

Pour une réforme de l'Etat citoyenne

Anne-Emmanuelle Bourgaux – UMONS

1. - Passionnée par la réforme de l'Etat dans sa vie constitutionnelle, la Belgique boude paradoxalement celle-ci sur le plan procédural. D'abord, la procédure de négociation institutionnelle ne fait l'objet d'aucune réglementation spécifique. Les négociations communautaires basculent dans ce *no man's land* juridique, fait d'ombres, d'aléas et de mystères, terrain de jeu favori des partis politiques belges. Ensuite, la procédure de vote d'une réforme de l'Etat ne fait pas l'objet d'une exigence constitutionnelle spécifique. Elle suit donc le sort constitutionnel bigarré des différentes normes juridiques qui la concrétiseront¹. Seule la réglementation du bicaméralisme confère à la réforme de l'Etat une certaine communauté de destin juridique², quoique de manière indirecte³ et incomplète⁴.

2. - Notre proposition vise à ménager à la réforme de l'état dans notre charte fondamentale une place à la mesure de celle qu'elle occupe dans notre vie politique : une place capitale. Nous proposons un nouveau *modus operandi* visant à mettre en place une réforme de l'Etat citoyenne qui ouvrirait les bras à la participation des citoyens et citoyennes. Pour appuyer notre proposition, dans une première partie, nous pointerons les faiblesses et lacunes procédurales de la réforme de l'Etat en Belgique, en mettant l'accent sur la Sixième Réforme de l'Etat (I). Dans une seconde partie, nous détaillerons notre proposition qui tire les enseignements de la partie précédente (II).

I. La réforme de l'Etat en Belgique, aujourd'hui : une obsolescence institutionnelle programmée

3. - Depuis le siècle dernier, la Belgique semble frappée d'obsolescence institutionnelle programmée. Qu'il vente ou qu'il neige, sous un ciel radieux ou de pluie, la météo politique belge n'est jamais loin de deux négociations institutionnelles : celle dont l'encre sèche et celle dont les plumes s'agitent. Quand les voix soulagées des signataires d'un accord communautaire s'élèvent pour célébrer son avenir radieux, celles insatisfaites de ses détracteurs le relèguent déjà dans le passé⁵. Or, se pose la question de savoir si cette obsolescence institutionnelle programmée n'est pas la conséquence du désintérêt constitutionnel dont la réforme de l'Etat fait l'objet et des faiblesses procédurales qui la caractérisent.

4. - Nous partons du point de départ selon lequel, dans un Etat multiniveaux tel que la Belgique, la qualité démocratique d'un processus peut être analysée sur deux plans. Dans une perspective *input* (gouvernement par le peuple), un processus peut être évalué en fonction des outils participatifs qui sont mis à disposition des citoyens pour s'impliquer dans le processus. Dans une perspective *output* (gouvernement pour le peuple), la procédure peut être envisagée à l'aune de sa capacité à produire des décisions rejoignant les attentes d'une large proportion des électeurs⁶.

5. Pour appuyer notre proposition visant à consacrer un processus de réforme de l'Etat citoyenne dans notre

1 Articles 4 (loi spéciale), 53 (loi ordinaire) et 195 (révision constitutionnelle) de la Constitution.

2 En vertu de l'article 77 1°, 2° et 4°, la Chambre et le Sénat sont compétents sur pied d'égalité pour voter une réforme de l'Etat quelle que soit la norme nécessaire pour la traduire en droit (déclaration de révision, norme constitutionnelle, loi institutionnelle spéciale ou loi institutionnelle ordinaire pour la Communauté germanophone).

3 Cette communauté de destin juridique découle non pas du fait que la Constitution envisage la réforme de l'Etat comme un objet juridique unique mais parce qu'elle soumet les différentes normes nécessaires à sa traduction juridique au même type de bicaméralisme.

4 Les lois ordinaires prises en exécution des lois spéciales institutionnelles échappent largement au Sénat puisqu'elles suivront la procédure tortueuse prévue à l'article 78 de la Constitution.

5 Le 11 juillet 2013, au lendemain de la finalisation des propositions de la 2^{ème} et 3^{ème} phase de la Sixième Réforme de l'Etat, Pieter de Crem, membre de la majorité institutionnelle, déclare qu'il s'agit du «*plus beau 11 juillet depuis 1302*». Pour Bart De Wever, il s'agit d'un «*bric à brac*» (Belga, communiqué du 11 juillet 2013).

6 SINARDET D., BURSENS P., «Democratic legitimacy in multilevel political systems : The role of politicization at the polity-wide level in the EU and Belgium», *Acta Politica*, 2014, 248.



