

Ouvrir à révision l'article 195 et réveiller le pouvoir constituant originaire : possibilité, risques et opportunités

Hugues Dumont – Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis – Bruxelles  signe à supprimer
Président du Centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel (CIRC)

Les séminaires qui ont été organisés en janvier et février 2019 sous l'intitulé bilingue *Welke Grondwet na 1919 ? / Quelle Constitution après 2019 ?* ont constitué un véritable événement. Les études rassemblées dans ce numéro spécial qui en sont les fruits devraient par conséquent retenir tout particulièrement l'attention, bien au-delà de la seule sphère des spécialistes du droit public. Pourtant, à première vue, quoi de plus normal ? Que les constitutionnalistes d'un pays se réunissent de temps en temps pour réfléchir aux possibilités d'améliorer le texte de la Constitution de leur Etat semble en effet assez banal. Qu'ils se réunissent avec des politistes, c'est déjà plus rare. Mais que cela se passe en Belgique à la suite d'un appel à contributions auquel ont répondu une soixantaine de collègues issus tant des universités flamandes que des universités francophones, ce n'est pas rare, c'est tout à fait extraordinaire ! A vrai dire du jamais vu, du moins tout au long de la carrière de l'auteur de la présente contribution, pourtant commencée il y a longtemps dans un Centre interuniversitaire de droit public mort depuis de sa triste mort, parce qu'il avait le malheur d'être bicommunautaire et que les ministres francophone et flamand en charge de l'enseignement n'ont jamais réussi à s'entendre pour en prolonger le financement après 1988¹... La dynamique et le climat convivial de ces échanges donnent à espérer qu'un jour peut-être, il sera possible de ressusciter ce

centre qui offrait un lieu bien utile pour nous parler par-delà la frontière linguistique.

Résultat de ces trois après-midis de séminaires, aussi stimulantes qu'exceptionnelles ? De très nombreuses et pertinentes suggestions d'ouvertures à révision de notre Constitution, dans tous les domaines, y compris non communautaires, certaines d'entre elles bénéficiant d'un large consensus ou au moins d'une belle convergence transcommunautaire. Des suggestions que l'on retrouve ici couchées sur le papier et qui font du bien parce qu'elles montrent que la jeune génération des constitutionnalistes et des politistes n'a pas que des compétences techniques. Elle a aussi de l'imagination et de la créativité. Et elle est en phase avec de fortes attentes observables dans la société civile belge qui, sous cette lumière, n'apparaît pas systématiquement divisée en deux démocraties irréconciliables². Merveilleux ! Quel magnifique bouillonnement d'idées mises à la disposition de nos élus, et ce quelques semaines avant la discussion sur la déclaration de révision de la Constitution qui a clos, comme c'est devenu une habitude, la législature. Mais voilà, et il fallait s'y attendre, ces excellentes suggestions adressées à un pouvoir législatif en fin de course étaient condamnées à demeurer lettre morte, faute de temps et de disponibilité d'esprit pour faire un travail suffisamment approfondi d'analyse et de discernement, a fortiori depuis la chute du gouvernement

- 1 Faut-il le rappeler, c'est le 15 juillet 1988 qu'a été promulgué le nouvel article 59bis, § 2, al. 1^{er} (devenu le 127, § 1^{er}, al. 1^{er}) de la Constitution qui a communautarisé l'enseignement bien au-delà des bornes initiales du 24 décembre 1970.
- 2 Nous faisons évidemment allusion ici à la pensée politique du président de la N-VA B. DE WEVER, *Over identiteit*, Gent, Borgerhoff & Lamberigts, 2019. Sur cette pensée selon laquelle une communauté démocratique doit être linguistiquement homogène, voy. L. BARBÉ, *La N-VA expliquée aux francophones*, Namur, Etopia, 2019 et P. VAN PARYS, « Vive le confédéralisme ? », in *Le Soir*, 18 juin 2019. Sur les liens qui unissent au contraire l'idéal démocratique et l'acceptation de l'hétérogénéité, voy. not. l'excellent ouvrage de Ph. GERARD, *Droit et démocratie. Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1995.

et donc en l'absence d'une majorité cohérente³. Même si les discussions ont été inhabituellement très ouvertes à la Chambre et au Sénat en raison de l'absence d'un projet de déclaration émanant du gouvernement, la déclaration de révision du 20 mai 2019 a offert une confirmation particulièrement accablante de cet échec prévisible⁴. Il est permis de penser que ce sont les vices de la procédure de révision commandée par l'article 195 de la Constitution qui expliquent en bonne partie cette déconvenue.

L'on se propose donc de saisir cette occasion pour revenir dans cette étude sur le vieux dossier de la révision de la procédure de révision et surtout pour avancer une nouvelle idée qui rend cette révision plus nécessaire aujourd'hui que jamais. Nous allons d'abord rappeler brièvement les nombreux défauts de cette procédure qui sont autant d'arguments en faveur d'une ouverture à révision de l'article 195. (I). Nous évoquerons ensuite les objections qui ont été avancées à l'encontre de cette ouverture à révision lors des débats qui ont eu lieu à ce sujet en avril-mai 2019 (II). La réponse à ces objections tient à nos yeux dans un changement d'attitude qu'il est temps d'envisager à l'égard des peurs existentielles que suscite cette ouverture à révision. Nous allons défendre l'idée, certes audacieuse, mais appropriée à la gravité de la crise en cours de l'Etat belge, qu'un des avantages d'une révision de cette disposition consiste dans la possibilité qu'elle offrirait de réveiller le pouvoir constituant originaire pour débattre de l'avenir de l'Etat belge sans tabou et prendre des décisions fondamentales de « déconstitution » ou de « reconstitution » de cet Etat (III). Nous ne manquerons pas d'examiner les objections juridiques qui peuvent être avancées contre la licéité de ce réveil et nous exposerons les réponses que ces objections appellent à notre sens (IV). Enfin, nous lancerons un appel au Sénat pour qu'il mène à bien le travail qui permettra de préparer les esprits à ce nouvel exercice de la fonction constituante originaire (V).

I. Les arguments bien connus en faveur de l'ouverture à révision de l'article 195

On connaît le problème. L'article 195 présente un très grand nombre de défauts, à commencer par cette séquence préalable de la déclaration de révision par laquelle le trois branches d'un pouvoir législatif à bout de souffle et

déjà –légitimement– obnubilé par la campagne électorale vont tenter de s'entendre, au consensus dans un conseil des ministres parfois démissionnaire et à la majorité absolue dans les assemblées, pour lier les mains du prochain gouvernement et des prochaines chambres *sans savoir*, par hypothèse, ce que les nouvelles Chambres issues des urnes voudront et pourront décider à la majorité des deux tiers.

