priori*, à recommander l'ouverture à révision de l'article 180 qui traite de la Cour des comptes. On gagnerait en effet à préciser, *primo*, que cette institution exerce son contrôle non seulement à l'égard de l'Etat fédéral, mais aussi des Communautés et des Régions, des organismes d'intérêt public qui en dépendent et des provinces; et *secundo*, qu'elle ne se limite pas à un contrôle de régularité comptable, mais que son contrôle porte aussi sur la légalité, sur le bon emploi des deniers publics et sur le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience. Le Constituant pourrait aussi s'interroger sur les limites à ne pas franchir quant au nombre et à la nature des missions supplémentaires que diverses lois particulières entendent confier à la Cour des comptes (16).

(14) Ou, avant 1984, sous le couvert des «cas formellement exceptés par la loi» que vise l'article 173.

(15) Cfr pour plus de développements, *infra* la note de B. LOMBAERT sur l'article 173 de la Constitution, n° 2. Inversement, on peut aussi suggérer de reconnaître dans l'article 170 le pouvoir de lever des impôts qui est pratiquement exercé par les polders et les wateringues : cfr *ibidem*, n° 3.

(16) Sur ces trois séries de suggestions, voy. *infra* la note de L. DETROUX sur l'article 180 de la Constitution.

Il est clair toutefois que l'ouverture à révision de cet article 180 serait aussi une brèche dans laquelle se précipiteraient les groupes politiques flamands désireux de réaliser les résolutions du *Vlaamse Raad* du 3 mars 1999. Selon une de celles-ci, les «*deelstaten*» doivent être associés à la présentation des membres (de la) Cour des comptes» et doivent «déterminer eux-mêmes les règles en matière de gestion et de contrôle de leur finances» (17).

Pour notre part, il nous semblerait plus cohérent avec la réforme envisagée pour le Sénat — le «Sénat paritaire» évoqué dans les accords du Renouveau Politique d'Avril 2002 — de confier à ce dernier la nomination des membres de la Cour. Par ailleurs, une loi spéciale pourrait habiliter les Communautés et les Régions à définir elles-mêmes certaines des modalités du contrôle exercé par la Cour pour ce qui les concerne (18).

3. — Nous nous sommes encore demandé s'il ne serait pas souhaitable de soumettre à révision la règle de l'annualité du budget énoncée dans **l'article 174** de la Constitution, eu égard à la pratique récurrente des débudgétisations qui pourrait conduire à penser que cet article est quelque peu dépassé par les faits. Nous avons cependant répondu à cette question par la négative. En effet, il nous a semblé que le contrôle parlementaire de cette inévitable pratique pourrait être mieux assuré par des autorisations particulières que le législateur accorderait au gouvernement d'engager certaines dépenses réparties sur plusieurs années par le biais de l'emprunt. Ce régime serait conciliable avec les interprétations habituellement procurées à la règle de l'annualité, qu'il n'y a donc pas lieu de récuser (19).

III. — POUR UNE CONSTITUTION PLUS COMPLÈTE

Une certaine complétude du texte constitutionnel fournit un troisième critère légitime, même si l'on sait, avec tous les théoriciens du droit, que le concept de complétude en droit est très relatif.

1. — Première lacune que nous avons relevée : le principe de non-rétroactivité des impositions n'est pas consacré par la Constitution comme tel. Il pourrait être utilement énoncé par **l'article 170** de la Constitution (20).

2. — Il nous semble aussi que **l'article 181** qui régit le financement public des cultes et des organisations offrant une assistance morale selon une conception non confessionnelle, est franchement lacunaire. En effet, la

(17) Voy. le texte de la résolution (trad. fr.) dans G. PAGANO, «Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'Etat», *C.H. du CRISP*, 2000, n^{os} 1670-1671, p. 69.

(18) Voy. en ce sens *infra* la note précitée de L. DETROUX.

(19) Cfr en ce sens *infra* la note de P. BOUCQUEY sur les articles 171 et 174 de la Constitution.