Constitution, nous allons montrer qu'en amont, les outils participatifs offerts dans la procédure de la réforme de l'Etat sont faibles (A) ce qui, en aval, aboutit à une réforme de faible qualité (B).

A. La réforme de l'Etat en amont : une procédure faiblement démocratisée

6. - En amont des réformes de l'Etat, les partis politiques et leurs présidents occupent une place centrale dans les négociations des accords institutionnels qui aboutissent à ces réformes⁷. L'importance des partis politiques dans le système politique belge est un fait non contesté dans la littérature, et en général lié à sa nature consociative⁸. En Belgique, les partis sont omniprésents. Mais en période de crise, ils sont incontournables. Or, réformes de l'Etat et crises politiques avancent main dans la main.

7. En aval, une fois l'accord communautaire conclu, la procédure classique d'adoption des normes juridiques nécessaires à sa traduction juridique obéit à la logique représentative qui caractérise la Belgique. Les rênes de la nation sont donc confiées au personnel politique spécialisé. La participation des électeurs est envisagée de manière indirecte, via le vote par les élus de ces normes juridiques⁹.

8. - Cette tendance «sur-représentative»¹⁰ de la réforme de l'Etat implique sa faiblesse participative : peu d'outils participatifs sont offerts aux électeurs pour s'impliquer dans ce processus au stade de la négociation politique de la réforme (1°) et au stade de la décision (2°).

1°. La réforme de l'Etat : un processus de négociation en circuit fermé

9. - Les négociations institutionnelles sont le terrain de jeu des partis politiques. La dernière réforme de l'Etat

n'échappe pas à ce constat. L'accord politique «Un état fédéral plus efficace, des entités fédérées plus autonomes» du 11 - octobre 2011 - est le fruit des négociations douloureuses sur la formation d'un gouvernement fédéral entamées au lendemain des élections du 13 - juin 2010. - Tout au long de ce cours sinueux, les deux présidents des partis vainqueurs de part et d'autre de la frontière linguistique se disputent la capitainerie. Les partis politiques sont associés en tant que tels aux négociations et sont les parties signataires de l'accord¹¹.

10. - Cette place centrale occupée par les partis politiques a des conséquences sur la place laissée aux citoyens dans cette procédure. Les négociations institutionnelles belges obéissent à une logique partisane, fermée, opaque et bien souvent nocturne – si on osait, nous écririons que cette méthode parie sur l'épuisement du personnel politique pour atteindre un accord, et non sur les forces vives de l'Etat dans toutes ses composantes.

11. - En ce début du XXIème siècle, des expériences montrent que ce processus en circuit fermé n'est pas la seule option. Des outils peuvent être développés pour impliquer les citoyens dans l'élaboration d'une réforme politique de grande ampleur. En 2009, - à un processus «*élitiste et secret*», l'Islande préfère un processus «*inclusif et ouvert*»¹² : des citoyens tirés au sort ont sélectionné les thèmes d'un travail de refondation constitutionnelle, thèmes ensuite délibérés par des citoyens élus sans l'intermédiaire des partis, selon un processus ouvert grâce à un site participatif. De même, l'Irlande organise en 2012 - une Convention constitutionnelle mixte composée en majorité de citoyens et citoyennes tirés au sort et, en 2016, - elle réitère l'expérience avec une Convention exclusivement citoyenne¹³. Même si elle ne l'a malheureusement pas associée à un processus officiel de révision des normes, la Belgique connaît aussi en 2011-2012 - une expérience unique de délibération citoyenne :

7 Sur la place de ces partis dans les négociations institutionnelles : BOURGAUX A-E., «Voyage dans la machine à explorer le temps institutionnel belge» in X, *Les accords Lambert et Lombard, approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ? – actes du colloque organisé par le Centre de droit public de l'ULB le 22 février 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 21 à 60 et les références historiques citées.

8 SINARDET D., BURSENS P., *op.cit.*, 255 ; DESCHOUWER K., «And the peaces goes on ? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century», *West European Politics*, 2006, pp. 895 à 909; SINARDET D., «Le fédéralisme consociatif belge, vecteur d'instabilité?», *Pouvoirs*, 2011, n° 136 pp. 21 à 35.

9 Articles 4, 53 et 195 de la Constitution.

10 Sur cette tendance : BOURGAUX A-E., «Un Etat sur-représentatif», *Politiques – Revue des débats*, 2014, n° 84, pp. 28 à 31 (en ligne).

11 Sur cette crise sans précédent : DUMONT H., «Un impossible dialogue ? Deux communautés dans la tourmente» in von BUSEKIST A. (sous la dir.), *Singulière Belgique*, Paris, Fayard, 2012, pp. 29 à 45 ; GOVAERT S., «Les négociations communautaires et la formation du Gouvernement Di Rupo (juin 2010 – décembre 2011)», *C.H.CRISP*, 2012, n° 2144-45, 84 pp.