La procédure présente encore bien d'autres failles sur lesquelles nous n'allons pas nous étendre longuement ici, la doctrine disponible sur le sujet ayant déjà fait le tour du sujet depuis longtemps⁵. Mentionnons seulement les principales pour mémoire. *Primo*, la procédure de révision incite à adopter des déclarations à l'issue de chaque législature, alors que le constituant de 1831 avait conçu son dispositif, à juste titre, pour éviter des révisions trop fréquentes. *Secundo*, elle ne permet pas une véritable participation des citoyens aux débats constitutionnels, dans la mesure où les enjeux constitutionnels sont noyés dans les enjeux politiques ordinaires lors de la campagne électorale et compte tenu du fait que la déclaration qui ne lie pas les chambres constituantes quant au sens des révisions envisagées ne peut donc pas renseigner les citoyens à ce sujet. *Tertio*, non révisée depuis 1831 si ce n'est par la disposition transitoire de 2011 qui n'est plus en vigueur et qui a précisément démontré ses défauts, la procédure ne prévoit pas la participation des groupes linguistiques, alors que ceux-ci sont associés à l'élaboration des lois spéciales pourtant hiérarchiquement inférieures aux normes constitutionnelles. *Quarto*, la procédure conduit nécessairement à des déclarations imprévoyantes et donc trop étriquées qui encouragent le législateur à violer la Constitution ou à la contourner par des révisions implicites. *Quinto*, elle est inadaptée aux engagements internationaux de l'Etat, et en particulier à la dynamique de l'intégration européenne qui conduit la Belgique à ratifier des traités modificatifs dans des délais inconciliables avec le respect des séquences de l'article 195, quand bien même ils contredisent des exigences constitutionnelles. *Sexto*, la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas consultée sur les projets et les propositions de révision, alors que son intervention est légistiquement plus que souhaitable ; etc...

Il y avait donc d'excellents arguments en faveur de l'inclusion de l'article 195 dans la déclaration de révision de

écrire en
italique

3 Cf. M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *J.T.*, 2019/14, n°6768, 6 avril 2019.

4 Cf. *Mon. b.*, 23 mai 2019 et la contribution dans le présent numéro de M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « La déclaration de révision de 2019 : une occasion manquée ».

5 Pour une synthèse de ces critiques, voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Dossier du Journal des tribunaux, n°28, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 23-36.

2019, et ce d'autant plus que la doctrine récente⁶, tout comme celle qui s'est exprimée lors de nos après-midis de séminaire⁷, converge largement sur d'excellentes propositions de révision *de constitutione ferenda*. On voit bien le dispositif normatif, ni trop rigide ni trop souple et plus démocratique, qu'il conviendrait de substituer au texte actuel de l'article 195. Il faut en tout cas supprimer cette technique de la déclaration préalable qui prive le pouvoir constituant dérivé de la capacité de réviser la Constitution au moment qu'il juge opportun. 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. Les temporalités du constituant et du législateur ne peuvent pas être les mêmes. Mais l'essentiel, c'est qu'à l'intérieur d'une même législature, une initiative de révision puisse être prise et qu'elle puisse conduire, après un délai de réflexion assorti de délibérations élargies à des panels citoyens, à l'adoption d'un texte, quitte à ce que l'entrée en vigueur de ce texte soit, dans certaines matières essentielles, reportée à la législature suivante. Cet appel à l'ouverture à révision de l'article 195 n'a été entendu ni par la Chambre⁸, ni par le Sénat⁹, ni par le gouvernement¹⁰.

II. Les objections contre l'ouverture à révision de l'article 195

Comme on pouvait le pressentir lors du séminaire du 15 février 2019, les objections ont avant tout été d'ordre politique. Ouvrir à révision 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 avait d'ailleurs proposé d'ouvrir à révision la totalité des articles de la Constitution de manière à faire sauter tous les verrous susceptibles d'entraver l'objectif d'une septième réforme destinée à faire de la Belgique une « confédération »¹¹. Le Premier ministre, Charles Michel, a effectivement placé le débat sur le terrain politique en annonçant aux députés qu'il se battra au sein du gouvernement pour empêcher l'insertion dans la déclaration des « articles institutionnels » et pour limiter ainsi « le risque du chaos communautaire »¹². De son côté, le député cdH Francis Delpérée, par ailleurs rapporteur de la commission de révision de la Constitution de la Chambre, a bien résumé cet état d'esprit dans son intervention en séance plénière: « en ne mettant pas dans la liste de la Chambre l'article 195, notre commission -et je l'espère, notre Assemblée- tient un langage clair : pas de fuite en avant, pas de révision sans balise, pas de table rase révolutionnaire, pas 'd'aventure' comme l'ont dit certains. En faisant cela, j'ai le sentiment, la conviction, la volonté aussi de léguer à mes successeurs des outils pour faire fonctionner l'Etat Belgique. Pas pour entreprendre, dans les voies constitutionnelles, la révolution institutionnelle que certains appellent de leurs vœux. Je sais bien que des esprits plus audacieux diront que c'est de la timidité¹³, voire de la lâcheté. Je ne vais pas polémiquer avec eux. Je me dis simplement que le principe de précaution ne vaut pas seulement en matière environnementale. Il vaut aussi en matière constitutionnelle »¹⁴.

6 Voy. les suggestions et les références dans H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ, op. cit., p. 36-39.

7 Voy. les contributions à ce sujet dans le présent numéro.

8 Cf. Déclaration de révision de la Constitution, texte adopté en séance plénière, 5 avril 2019, *Doc. parl.*, Ch., s.o. 2018-2019, n° 54 3708/004.

9 Cf. Déclaration de révision de la Constitution, texte adopté en séance plénière, 23 avril 2019, *Doc. parl.*, Sén., s.o. 2018-2019, n°6-526/4.

10 *Mon. b.*, 23 mai 2019.

11 Cf. l'intervention de M. De Rover (N-VA) dans le Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution de la Chambre, *Doc. parl.*, Ch., s.o. 2018-2019, n° 54 3708/001, p. 13.