(20) Cfr sur cette question, *infra* note de B. LOMBAERT sur l'article 170 de la Constitution, n^o 7.

sélection des cultes et des organisations laïques bénéficiaires de ce financement est faite par le pouvoir législatif au coup par coup, en l'absence de tout critère constitutionnel. Pour parer au soupçon de discrimination que cette lacune justifie, il conviendrait d'inscrire dans la Constitution des critères généraux de reconnaissance (21). Le Constituant pourrait aussi s'interroger sur les limites à respecter par l'Etat, eu égard aux articles 21 et 27 de la Constitution, quand des normes potentiellement attentatoires à l'autonomie organisationnelle des cultes et des organisations laïques sont imposées en tant que conditions du financement. Les avis du Conseil d'Etat, en date des 15 juillet 1998 et 8 octobre 2001, sur le projet de loi relatif au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, encouragent à travailler dans cette double voie (22).

Par ailleurs, je me permets de renvoyer aux suggestions que j'ai déjà faites avec François Tulkens à propos du dispositif constitutionnel qui devrait combler une autre lacune en privant toutes les organisations liberticides, culturelles et autres, du bénéfice des subventions publiques (23).

3. — L'on peut enfin déceler sinon des lacunes, au moins des insuffisances regrettables dans l'article 190 qui prescrit la publication des lois, des arrêtés et des règlements d'administration générale, provinciale et communale. Ne gagnerait-on pas à constitutionnaliser l'obligation de publier intégralement les traités, les décrets, les ordonnances, les accords de coopération et les règlements des Communautés et des Régions? Le cas des accords de coopération mérite de retenir particulièrement l'attention. Actuellement, seuls ceux qui ont été approuvés par un acte législatif doivent être publiés. Or ils méritent d'être tous aisément accessibles au public (24).

(21) Voy. en ce sens H. DUMONT, «Le pluralisme 'à la Belge': un modèle à revoir», in *R.B.D.C.*, 1999/1, pp. 25-26 et *Idem*, «Intervention au cours de la table ronde», in *Le financement des cultes et de la laïcité: comparaison internationale et perspectives*, sous la direction de J.-F. HUSSON, Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004 à Namur à l'initiative du Conseil provincial de Namur par l'Observatoire des Relations Administratives entre les Cultes, la Laïcité organisée et l'Etat (ORACLE), le Centre Interuniversitaire de Formation permanente (CIFoP) et Namur-Europe-Wallonie (NEW), Namur, Les éditions namuroises, 2005, pp. 245-264. Une loi ne saurait énoncer elle-même ces critères sans permettre à une loi particulière d'y déroger ultérieurement. La possibilité pour la Cour d'arbitrage de censurer l'atteinte que cette loi porterait le cas échéant au principe de non-discrimination ne saurait être invoquée pour justifier l'inaction du Constituant à qui il revient d'énoncer des critères de reconnaissance précis.

(22) Cfr *infra* la note de S. VAN DROOGENBROECK sur l'article 181.

(23) Cfr H. DUMONT et F. TULKENS, «Les activités liberticides et le droit public belge», in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*, sous la dir. de H. DUMONT, P. MANDOUX, F. TULKENS et A. STROWEL, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 219-318, ainsi que la proposition de déclaration de révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau permettant de priver les groupements liberticides du bénéfice des subventions, mandats et moyens octroyés à des groupements politiques, économiques, sociaux ou culturels en raison des services qu'ils rendent à la collectivité déposée le 18 juillet 2001 par M. NAGY, J. CORNIL, M. VANLERBERGHE et F. LOZIE, *Doc. parl.*, Sénat, n° 2-871/1.

(24) Pour les motifs exposés dans H. DUMONT, «L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération», in *Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Revue de droit de l'ULB*, vol. 33, 2006/1, pp. 342 et s.

Ne serait-il pas aussi souhaitable d'énoncer dans la Constitution les exigences minimales à respecter pour assurer une publicité suffisante? Il appartiendrait alors aux législateurs fédéral — et fédérés, ajouterions-nous — de prescrire le cas échéant des modalités de publicité complémentaires, mais il leur serait interdit de régresser (25).