12 LANDEMORE H., «Inclusive Constitution-Making», *Journal of Political Philosophy*, 2014, pp. 166 à 191 (167 pour la citation).

13 COURANT D., «Les assemblées citoyennes en Irlande : tirage au sort, référendum et constitution», *La vie des idées*, 05/03/2019, pp. 5 à 11 ; FARRELL D.M., O'MALLEY E., SUITER J., «Deliberative Democracy in Action Irish-Style : The 2011 *We The citizens* Pilot



le G1000. - Ce dernier a mobilisé une consultation publique pour sélectionner les thèmes à débattre, un sommet citoyen de 1000 - citoyens (effectivement 704) - pour les délibérer puis un G32 - pour les approfondir et les transformer en recommandations concrètes¹⁴.

12. - Dans le processus de négociation institutionnelle belge, ce sont les partis qui sont seuls à la manœuvre. Est-ce de nature à garantir aux citoyens des outils pour s'impliquer dans le processus ? Sur le plan de la participation citoyenne, le dépeuplement progressif mais constant des partis politiques belges et la faiblesse de leur démocratisation interne amoindrissent leur capacité à être des vecteurs efficaces de citoyenneté¹⁵. Concrètement, il est au mieux incertain que les citoyens belges se sentent impliqués dans les négociations institutionnelles via les partis politiques. D'abord, parce qu'ils sont de moins en moins nombreux à être des militants¹⁶, singulièrement chez les jeunes¹⁷. Ensuite, parce que la négociation des accords institutionnels, longue, technique et délicate, se prête mal à une démocratie d'assemblée, même dans les partis politiques dont le fonctionnement interne est le plus démocratisé¹⁸. Au mieux, l'accord communautaire sera

soumis aux militants quand il sera finalisé. Ce n'est pas rien¹⁹. Mais ce n'est pas suffisant. En effet, cela n'est pas de nature à garantir une association substantielle des citoyens à ces décisions politiques majeures.

13. - Sur le plan de la transparence et de la publicité des débats, les négociations institutionnelles belges se caractérisent aussi par leur opacité²⁰. Or, la publicité des débats et décisions des autorités publiques est une victoire historique de l'Etat moderne sur le secret qui, de tout temps, a caractérisé le pouvoir absolu de l'Ancien Régime²¹. En 1830, - partant du principe que «*les affaires du gouvernement sont celles de la société*»²² et que «*les intérêts de la nation doivent se traiter au grand jour*»²³, les congressistes ont veillé à garantir la publicité de leurs discussions et de leurs décisions²⁴. Officiellement sorti par la grande porte de l'Histoire, le secret en politique est rentré en catimini par les petites portes de Val Duchesse ou du Lambertmont²⁵. En pratique, cette politique du secret freine l'utilisation par les citoyens des outils classiques de la citoyenneté défensive organisée par la démocratie représentative (la liberté d'expression²⁶, la liberté de presse²⁷ et le droit de pétition²⁸).

Citizens' Assembly» ; FARRELL D.M., SUITER J., HARRIS C., «Systematizing' constitutional deliberation: the 2016–18 citizens' assembly in Ireland», *Irish Political Studies*, 2019, pp. 113 à 123.