12 Cf. son intervention à la séance de la Chambre du 4 avril 2019, CRIV 54 PLEN 280, p.13. Dans la presse, le Premier ministre avait auparavant qualifié la liste adoptée par la commission de révision de la Chambre, où ne figurait pas l'article 195, de « folie communautaire » (*De Standaard*, 4 avril 2019). Les mandataires du MR ont bien sûr relayé ce point de vue. Voy. not. l'intervention de M. Miller dans le Rapport précité fait au nom de la Commission de révision de la Constitution de la Chambre, p. 24 et celle, au Sénat, de Mme Barzin qui cite expressément l'article 195 parmi ceux « dont la révision pourrait être détournée à des fins communautaires » (*Doc. parl.*, Sén., s.o. 2018-2019, n°6-526/1, p. 39).

13 Il est probable que le député fait ainsi allusion à la carte blanche publiée par H. DUMONT, M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, « Entrer à reculons dans un Etat-coquille vide ou construire l'avenir délibérément ? », in *La Libre Belgique*, 18 mars 2019.

14 Chambre, séance du 4 avril 2019, CRIV 54 PLEN 281, p. 32. Voy. dans le même sens par ex. l'intervention de Mme Onkelinx (PS) qui en appelle à la prudence, « vu les circonstances actuelles », l'article 195 « constituant une garantie de stabilité de nos institutions (Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc. parl.*, Ch., s.o. 2018-2019, n° 54 3708/001, p. 16) et la déclaration de M. Gilkinet (Ecolo) : « nous avons fait le choix explicite de ne pas retenir dans notre liste d'articles à réviser tout article qui pourrait conduire trop directement à un nouveau round communautaire (...). Par conséquent, vous n'aurez pas été étonnés de ne pas trouver dans la liste que nous avons déposée l'article 195 de la Constitution » (Chambre, séance du 4 avril 2019, CRIV 54 PLEN 281, p. 26). Comp. l'intervention de M. Maingain (DéFI) qui défend plus le statu quo sur le fond : « Je continue à penser que l'article 195, sa procédure en deux temps, sa

A ce stade de notre développement, le lecteur est en droit de se demander à quel titre un constitutionnaliste peut s'exprimer sur ce terrain proprement politique qui n'est pas le sien. Qui est-il pour évaluer les risques et les opportunités d'une ouverture à révision de la clé des révisions, une clé potentiellement mortelle pour notre Etat?

L'on peut et l'on doit d'abord faire deux petites remarques élémentaires de pur droit constitutionnel. *Un*, ouvrir à révision l'article 195, ce n'est pas se condamner à le réviser effectivement. La liberté demeure intacte pour les Chambres constituantes de le réviser ou non. *Deux*, sa révision effective exige une majorité des *deux tiers* des suffrages exprimés. Même s'ils existent, les risques d'une révision aberrante sont limités.

Pour le surplus, c'est vrai, l'auteur de cette contribution n'est que constitutionnaliste. Mais dès lors que celui-ci doit bien constater que la seule objection contre l'ouverture à révision de l'article 195 réside dans la peur d'une exploitation de cette procédure par les forces politiques qui veulent en finir avec l'Etat belge, n'est-il pas en droit de prendre à bras le corps la question qui n'a jamais cessé d'être refoulée en raison de cette peur : celle de savoir s'il existe une procédure juridiquement correcte qui permettrait aux Belges et à leurs représentants de débattre de l'avenir de l'Etat belge sans tabou et de prendre des décisions fondamentales de « déconstitution » ou de « reconstitution » de cet Etat à la suite de ce débat ? Il s'agit ni plus ni moins de savoir s'il y a moyen de réveiller ce que l'on appelle le pouvoir constituant originaire. Or, un des avantages d'une révision de l'article 195 consiste précisément à nos yeux dans la possibilité qu'elle offrirait d'organiser ce réveil en toute légalité.

III. Une nouvelle raison d'ouvrir à révision l'article 195 : un moyen de réveiller le pouvoir constituant originaire

Même s'ils sont peu nombreux à s'en soucier, l'analyse des transitions constitutionnelles et de ce qu'il faut appeler le droit trans-constitutionnel fait partie du métier de constitutionnalistes¹⁵. Nous avons ainsi livré en 2015, pour les Presses de l'Université Laval à Québec, avec Mathias El Berhoumi, une contribution qui a l'audace d'imaginer une procédure qui permettrait de discuter, dans une enceinte *ad hoc*, composés d'élus *ad hoc*, de la bonne manière de mettre proprement fin à l'Etat belge *ou bien* – l'on insiste : « ou bien » – de reconstituer celui-ci à la faveur d'un nouvel acte constituant¹⁶. Nous entendons déjà les belles âmes horrifiées par cette audace : « n'allez-vous pas alimenter une de ces prophéties auto-réalisatrices ? Vous prenez au sérieux les voix séparatistes ? Comment pouvez-vous ? Ce ne sont que des gesticulations rhétoriques à des fins basement électorales. Une sorte de légende bien belge. N'y prêtez pas attention ». Nous n'ignorons pas que les sondages les plus récents ne révèlent que l'existence d'une fraction de 4 à 6 % de séparatistes dans l'opinion publique flamande¹⁷. Les enquêtes les plus rigoureuses démontrent aussi que les réformes institutionnelles sont loin de figurer au sommet des préoccupations des électeurs lorsqu'ils accomplissent leur devoir de citoyen¹⁸. Mais l'exemple slovaque, même s'il est très différent et non transposable au cas belge, compte tenu en particulier de l'enjeu bruxellois sans équivalent dans l'ancienne Tchécoslovaquie¹⁹, montre qu'un Etat fédéré peut se séparer de son partenaire alors que 84 % de ses citoyens s'y opposent. L'explication du politologue Alain Dieckhoff tient en quelques mots : « en dernier res-

procédure de lente maturation, qui permet de vérifier jusqu'où on peut engager un processus – un début de consensus émerge-t-il déjà au niveau de la pré-constituante avant de s'engager dans la constituante ? – est utile et même nécessaire dans un pays tel que la Belgique » (*ibidem*, p. 34). En revanche, les députés S. Verherstraeten (CD&V : Cf. *ibidem*, p. 13 et 17) et P. Dewael (Open vld) se sont déclarés favorables à l'ouverture à révision de l'article 195, ce dernier estimant que « dans une démocratie parlementaire un parlement doit toujours être en mesure d'adapter la Constitution aux mutations des besoins sociaux » (*ibidem*, p. 19). Au total, il échet d'observer que la commission de la Chambre n'a repoussé l'ouverture à révision de l'article 195 que par 9 voix contre 8 : *Doc. parl.*, Ch., s.o. 2018-2019, n° 54 3708/001, p. 165, tandis qu'au sein de la commission des affaires institutionnelles du Sénat, ce rejet a été adopté par 16 voix contre 4 : *Doc. parl.*, Sén., s.o. 2018-2019, n° 6-526/1, p. 164.