IV. — POUR UNE CONSTITUTION PLUS PRÉVOYANTE

Un quatrième et dernier critère fonde notre suggestion de soumettre à révision **l'article 187** qui énonce bravement que «la Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie»: c'est le critère de la prévoyance. Une bonne Constitution est prévoyante. Elle ne peut pas se mettre la tête dans le sable, comme elle le fait précisément dans l'article 187, en refusant d'envisager des circonstances de crise qui finissent toujours par se produire un jour ou l'autre.

Comme on le sait, l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme est bien plus satisfaisant à cet égard: il prévoit et encadre la possibilité de déroger à certaines des règles de la Convention en cas de guerre ou en cas de danger public menaçant la vie de la nation.

En droit belge, nous connaissons l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège. Nous connaissons aussi les controverses qui portent sur sa constitutionnalité: on est réduit à convoquer la dangereuse — parce que nébuleuse — théorie de l'état de nécessité ou à invoquer des principes supra-constitutionnels pour fonder la validité de cet arrêté-loi.

Dira-t-on qu'il est anachronique d'envisager une nouvelle guerre en Europe? Nous songeons bien plus aux cas que recouvre la notion de «danger public menaçant la vie de la nation» dans la Convention européenne des droits de l'homme: après «le 11 septembre», qui oserait prétendre que la Belgique est à l'abri d'une vague de terrorisme? Après les inondations et les accidents nucléaires de ces dernières années, qui repoussera d'un revers de main l'hypothèse d'une catastrophe naturelle ou écologique? Or, notre système constitutionnel est complètement désarmé pour faire face à pareils événements (26). C'est *avant* des crises de ce genre, et non *pendant* celles-ci, que l'on est le mieux placé pour fixer les indispensables garde-fous.

Dira-t-on encore que l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme peut nous dispenser d'une révision constitutionnelle? Ce serait raisonner à l'envers si l'on se souvient que l'article 53 de cette même Convention fait primer le droit interne sur ses propres prescriptions chaque fois que ce droit interne est plus libéral.

(25) Cfr *infra* la note de F. TULKENS.

(26) Cfr *infra* la note de S. VAN DROOGHENBROECK sur l'article 187.

Nous suggérons donc d'ouvrir à révision l'article 187 pour constitutionaliser les états d'exception que permet l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le pouvoir constituant sera alors en mesure, d'une part, de désigner les autorités compétentes et la procédure à suivre pour les décréter, et d'autre part, d'identifier les droits et libertés réputés indérogeables.

CONCLUSION

Les diverses suggestions que l'on vient d'avancer n'ont, en définitive, rien de politiquement explosif, sauf sans doute la détermination systématique du sens du mot «loi» dans toutes les occurrences où il est utilisé et sauf, probablement aussi, mais dans une moindre mesure, le déblocage du pouvoir fiscal propre des Communautés, ainsi que l'énoncé des critères du financement des cultes et des organisations laïques. Pour le reste, il s'agit essentiellement d'ouvrir la voie à divers amendements destinés seulement, mais ce n'est pas dérisoire, à mettre un peu plus d'ordre dans notre système constitutionnel.

Nous aurions pu, évidemment, emprunter des chemins plus politiques. Mais il s'agit alors d'un autre mode de raisonnement. Il consisterait par exemple à dire : *si* la volonté politique d'instituer le régime des impôts philosophiquement dédicacés devait se dessiner, *alors* il faudrait songer à ouvrir à révision l'article 181 (27). Mais avec de tels «si», il nous faudrait sûrement un autre colloque, et un volume de pages nettement plus conséquent que celui que nous avons, pour l'heure, consacré à la question...

(27) Cfr H. DUMONT, «Le pluralisme 'à la Belge' : un modèle à revoir», *op. cit.*, p. 26 et *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, sous la direction de J.-F. HUSSON, *op. cit.*