- 14 REUCHAMPS M. et al., «Le G1000, une expérience concrète de démocratie délibérative», *C.H.CRISP*, 2017, n° 2344-2345, pp. 1 à 39.
- 15 Sur cette question : BOURGAUX A-E., «Le paradoxe partidaire», *Politiques – Revue des débats*, 2018, n° 105, pp. 79 à 85.
- 16 En trente ans (de 1987 à 2007), les partis politiques en Belgique ont perdu environ 40 % de leurs effectifs totaux (VANHAUTTE E., PAULIS E., «Le blues des adhérents», *Politiques – Revue des débats*, 2018, n° 105, 74).
- 17 Dans l'enquête *Génération Quoi ?* de 2016, 88 % des sondés ne se sont jamais engagés dans une organisation politique, 5% se sont engagés et ont été déçus (TIRTIAUX J., PIETERS J., *Génération Quoi ? – Autoportrait des 18-34 ans en Belgique francophone*, rapport de recherche, 2016, 32). Ces chiffres visent «l'engagement» et non «l'affiliation». Durant leur vie, les jeunes générations n'ont plus «un» emploi, «une» maison, «une» relation conjugale, ... Transposée à la politique, cette mobilité rend sans doute l'affiliation partisane, autrefois «à vie» et bien souvent intergénérationnelle, aussi désuète qu'un fer à friser.
- 18 Pour un index mesurant les droits des affiliés au sein des partis belges : SANDRI G., PAUWELS T., «The role of party members in Belgian and Italian parties : A cross-national analysis» in VAN HAUTE E., *Party Membership in Europe : Exploration into the anthills of party politics*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2011, pp. 129-145.
- 19 Par exemple, les divisions internes de la Volksunie à propos de la 5ème Réforme de l'Etat illustrent que la démocratie interne peut être vive. Ces divisions aboutiront à la scission de ce parti. Sur cet épisode : MABILLE X., «L'évolution récente des partis politiques», *C.H.CRISP*, 2012, n° 1759, pp. 22-26.
- 20 En 2011, le site <http://publishthenote.be/> élaboré par des citoyens a mis la pression sur le conciliateur Johan Vande Lanotte pour qu'il publie sa note institutionnelle et a contribué à la publication effective de cette note dans la presse.
- 21 Sur cette histoire : HABERMAS J., *L'espace public – Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1992, pp. 1-89.
- 22 Congrès national, séance du 12/11/1830 (Van Snick).
- 23 Congrès national, séance du 13/12/1830 (Blagnies).
- 24 Articles 47 et 190 de la Constitution.
- 25 La politique du secret qui caractérise les négociations institutionnelles fédérales s'est exportée au sein des entités fédérées. En témoigne la destruction systématique des brouillons lors de la Commission 4X4 ayant abouti à l'accord dit «Sainte-Emilie» (LAMBERT N., «Moisson d'avril – Réformes institutionnelles : l'imagination au pouvoir», *Revue nouvelle*, avril 2013, 10).
- 26 Article 19 de la Constitution.
- 27 Article 25 de la Constitution.
- 28 Article 28 de la Constitution.



14. - Dernier élément à souligner : en 2019, - les partis politiques occupent la toute dernière place dans l'Eurobaromètre de la confiance des Belges à l'égard de leurs institutions²⁹. Dans ce contexte, placer en leurs seules mains l'arbitrage des grands choix institutionnels qui définiront l'avenir du pays, cela n'est pas de nature à créer les conditions d'un intérêt et d'une adhésion des citoyens à l'égard du processus (et de son résultat).

2°. La réforme de l'Etat : un processus de décision peu participatif

15. - Les négociations d'un accord communautaire ne sont que l'antichambre de la procédure classique d'adoption des normes juridiques qui les traduisent dans l'arsenal juridique. En Belgique, la procédure d'adoption des normes nécessaires à la traduction juridique d'une réforme de l'état est de nature représentative : elle n'offre pas d'outils participatifs permettant aux électeurs et électrices de peser sur la délibération politique en dehors du droit de vote.

16. - A nouveau, au XXI^{ème} siècle, ce choix représentatif n'est plus le seul modèle envisageable. En Islande, la Constitution populaire issue du processus délibératif est soumise au peuple islandais par référendum en octobre 2012³⁰. En Irlande, à l'issue des deux Conventions constitutionnelles, ce sont trois révisions qui sont soumises aux électeurs par référendum en 2015 - et 2018³¹.

17. - Dans nos travaux, nous avons montré que la démocratisation du suffrage ne suffit pas à démocratiser la décision politique³². Honorer les promesses de démocratisation formulées il y a un siècle³³ permettrait de tenter de regagner la confiance des électeurs dans le modèle³⁴,

singulièrement des jeunes³⁵. Augmenter les outils qui permettent aux citoyens de s'impliquer dans la réforme de l'Etat remplirait un double objectif : démocratiser la décision politique et impliquer plus étroitement les citoyens dans la destinée de leurs institutions. Le modèle institutionnel belge est complexe, technique et, pour beaucoup, rébarbatif. Ménager de la place aux citoyens dans le tracé de ses contours permettrait à ceux-ci de se l'approprier.

18. - A défaut d'une implication directe des citoyens, c'est donc via la représentation exercée par leurs élus que les citoyens sont associés au processus d'adoption d'une réforme de l'Etat. Or, à nouveau, le niveau de confiance des Belges à l'égard du Parlement fédéral est faible : dans l'Eurobaromètre 2019, - elle occupe l'avant-dernière place dans l'échelle de confiance des électeurs à l'égard de leurs institutions³⁶. Cette confiance en berne relativise la capacité de la représentation parlementaire fédérale à être perçue par les électeurs comme un vecteur crédible de leurs aspirations.

19. - En outre, pour que la représentation parlementaire puisse être le relais des aspirations citoyennes, il faut qu'elle ait effectivement un rôle de décision. Or, à l'égard des parlementaires, les réformes de l'Etat sont ambivalentes. Une place leur est donnée quand l'objectif politique est d'«encommissionner» le dossier communautaire pour soulager de son poids la colonne vertébrale gouvernementale mais, quand il s'agit d'aboutir à une réforme et de conclure l'accord politique, elle leur échappe au profit des présidents de parti et/ou du premier ministre en poste³⁷.