15 Voy. sur cette notion O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, p. 264 et sv.

16 Voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Les référendums constitutionnels et constituants dans l'Etat plurinational belge : un parcours d'obstacles insurmontables ? », A. BINETTE et P. TAILLON (dir.), *La démocratie référendaire dans les ensembles plurinationaux*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2018, p. 313-382.

17 D'après notre collègue politiste Dave Sinardet.

18 Voy. L. DE WINTER, « La recherche sur les identités ethno-territoriales en Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 14, n° 4, 2007, p. 575 à 595 ; K. DESCHOUWER et D. SINARDET, « Langue, identité et comportement électoral », K. DESCHOUWER, P. DELWIT, M. HOOGHE et S. WALGRAVE (dir.), *Les voix du peuple. Le comportement électoral au scrutin du 7 juin 2009*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010, p. 61 à 80 ; M. REUCHAMPS, « The Future of Belgian Federalism Through the Eyes of the Citizens », *Regional & Federal Studies*, vol. 23, n° 3, 2013, p. 353 à 368.

19 Avec Prague du côté tchèque et Bratislava du côté slovaque.

écrire : les

sort, ce sont les élites qui décident de l'avenir politique » d'un pays²⁰. Même si cette assertion est discutable, il est indéniable que l'évolution des mentalités parmi les élites doit particulièrement retenir l'attention. Or, que constate-t-on à cet égard ? Au moins ceci : qu'à l'issue des élections du 26 mai 2019, les deux partis séparatistes, la N-VA et le Vlaams Belang, n'ont manqué la majorité des sièges dans le groupe linguistique néerlandais de la Chambre qu'à deux sièges près²¹.

Nous savons que la Belgique n'aime pas les révolutions. Nous avons toujours dit que *Bye Bye Belgium*, c'était du cinéma *borderline*, entaché d'une faute déontologique, qui avait le seul mérite de faire réfléchir la grande masse des francophones beaucoup trop peu conscients de la fragilité de leur Etat et de la nécessité d'investir, par conséquent, beaucoup plus vigoureusement dans leurs Régions et leur Communauté²². En revanche, la réduction de la Belgique en coquille vide *step by step*, ce n'est pas du cinéma. C'est la tendance lourde depuis 1970. Et quand le président du CD&V, Wouter Beke, déclare à la presse, au printemps 2019, qu'il n'est pas favorable au confédéralisme, mais qu'il ne peut pas non plus envisager des refédéralisations parce que le sens de l'histoire est unilatéralement favorable aux défédéralisations, on ne peut pas se dérober à une réflexion existentielle sur l'avenir. Un Etat 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. La longueur des processus de formation du gouvernement au niveau fédéral après les élections de 2007²³, 2010²⁴ et 2019²⁵ ne permet pas non plus d'écarter l'hypothèse d'un blocage dont on ne pourrait sortir que par des débats aptes à aborder tous les scénarios.

Dans ces conditions, nous croyons raisonnable de réfléchir à une procédure de démocratie représentative, doublée d'une procédure de démocratie participative et délibérative, qui permettrait, au moment jugé le plus opportun, de réfléchir collectivement à la bonne manière de se séparer ou de refonder l'Etat belge sur de nouvelles bases. Or l'établissement de cette procédure ne peut revenir qu'au pouvoir constituant. Plus précisément, seul le pouvoir constituant dérivé peut instituer la passerelle qui permettrait au pouvoir constituant originaire de s'exprimer car seul ce dernier, l'équivalent fonctionnel et symétrique du Congrès national de 1831, pourrait disposer de la Belgique. Tous les démocrates des deux côtés de la frontière linguistique devraient l'admettre. Pour que l'on puisse, le cas échéant, si nécessaire, un jour, donner la parole à ce pouvoir constituant originaire, il faut disposer des moyens constitutionnels de le faire renaître.

Comme nous l'écrivions avec Marc Uyttendaele et Marc Verdussen en mars 2019, « 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'Etat belge ». Si 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'Etat pourraient faire appel de cette procédure exceptionnelle, en dehors de celles qui régissent les affaires politiques normales relevant des compétences

20 A. DIECKHOFF, « Présentation », A. DIECKHOFF (dir.), *Belgique. La force de la désunion*, Bruxelles, Éditions complexe, 1996, p. 16.

21 La N-VA totalise 25 sièges dont un élu siégeant comme indépendant et le Vlaams Belang 18, soit 43 sièges sur un total de 89 membres dans le groupe linguistique néerlandais.

22 Cf. H. DUMONT, « Bye-bye Belgium, une fiction révélatrice », in *La Libre Belgique*, 10 janvier 2007.

23 Cf. not. H. DUMONT, « La crise de l'Etat belge : un défi pour la raison publique », in *Raison publique*, n°8, PUPS, 2008, p. 71-93.

24 Cf. not. H. DUMONT, « Un impossible dialogue ? Deux communautés dans la tourmente », A. VON BUSEKIST (dir.), *Singulière Belgique*, Paris, Fayard, 2012, p. 29-45 ; P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (dir.), *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2012.

25 Sur ces élections et la situation politique consécutive avant la pandémie de Covid-19, voy. not. B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, C. ISTASSE, C. SÄGESSER, « Les résultats des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019 », *C.H. du CRISP*, n°2414-2415, 2019 ; C. SÄGESSER, « Déjà 170 jours de crise politique... », *Les @nalyse du CRISP en ligne*, 10 juin 2019, www.crisp.be ; J. FANIEL (interviewé par Thierry EVENS), « Les partis traditionnels n'ont plus la majorité », *Les @nalyse du CRISP en ligne*, 20 juin 2019, www.crisp.be ; B. BIARD et J. FANIEL, « L'extrême droite aux élections du 26 mai 2019 : toujours ce paradoxe belge... », *Les @nalyse du CRISP en ligne*, 1^{er} juillet 2019, www.crisp.be. Sur la formation du gouvernement minoritaire Wilmès II qui ne s'explique que par la nécessité impérieuse de gérer la pandémie et sur la perdurance de la crise politique que la crise sanitaire masque à peine, voy. F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'Etat belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *C.H. du CRISP*, 2446, 2020, p. 15-18 et J. FANIEL et C. SÄGESSER, « La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020) », *C.H. du CRISP*, n°2447, 2020.

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, de cette procédure solennelle »²⁶ que je qualifie de trans-constituante.

IV. Les objections contre le réveil du pouvoir constituant originaire et les réponses à celles-ci

Certains constitutionnalistes ne manqueront pas d'objecter à ma proposition que le pouvoir constituant originaire a disparu depuis le 7 février 1831 et que l'on ne pourrait le faire renaître qu'au terme d'une procédure juridiquement révolutionnaire, autrement dit inconstitutionnelle. Il faut examiner cette objection avec le plus grand soin.

On sait que dès l'édiction d'une Constitution par le pouvoir constituant originaire, celui-ci passe à l'arrière-plan. Il cède, en effet, la place aux pouvoirs constitués. Disparaît-il pour autant ? Les constitutionnalistes sont divisés à ce sujet. La théorie la plus répandue considère qu'il a effectivement disparu. Sans l'avaliser lui-même, le consti-

tutionnaliste brésilien Thomaz Pereira la résume bien dans ces termes : « 'the People' has left the house (...) Quand bien même l'acte politique fondateur qui a engendré et qui légitime encore l'autorité de la constitution est basé sur un acte 'du peuple', il y va d'une forme unique de manifestation qui n'a pas d'équivalent à l'intérieur de l'ordre constitué »²⁷. Si le peuple s'exprime à nouveau de la même façon, il sort de la légalité et un nouvel ordre constitutionnel est formé. Plus précisément, selon un raisonnement binaire, ou bien l'acte du peuple qui s'exprime après la fondation constituante et qui entend rester substantiellement similaire à l'acte constituant se conforme aux règles et structures constituées, ou bien il est illégal. Dans le premier cas, on parlera d'une intervention du pouvoir constituant *dérivé*, et non plus originaire, tandis que dans le second cas, on taxera le nouvel exercice du pouvoir constituant originaire de destructeur du régime constitutionnel en place. En Belgique, cette doctrine²⁸ a été adoptée par la section de législation du Conseil d'Etat²⁹.

Une théorie minoritaire que nous défendons depuis longtemps³⁰, en bonne compagnie du reste³¹, affirme au contraire que le pouvoir constituant originaire est comme un géant assoupi ou franchement endormi, mais toujours susceptible de se réveiller³². Comme l'affirme Georges Burdeau, il « oppose une résistance insurmontable à être, dans sa plénitude, intégré dans un organe constitué »³³. Mais toute la question est alors de trouver le moyen

26 H. DUMONT, M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, *op. cit.*

27 T. PEREIRA, « Constituting the Amendment Power. A Framework for Comparative Amendment Law », R. ALBERT, X. CONTIADES et X. FOTIADOU (ed.), *The Foundations of Constitutional Amendment*, Portland, Hart Publishing and Bloomsbury, 2017, p. 116 (notre trad.).

28 Défendue notamment par Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « L'introduction du référendum en droit belge », F. DELPÉRÉE (dir.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 171-172 ; F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. 1, *Les données constitutionnelles*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 1987, p. 85 ; J. VELAERS et P. POPELIER, « Le référendum constitutionnel en Belgique », *Rapports belges au Congrès de l'Académie internationale de droit comparé à Utrecht*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 616-617.

29 Cf. Avis du Conseil d'Etat n°15.853/AG-15.854/AG-15.969/AG-15.970/AG-15.971/AG, *Doc. parl.*, Ch., 1984-1985, n°783-2.

30 En l'affinant, ici encore, au fur et à mesure des occasions qui nous sont données de l'exposer : Cf. H. DUMONT, « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », *A.P.*, 1994, T 2-3, p. 101-107 ; H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1994, p. 331 à 356 ; H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Les référendums constitutionnels et constituants dans l'Etat plurinational belge : un parcours d'obstacles insurmontables ? », *op. cit.*, p. 324-346.

31 Voy. notamment, outre G. BURDEAU, H. CYR et Y. ROZNAI cités ci-dessous, T. PEREIRA, *op. cit.*, p. 113-120. Ce dernier auteur insiste toutefois sur les limites du conceptualisme juridique dans cette controverse, tant s'y révèlent décisives les données relevant du contexte historique et politique en cause. Pour lui, il faut renoncer à chercher une réponse unique à cette question théorique en l'absence d'une « *single one-size-fits-all answer* » (p. 113).

32 Cf. Y. ROZNAI, « Amendment Power, Constituent Power, and Popular Sovereignty : Linking Unamendability and Amendment Procedures », R. ALBERT, X. CONTIADES et X. FOTIADOU (ed.), *op. cit.*, p. 31, qui emprunte l'expression de « sleeping giant » au constitutionnaliste québécois Hugo CYR.

33 G. BURDEAU, *Traité de science politique*, T. IV, *op. cit.*, p. 194. Pour le dire autrement, avec Carl Schmitt, « édicter une constitution ne peut en aucun cas épuiser, absorber ou consommer le pouvoir constituant. Le pouvoir constituant n'est pas abrogé ou évacué parce qu'il s'exerce une fois. La décision politique que représente la constitution ne peut pas agir en retour sur son sujet et supprimer son existence politique. Cette volonté continue à exister à côté de la constitution et au-dessus d'elle » (*Théorie de la Constitution*, *op. cit.*, p. 212). Cette

constitutionnel de le réveiller sans verser dans le désordre et le chaos juridique. Il faut, en effet, sortir du paradoxe qui affecte la doctrine dominante quand celle-ci légitime l'ordre constitutionnel en s'appuyant sur le principe de la souveraineté populaire, tout en interdisant à cette souveraineté de se manifester à nouveau dans le respect de la légalité³⁴. Dire à un peuple qu'il est souverain, mais qu'il ne peut exprimer cette souveraineté de manière plénière qu'en sortant de la légalité est en effet contradictoire. Nous pensons par conséquent qu'un Etat ne peut pas se voir a priori privé de tout moyen, certes exceptionnel³⁵, mais légal, de passer d'un ordre constitutionnel à l'autre.