20. - L'inconfort de cette place est encore aggravé par la discipline de vote. Dans la réforme de l'Etat, ce poids qui

29 Eurobaromètre Standard 91, «L'opinion publique dans l'Union européenne – Rapport», juin 2019, 46. Dans le même sens : van Haute E., Henri L. et Hooghe M., «Confiance, satisfaction et comportement électoral dans un état fédéral» in K. Deschouwer et al., *Décrypter l'électeur. Le comportement électoral et les motivations de vote*, Lannoo campus, Tielt, 2015, 218.

30 LANDEMORE H., *op.cit.*

31 COURANT D., *op.cit.* ; FARELL D.M., O'MALLEY E., SUITER J., *op.cit.* ; FARELL D.M., SUITER J., CLODAGH H., *op.cit.*

32 *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée*, à paraître. Pour une synthèse : «La Belgique est-elle démocratique ? – Aux limites du suffrage universel», *Politiques – Revue des débats*, 2014, n° 83, pp. 76 à 81.

33 Au lendemain de la guerre, le Premier Ministre ouvre le chantier constitutionnel sur cette déclaration : «L'œuvre à réaliser par la Constituante est considérable. Il serait vain, pourtant, d'essayer de réduire sa tâche, car la Belgique de demain, pour vivre et prospérer a besoin d'institutions adéquates à son caractère et aux temps que nous vivons. De simples modifications au droit de suffrage ne suffiraient pas (...)». (Doc. Parl., Ch., 1918-1919, n° 329, 10/09/1919, 1168).

34 Selon l'étude *Noir-Jaune-Blues* (2017), 70 % des sondés sont d'accord avec la proposition «Il faut un pouvoir fort pour remettre de l'ordre» (SCHEUEUR J-B. (dir.), «Noir-Jaune-Blues 2017 – Quel monde voulons-nous bâtir ?», janvier 2017, 106).

35 Selon l'enquête *Génération quoi ? - 18-34 ans* (2016.), 90% des jeunes sondés n'ont pas du tout/plutôt pas confiance en la politique (*op.cit.*, 30).

36 Eurobaromètre Standard 91, «L'opinion publique dans l'Union européenne – Rapport», juin 2019, 46. En 2014, ce niveau de confiance se situe à la médiane de l'échelle de confiance in van Haute E., Henri L. et Hooghe M. (*op.cit.*, 218).

37 BOURGAUX A-E., «Voyage dans la machine à explorer le temps institutionnel belge », *op.cit.*, pp. 26 à 38.



équilibre la vie politique belge se transforme en massue : à des électeurs absents correspondent des élus mis sur le côté. La Sixième Réforme de l'Etat nous en fournit une illustration. Lors de l'étrange réforme du Sénat dont les auteurs eux-mêmes reconnaissent qu'elle «*n'est sans doute pas la plus grande réussite des négociateurs*»³⁸ et qu'elle est «*contradictoire*»³⁹, les parlementaires de l'accord institutionnel n'ont en pratique que très peu de marge de manœuvre, même face à des incohérences juridiques⁴⁰. Plus généralement, interrogés au lendemain de cette réforme, les élus belges estiment dans leur majorité que celle-ci «*constitue en quelque sorte un « pas trop loin »*»⁴¹. Sur l'autel du respect de l'accord politique, de la stabilité gouvernementale et de la pérennité fédérale⁴² est donc sacrifiée une certaine idée de l'indépendance parlementaire et du bon sens.

B. La réforme de l'Etat en aval : une réforme de faible qualité

21. - La faible démocratisation du processus de la réforme de l'Etat ne se mesure pas seulement à l'aune des outils mis à disposition des citoyens pour peser sur celles-ci (*input*). Elle peut s'observer aussi en plaçant le focus sur le résultat de ce processus (*output*). Un processus faible-

ment démocratisé peine à garantir des décisions en adéquation avec les attentes des citoyens. En outre, il risque d'aboutir à des normes de piètre qualité. A notre avis, il existe une corrélation entre la (faible) qualité démocratique du processus d'adoption d'une réforme et la (faible) qualité juridique du droit positif qui en résulte.

22. - Cette corrélation est affirmée par la pensée politique et juridique depuis l'avènement du gouvernement représentatif occidental, mais dans le sens inverse. Aux origines de ce gouvernement, le choix représentatif est justifié par la belle qualité des décisions adoptées selon ce mode. De Madison⁴³ à John Stuart Mill⁴⁴ en passant par Sieyès⁴⁵, l'idée traverse les océans : grâce au filtre de la représentation, la décision politique confiée à une minorité est présumée meilleure. Sans surprise, cette légitimation qualitative de l'exclusion du plus grand nombre se retrouve presque mot pour mot dans la bouche nos Fondateurs de 1830⁴⁶.