A nos yeux, le moyen juridique de réveiller le pouvoir constituant originaire sans créer le désordre juridique consiste dans l'adoption par le pouvoir constituant dérivé d'une procédure exceptionnelle permettant d'organiser l'élection d'une assemblée *ad hoc*, un Congrès national spécialement investi du pouvoir de déconstituer ou de reconstituer l'Etat sur de nouvelles bases, la décision de ce Congrès pouvant, la cas échéant, être subordonnée à sa ratification par un référendum. Cette procédure peut être régulièrement adoptée par le pouvoir constituant dérivé parce qu'elle ne prescrit pas elle-même l'acte déconstituant ou reconstituant. Elle se contente de faire office de passerelle entre l'ordre constitutionnel potentiellement révolu et le nouveau qui pourrait émerger en redonnant au pouvoir constituant originaire la capacité de s'exprimer. Sa portée n'est donc que trans-constituante.

Devant s'analyser comme une passerelle entre deux ordres constitutionnels distincts, elle échappe ainsi à la critique selon laquelle il est illogique de prétendre qu'une procédure juridique permette l'exercice d'un pouvoir illimité à l'intérieur d'un ordre constitué³⁶. En effet, à strictement parler, le pouvoir constituant originaire ne cohabite pas avec le pouvoir constituant dérivé puisque tout au long du déroulement de cette procédure trans-constituante, la Constitution initiale demeure intégralement en

vigueur. Cette Constitution n'est abrogée ou intégralement remplacée par une autre que par l'effet de l'acte déconstituant ou reconstituant adopté par le Congrès national. Nous sommes donc d'accord avec la doctrine majoritaire pour considérer que le pouvoir constituant originaire ne peut pas, « à son gré », mettre le pouvoir constituant dérivé « en veilleuse et s'y substituer »³⁷. Selon notre théorie, ce n'est pas lui qui prend l'initiative de rompre sauvagement avec l'ordre constitutionnel en vigueur. C'est précisément le pouvoir constituant dérivé qui prend la responsabilité, en vertu du principe de la souveraineté populaire, de mettre le pouvoir originaire en mesure de reprendre la parole. Nous rejoignons ainsi la recommandation de la « Commission européenne pour la démocratie par le droit », dite de Venise : l'usage d'une procédure juridique, même pour l'adoption de nouvelles constitutions, procure l'avantage notable de « renforcer la stabilité, la légalité et la légitimité du nouveau système »³⁸.

Ajoutons que, selon notre théorie, un pouvoir constituant originaire qui veut s'enchaîner en interdisant tout dispositif lui permettant de reprendre lui-même la parole, au terme d'une procédure extraordinaire instituée par le pouvoir constituant dérivé, outrepassse ses droits en contredisant sa propre prémice qui n'est autre que la souveraineté du peuple. Il en va de même d'une doctrine qui prétend déduire cette interdiction d'une interprétation soi-disant logique du texte constitutionnel ou de son esprit.

Il résulte de la procédure que nous défendons et de la théorie du pouvoir constituant qui la sous-tend que si elle était appliquée, le peuple belge, par sa souveraineté constituante réveillée de la sorte, serait autorisé à remettre en cause la norme constitutionnelle supérieure contenue dans le décret du 18 novembre 1830 par lequel le Congrès national originaire avait proclamé l'indépendance du peuple belge. Rappelons que ce décret avait été délibérément tenu à l'écart du corpus constitutionnel du 7 février 1831 parce que le Congrès national avait voulu le

référence à la théorie de la Constitution de Carl Schmitt ne signifie évidemment pas que l'on en suit les prémisses et les conséquences, ce que la suite de notre raisonnement démontre.

34 Cf. en ce sens T. PEREIRA, *op. cit.*, p. 118.

35 Eu égard à ce caractère exceptionnel, il est raisonnable de considérer que le référendum, pour autant qu'il soit organisé dans le cadre d'une procédure qui écarte tout danger de dérive autoritaire (on dit parfois plébiscitaire), est a priori l'instrument le plus adéquat pour permettre au peuple d'exercer la souveraineté qui lui revient en tant que détenteur ultime du pouvoir constituant originaire. Pour de plus amples développements, voy. H. DUMONT, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », *op. cit.* Sur les difficultés très aiguës à surmonter en Belgique pour délimiter les collectivités et les majorités à prendre en compte, voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Les référendums constitutionnels et constituants dans l'Etat plurinational belge : un parcours d'obstacles insurmontables ? », *op. cit.*

36 Sur cette critique, voy. T. PEREIRA, *op. cit.*, p. 119.

37 F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. 1, *Les données constitutionnelles*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 85.

38 COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Rapport sur l'amendement constitutionnel*, adopté les 11 et 12 décembre 2009, CDL-AD (2010)001, pt. 15.

soustraire à l'emprise de l'article 195 qui règle l'exercice du pouvoir constituant dérivé. Faisant fi de la volonté expresse du pouvoir constituant originaire, une partie de la doctrine et la section de législation du Conseil d'Etat considèrent qu'il est néanmoins révisable par le pouvoir constituant dérivé³⁹. Nous défendons ici la thèse qu'il ne pourrait être abrogé que par un acte déconstituant que seul le pouvoir constituant originaire pourrait poser après avoir été ranimé par l'effet de la procédure exceptionnelle ici décrite.

Il nous reste enfin à suggérer une procédure propre à préparer les esprits à cette résurrection du pouvoir constituant originaire. C'est du côté des rares prérogatives résiduelles du Sénat que nous la trouvons.

V. Pour un rapport d'information préparatoire du Sénat

Si la législature qui s'est ouverte au lendemain des élections du 26 mai 2019 ne se termine pas prématurément par des élections anticipées, l'on pourrait au moins confier au Sénat la rédaction d'un rapport d'information approfondi sur les différents scénarios d'un avenir possible pour l'Etat belge. Ce rapport pourrait étudier notre proposition et toutes celles reprises dans ce numéro spécial afin de préparer, pour une fois en prenant le temps et en se donnant les moyens de faire un travail sérieux, la prochaine déclaration de révision de la Constitution.

A nos yeux, il est grand temps d'associer à cette étude un panel représentatif de citoyens tirés au sort. Les objections juridiques que l'on pourrait opposer à cette association, compte tenu de la composition du Sénat que prescrit la Constitution à ce jour, ne nous paraissent pas insurmontables s'il est clair que le rapport d'information ne pourra être formellement adopté *in fine* que par les élus. Idéalement, ces citoyens tirés au sort seraient en nombre égal à celui des sénateurs pour favoriser un dialogue argumenté qui aurait l'avantage notable de ne pas être d'emblée capturé par la discipline des appartenances partisans.

Dira-t-on que les sujets à examiner sont trop techniques ? Non, ils sont abordables par des citoyens de bonne vo-

lonté, moyennant leur éclairage par des experts-pédagogues. Elus et tirés au sort gagneraient d'abord à bien prendre la mesure de ce qui signifie encore un Etat aujourd'hui à l'heure de la mondialisation et de la crise de l'intégration européenne. Sous le bénéfice de cette réflexion préliminaire, ils devraient examiner toutes les conséquences qui résulteraient d'une éventuelle scission de l'Etat belge en prenant en compte les différentes façons possibles de concevoir et d'organiser cette scission, ainsi que les différents processus de création et les chances de développement des micro-Etats qui prendraient la place du *de cujus*. Ils devraient aussi prendre une connaissance précise des dysfonctionnements dont souffre l'Etat belge tel qu'il est organisé aujourd'hui, le mille-feuilles institutionnel bruxellois méritant une attention toute particulière. Il leur reviendrait de passer alors en revue tous les scénarios de restructuration ou de déstructuration possibles de l'Etat, avec les divers modes de financement qui vont de pair, notamment les schémas tantôt abusivement, tantôt adéquatement qualifiés de confédéraux, le transfert des compétences résiduelles aux entités fédérées conformément à l'article 35 de la Constitution, la montée en puissance des appartenances régionales dans une Belgique à quatre, ou inversement des deux principales Communautés dans une Belgique à deux. Ils seraient enfin bien inspirés de réagir à quelques propositions trop peu discutées à ce jour, alors qu'elles ont le mérite d'obliger ceux qui prennent soin d'y répondre de clarifier ce que, à leur estime, les Belges pourraient encore vouloir faire ensemble et à quelles conditions. Citons-en deux à titre d'exemples.

Nous pensons d'abord au dilemme que certains théoriciens flamands de la démocratie proposent à la minorité francophone, dilemme que l'on pourrait résumer comme suit : ou bien vous demeurez attachés aux mécanismes consociatifs comme la parité au Conseil des ministres, les lois à majorité spéciale et la sonnette d'alarme qui évitent l'application du principe de majorité dans le domaine des matières gérées au niveau fédéral en vous donnant un droit de veto, et dans ce cas, vous devez accepter de nouvelles défédéralisations au profit des Communautés, avec le risque de réduire l'Etat belge à une coquille presque vide ; ou bien vous êtes prêts à y renoncer, auquel cas le processus centrifuge pourrait s'arrêter, et des refédéralisations seraient même envisageables selon un nouveau processus centripète⁴⁰.

39 Sur cette doctrine et les critiques auxquelles elle s'expose, Cf. H. DUMONT, « la Constitution : la source des sources tantôt renforcée, tantôt débordée », I. HACHEZ et al. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 4, *Théorie des sources du droit*, Limal/Bruxelles, Anthémis/Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2013, p. 126-130.

40 Nous résumons ainsi le raisonnement tenu par S. RUMMENS et S. SOTTIAUX, « Democratic Legitimacy in the *Bund* or 'Federation of States' : the Cases of Belgium and the EU », in *European Law Journal*, vol. 20, n°4, juillet 2014, p. 581-584.

Elus et tirés au sort devraient tout autant revenir sur la proposition de créer une circonscription électorale fédérale qui permettrait « de maintenir un dialogue communautaire non seulement entre dirigeants de formations politiques » du nord et du sud, « mais également entre ces dirigeants et les citoyens appartenant à une autre communauté linguistique que la leur »⁴¹. On se souvient que la sixième réforme de l'Etat a conduit cette proposition dans un de ces « frigos » dont les négociateurs belges ont le secret quand ils veulent « encommissionner » une idée qui ne fait pas consensus⁴². Mais qui oserait contester la pertinence démocratique d'une sortie de ce dossier hors du frigo pour que des élus et des citoyens tirés au sort puissent en débattre à frais nouveaux ?

Si ce travail est bien mené, le rapport d'information qui en résulterait serait l'instrument idéal pour forcer chacune des formations politiques à prendre des positions claires sur l'avenir de l'Etat ou sa disparition (à plus ou moins court ou long terme) et sur les voies et moyens permettant de construire ou de déconstruire cet avenir. Les citoyens seraient ainsi mis en mesure, le jour venu, d'élire en connaissance de cause les membres d'une assemblée *ad hoc*, ce Congrès national dont nous avons plaidé le réveil⁴³ au terme de la procédure ici esquissée pour qu'il exerce le pouvoir constituant originaire, le seul qui puisse régler le sort de la souveraineté du peuple belge en toute légalité et en toute légitimité⁴⁴.

Conclusion

Les défauts de l'article 195 qui régit la procédure de révision de la Constitution belge sont patents. Nous les avons rappelés. Les Chambres préconstituantes et le gouvernement Michel ont estimé prudent de laisser néanmoins cette dispositions, tout comme les autres articles dits « institutionnels », hors de la déclaration de révision. Du coup, la procédure de révision a manifesté, une fois de plus, sa faiblesse structurelle : le préconstituant n'est pas doté de la préscience qui lui aurait permis de deviner le résultat des élections dont sa déclaration a déclenché l'organisation. A l'heure où nous écrivons ces lignes, les rapports de force issus de ces élections mettent encore la formation d'un gouvernement fédéral majoritaire dans

une impasse⁴⁵. Dans ces conditions, l'avenir dira si le préconstituant a été bien inspiré de se croire protégé des tensions communautaires par cette stratégie. Tout donne à penser que la gestion de la crise du coronavirus n'offre à cet égard qu'un répit aussi relatif que provisoire.

La crainte d'ouvrir une boîte de Pandore explique la décision prise en 2019 de ne pas insérer l'article 195 dans la déclaration de révision. C'est évidemment la profondeur de la crise existentielle qui affecte l'Etat belge depuis tant d'années qui explique cette préférence pour le statu quo malgré l'évidence des défauts qui appellent des remèdes. Les rapports de méfiance entre les deux principales communautés sont tels que l'ouverture à révision de l'article 195 est perçue, surtout par les parlementaires francophones -minoritaires, faut-il le rappeler- comme le cadeau à ne pas faire aux forces politiques qui pourraient en profiter pour faciliter de futures révisions propres à accélérer la fin de l'Etat belge ou à remettre en cause des garanties jugées vitales. Nous avons montré que cette réaction de peur n'est pas nécessairement la plus avisée et qu'il vaut la peine d'envisager une tout autre attitude. Plutôt que de se dérober aux questions existentielles, l'on pourrait se donner enfin les moyens de les affronter et de les résoudre démocratiquement.