23. - Quoique l'égalité des droits soit désormais inscrite à l'agenda constitutionnel, on retrouve ce credo lors de la grande réforme de l'Etat de 1919-1921 - pour justifier le rejet de la consultation populaire et du référendum⁴⁷. De manière isolée, le député Pépin s'interroge pourtant sur

38 *Doc.Parl.*, S., 2013-2014, 5-1720/3, 44 (Ph. Moureaux).

39 *Doc.Parl.*, S., 2013-2014, 5-1720/3, 45 (B. Anciaux).

40 Le dépeçage du Sénat ne s'est pas opéré au scalpel mais à la truelle. En témoigne le curieux nouvel article 78 de la Constitution (*M.B.*,). En son §1er alinéa 1er 2°, cet article soumet au bicaméralisme optionnel/atténué/imparfait une série d'articles de la Constitution qui, à l'exception des articles 165, 167 § 1er et 172, renvoient à l'adoption d'une loi spéciale. Or, l'adoption de cette dernière relève du bicaméralisme parfait/intégral en vertu de l'article 77 alinéa 1er 3° de la Constitution. Le conflit juridique frontal n'est évité que de justesse grâce à l'alinéa 1er de l'article 78 qui dispose qu'il s'applique «*sous réserve de l'article 77*» de la Constitution.

41 DODEIGNE J., REUCHAMPS M., SINARDET D., «*Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'Etat*», *C.H. CRISP*, 2015, n° 2278, 33.

42 Ce que résume bien la formule suivante : «*Les textes sont délicats mais ils s'inscrivent dans une réforme tellement importante que l'on a le devoir de l'appuyer* » (*Doc.Parl.*, S., 2013-2014, 5-1720/3, 45 (B. Anciaux)).

43 La représentation permet «*d'épurer et d'élargir l'esprit public, en le faisant passer dans un milieu formé par un corps choisi de citoyens, dont la sagesse saura distinguer le véritable intérêt de leur patrie, et qui, par leur patriotisme et leur amour de la justice, seront moins disposés à sacrifier cet intérêt à des considérations momentanées ou partiales. Sous un tel gouvernement, il sera possible que la voix publique, exprimée par les représentants du peuple, soit plus d'accord avec le bien public, que si elle était exprimée par le peuple lui-même assemblé pour cet objet*» (*Le Fédéraliste*, n° LVII in HAMILTON A., JAY J., MADISON G., *Le Fédéraliste*, Paris, L.G.D.J., R. Pichon & R. Durand-Auzias, 1957, 475)

44 «*Une constitution représentative est un moyen d'amener l'intelligence et l'honnêteté répandues dans la communauté, ainsi que l'entendement et la vertu supérieure des individus les plus sages, à peser plus directement sur le gouvernement (...)*» (MILL J.-S., *Le gouvernement représentatif*, Paris, Guillaumin et Cie Libraires, 1865, 40).

45 «*C'est pour l'utilité commune qu'ils se nomment des représentations bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté*» (Discours de Sieyès du 7 septembre 1789 devant l'Assemblée nationale constituante, *Arch.Parl.*, 1ère série, vol. VIII, 594).

46 Selon le congressiste Leclercq, «*(s)ous la monarchie représentative, la nation intervient aussi dans ses affaires, mais cette intervention n'est qu'indirecte ; elle part du peuple, mais elle passe par les mains de ses élus ; elle va se concentrer, s'épurer, si je puis dire ainsi, dans les mains les plus dignes et les plus intéressées au bien-être généraux*» (Congrès national, séance du 18 novembre 1830).

47 Selon le député Woeste, «*les lois doivent être faites par des membres élus, mais ne se prononçant qu'après un travail préparatoire, approfondi, dans lequel toutes les lumières se rattachant aux questions débattues ont été présentées et qui constitue, dès lors, au moins la présomption que la loi élaborée est encore, dans les circonstances données, la meilleure qui pouvait être faite*» (Ann., Ch., 1920-1921, 03/05/1921, 1132).



«la question des compétences»⁴⁸ : «pour faire des lois, quelle compétence spéciale faut-il ? »⁴⁹. Selon lui, «il faut une réunion d'hommes ayant certes des connaissances, mais vivant au milieu du peuple, ayant autant que possible la compréhension de ses besoins, de ses aspirations, de ses sentiments et de la valeur de son énergie morale.»⁵⁰. Cette intervention, isolée, n'empêchera pas la Belgique de réaffirmer son postulat représentatif. Malgré les promesses généreuses et les propositions foisonnantes, la consultation populaire est rejetée à quelques voix près par un vote historique⁵¹.

24. - Sur le plan juridique, cette légitimation qualitative de la représentation se retrouve dans la conviction qu'un droit qualitatif est un droit expert et savant. Or, est-il certain qu'un droit produit par des experts, au premier rang desquels les juristes, est un droit qualitativement éprouvé ? Nous ne discutons pas ici la nature du droit sur le plan épistémologique et méthodologique, ce qui sort de l'ambition de cette étude. Mais dans la lignée de Pépin il y a un siècle, nous interrogeons le lien entre la qualité du droit et son processus d'adoption, en nous demandant s'il n'existe pas une assimilation (inconsciente ?) du pré-supposé légitimant la représentation depuis les origines du gouvernement représentatif⁵².

25. - Au XXI^{ème} siècle, il nous semble douteux que des normes juridiques négociées et décidées en circuit fermé soient à même de réguler les rapports sociaux de manière claire, adéquate, prévisible et pacifique. En effet, de telles normes juridiques qui «tombent d'en haut » sont éloignées des réalités des secteurs concernés et des destinataires de la norme. En ce qui concerne la répartition des com-

pétences, un mode d'adoption en circuit fermé soulève la simple question de leur compréhension et de leur maîtrise par les acteurs, question capitale pour la bonne exécution et l'effectivité de ces normes⁵³.

26. - Pour illustrer notre propos, nous fixerons notre attention sur la manière dont la Sixième Réforme de l'Etat a changé les règles applicables au calendrier électoral⁵⁴. Dans une démocratie représentative telle que la nôtre, l'élection est le rendez-vous fondateur de la relation entre les gouvernants et les gouvernés. A ce titre, la clarté de l'agenda électoral est cruciale en termes de citoyenneté.

27. - Déposées au nom de la «*stabilité du droit électoral*» et du «*renouveau politique*»⁵⁵, ces propositions sont accompagnées d'une communication politique mettant en avant la simultanéité et la coïncidence des élections fédérales et fédérées⁵⁶. Pourtant, si l'on se penche sur le droit adopté, cette affirmation relève de l'uchronie. En effet, il ne garantit ni que les durées fédérale et fédérée coïncident, ni que les élections européennes, fédérales et fédérées aient lieu en même temps.

28. - D'abord, la synchronisation du calendrier électoral est organisée tout en créant les conditions de sa désynchronisation. Récapitulons les nouveaux principes inscrits dans la Constitution. Le nouvel article 65 - de la Constitution⁵⁷ allonge le mandat de député fédéral et le renouvellement intégral de la Chambre de 4 à 5 ans (alinéas 1 et 2). Il impose la simultanéité de la date de l'élection fédérale avec celle de l'élection européenne (alinéa 3). L'article 117 - révisé⁵⁸ maintient quant à lui la durée du mandat parlementaire fédéré et le renouvellement à 5 ans

48 *Ann.*, Ch., 1920-1921, 03/03/1921, 757.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

51 La proposition de révision de l'article 36 de la Constitution envisage la consultation populaire légale d'approbation à l'initiative des électeurs est rejetée à défaut d'atteindre les deux tiers des voix par 92 voix pour et 55 contre (*Ann.*, Ch., 1920-1921, 31/05/1921, pp. 1409 à 1411).

52 Dans le même sens : SADOUD M., «Faut-il être compétent ?», *Pouvoirs*, 2007, pp. 57 à 69.

53 La difficulté pour les secteurs de s'adapter après coup à une réforme décidée en dehors d'eux s'illustre par exemple dans le désarroi des acteurs de la santé mentale face à la nouvelle répartition des compétences issue de la Sixième Réforme de l'Etat (nouvel article 5 §1er I de la loi spéciale tel que modifié par l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 sur la Réforme de l'Etat, *M.B.*, 31 janvier 2014). A ce propos, le Vice-Président des structures psycho-socio-thérapeutiques craint qu' «avec ce transfert aux Régions», la spécificité de la revalidation en santé mentale «*passse à la trappe*» («Sixième Réforme de l'Etat : quels risques, quelles opportunités ?», *Health Forum*, juin 2013, n° 12, 12). Or, initialement, les nouvelles compétences ont été transférées non vers les Régions mais vers les Communautés, même si elles seront *in fine* bel et bien transférées vers la Région wallonne et la COCOF par un transfert intra-francophone (article 3 6° des trois décrets du 3 avril 2014, *M.B.*, 25/06/2014).

54 Pour une évolution historique : BOUHON F., «La fréquence des élections» in BOUHON F., REUCHAMPS M., *Le systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 366 à 369.