Nous avons en l'occurrence défendu l'idée qu'un des avantages d'une révision de l'article 195, outre une amélioration substantielle de la procédure de révision dans la droite ligne des bonnes suggestions d'une doctrine bien connue, consiste dans la possibilité qu'elle offrirait de réveiller le pouvoir constituant originaire en convoquant un nouveau Congrès national. Concrètement, il s'agirait de mettre en place une procédure qui autoriserait l'organisation d'une élection exceptionnelle dans l'unique but de composer une assemblée spécialement habilitée à statuer sur ce que l'Etat belge doit devenir. En dehors du Parlement chargé de légiférer et de contrôler le gouvernement sur les questions ordinaires de la vie publique, cette assemblée constituante débattrait de toutes les hypothèses sans tabou. Au terme de ce débat, elle serait habilitée à prendre en toute souveraineté les décisions jugées praticables et légitimes, en ce compris les plus radicales qui peuvent aller jusqu'à la « déconstitution » de l'Etat ou sa « reconstitution » sur des bases toute nouvelles.

Enlever le
« S »

41 L. DETROUX, « La circonscription fédérale : du mythe à la réalité ... ou à l'histoire », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2011, p. 332.

42 Cf. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., p. 69.

43 A cette notable différence près que, cette fois, il s'agit évidemment d'élire l'assemblée constituante au suffrage universel.

44 Sur la question du référendum qui pourrait ratifier la décision de ce Congrès, Cf. *supra*, note 35.

45 Cf. les références *supra* sous la note 25.

Nous avons répondu aux objections juridiques qui peuvent être avancées contre la licéité de cette procédure par définition exceptionnelle. Enfin, nous avons lancé un appel au Sénat pour qu'il mène à bien le travail qui permettrait de préparer les esprits à ce nouvel exercice de la fonction constituante originaire. Il devrait se charger de la rédaction d'un rapport d'information approfondi sur les différents scénarios d'un avenir possible pour l'Etat belge. Ce rapport pourrait étudier notre proposition et toutes celles reprises dans ce numéro spécial afin de préparer la prochaine déclaration de révision de la Constitution.

La peur est rarement bonne conseillère. La prudence est plus avisée. Qu'il nous soit permis dans cette conclusion de rappeler brièvement ce que ce terme signifie en philosophie politique. Cette ultime incise s'impose parce que nous savons que l'on nous reprochera précisément de manquer de prudence en recommandant de dépasser le réflexe de peur par l'ouverture à révision de l'article 195 de notre Constitution, a fortiori pour autoriser le réveil du pouvoir constituant originaire.

Depuis Aristote, on sait que le type de rationalité « prudentielle » qui devrait caractériser l'action politique consiste en un mode de raisonnement très particulier qui ne peut se confondre ni avec la science ni avec des techniques prédéterminées ni avec une simple intuition. Il y va d'une forme d'intelligence qui sait découvrir les points d'équilibre entre ce qui est possible et ce qui ne l'est pas dans un monde qui n'est ni totalement rationnel ni totalement absurde⁴⁶. Au-delà de la simple sagesse pratique, il s'agit de la capacité de faire les bons choix, ceux qui répondent à l'exigence de l'appropriation des moyens aux fins que l'on entend poursuivre. C'est tout l'art de la *phronésis*, à la fois vertu -elle comporte une valeur morale- et forme de connaissance. Cette dernière fait appel à trois dispositions intellectuelles particulières : la bonne délibération, l'intelligence et le jugement⁴⁷.

Qu'est-ce que la prudence recommandait de faire dans les circonstances du printemps 2019 ? C'est évidemment aux responsables politiques qu'incombait la réponse

à cette question. C'est encore à eux qu'il reviendra d'y répondre lorsque l'on rediscutera de la prochaine déclaration de révision car il est plus que probable, au moins à moyen terme, que le chantier institutionnel devra être rouvert⁴⁸. Ce que le constitutionnaliste peut faire, c'est de contribuer à la qualité de leur délibération en les invitant à réfléchir, y compris *out of the box*, en l'occurrence ici à une nouvelle bonne raison d'ouvrir à révision l'article 195. Sans doute nos élites politiques seront-elles tentées de faire ce qu'elles ont toujours fait depuis 1970 : ne surtout pas ouvrir un chantier trop large, ne surtout pas chercher à s'entendre sur un véritable projet d'avenir et miser sur des compromis partiels sans autre vision que celle d'un séparatisme à crans d'arrêts.

Qu'il soit permis à un constitutionnaliste de dire que si cette façon de procéder a démontré ses vertus, elle atteint ses limites. Il nous semble qu'aujourd'hui la prudence pourrait conduire à rompre avec ce *modus operandi* parce que celui-ci n'est plus un moyen approprié à l'objectif d'une gestion démocratique de la vie en commun. Entrer dans une septième réforme de l'Etat en poursuivant dans la voie des compromis opaques et provisoires, à supposer que l'on en soit encore capable, ce serait priver les citoyens du pouvoir de délibérer en toute conscience de l'avenir de leur communauté politique. Ce serait alimenter la thèse que cet Etat est voué à un phénomène d'évaporation sans que l'on sache si la majorité de ses citoyens, d'un côté comme de l'autre de la frontière linguistique, est disposée à s'en accommoder. Au moins depuis 1991, à chaque élection, l'on entend des électeurs qui ont voté pour des partis séparatistes justifier leurs votes en fonction d'un motif étranger à cet objectif indépendantiste. Un jour, ne faudrait-il pas leur demander d'élire des représentants dont l'unique mandat sera de délibérer et de statuer en toute conscience sur les structures de l'Etat, leur pouvoir comprenant celui d'organiser un « bon » divorce – ou le moins mauvais des divorces possibles ? Refuser d'envisager très sérieusement cette piste au nom d'un acte de foi dans le pragmatisme légendaire des Belges qui ne ferait qu'occulter la stratégie de l'évaporation, ne serait-ce pas une imprudence et une faute contre la démocratie ?

46 P. AUBENQUE, *La prudence chez Aristote*, Paris, P.U.F., 1976, 2^{ème} éd., p. 113 et 116.

47 *Ibidem*, p. 145.

48 Le titre de notre étude consacrée à la sixième réforme de l'Etat le suggère déjà dans la mesure où les domaines sont nombreux où c'est plutôt l'art de ne pas choisir qui a été pratiqué : H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., voy. les conclusions où l'on développe cette distinction.