55 *Doc.Parl.*, S., 2013-2014, 5-1749/4, pp. 1 et 2.

56 Voy. par exemple «La réforme de l'Etat est votée : la nouvelle Belgique est née», communiqué Belga du 19/12/2013.

57 Révision du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31/01/2014.

58 Révision du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31/01/2014.



(alinéa 1) - et la simultanéité de la date de l'élection fédérée avec celle de l'élection européenne (alinéa 2). Il ouvre cependant la possibilité qu'une loi spéciale habilite les Parlements fédérés à modifier tous ces principes (alinéa 3). La possibilité que le législateur spécial accorde cette nouvelle compétence aux parlements fédérés au titre de l'autonomie constitutive est répétée par le nouvel article 118 - de la Constitution (dernier alinéa)⁵⁹.

29. Sur le fond, deux principes contradictoires sont donc affirmés : un principe constitutionnel promeut la simultanéité électorale, un autre promet leur dissociation en confiant aux entités fédérées leur propre agenda électoral, au titre de l'autonomie constitutive⁶⁰.

30. - A cette injonction contradictoire s'ajoute l'imbroglia d'entrées en vigueur asynchrones. Seuls sont entrés en vigueur les nouveaux alinéas 1 et 2 de l'article 65 - de la Constitution qui allongent la durée du mandat de député fédéral et du renouvellement de la Chambre à cinq ans. Par disposition transitoire, la simultanéité des élections de la Chambre et du Parlement européen prévue par l'article l'alinéa 3 du même article est différée et conditionnée à l'adoption d'une loi spéciale. Quant à l'habilitation des parlements fédérés à modifier leur calendrier électoral, on est face à une situation juridique schizophrénique. Cette habilitation est entrée en vigueur selon l'article 117 - de la Constitution alinéa 3 qui ne contient pas de disposition transitoire. Mais elle n'est pas entrée en vigueur selon l'article 118 - de la Constitution dernier alinéa dont la disposition transitoire confie au législateur spécial le soin de fixer la date d'entrée en vigueur. Cette date d'entrée en vigueur doit correspondre à la date d'entrée en vigueur de l'article 65 - alinéa 3. - En tout état de cause, cette loi spéciale commune n'a, à ce jour, pas été adoptée.

31. - Dernier élément qui infirme l'affirmation selon laquelle, désormais, l'agenda électoral belge serait synchronisé : le Constituant a maintenu dans le nouvel article 46 - de la Constitution et dans l'article 195 - la possibilité

d'une dissolution anticipée au niveau fédéral. Juridiquement, le mandat fédéral peut donc être inférieur à cinq ans et des élections fédérales peuvent donc avoir lieu avant la prochaine échéance européenne et fédérée. A ce stade, il importe d'éviter les pièges des syllogismes. Toutes les élections fédérales ne sont donc pas forcément synchronisées avec les élections européennes et fédérées. Mais toutes les élections européennes pourraient être en même temps des élections fédérales. Pour cela, il faut que le Constituant impose à une nouvelle législature fédérale anticipée de ne courir que jusqu'à l'élection européenne suivante. A nouveau, le choix du Constituant à ce sujet est diachronique. Le dernier alinéa du nouvel article 46 - de la Constitution⁶¹ prévoit ce mécanisme. Mais, encore une fois, la disposition transitoire de cet article diffère et conditionne son entrée en vigueur à l'adoption de la même loi spéciale que celle évoquée précédemment.

32. - Deux simultanéités sont donc juridiquement garanties par le Constituant, mais pas celle qui a été annoncée à cor et à cri. La première, c'est la simultanéité du scrutin de 2014 - mais de ce scrutin uniquement⁶². La seconde, c'est la simultanéité de l'entrée en vigueur de deux principes contradictoires. Une loi spéciale peut fixer la date d'entrée en vigueur du principe garantissant la simultanéité des élections (entrée en vigueur de l'article 65 - alinéa 3), même en cas de dissolution fédérale anticipée (entrée en vigueur de l'article 46 - dernier alinéa). Mais, dans ce cas, cette même loi spéciale doit accorder de manière simultanée aux entités fédérées la compétence de remettre en cause cette simultanéité (articles 117 - et 118).

33. - Les travaux préparatoires de 2013-2014 - sont de peu de secours pour rendre audible cette partition dissonante. Quoique majeures, les propositions relatives à l'agenda électoral sont discutées en sourdine. D'abord, les différentes propositions sont divisées entre trois groupes de discussion, ce qui empêche d'appréhender l'(in)cohérence du dispositif dans tout son ensemble⁶³. Ensuite, dans le volet électoral, les auteurs poussent le

59 Révision du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31/01/2014.

60 Sur les difficultés que pose cette autonomie face aux liens électoraux qui se nouent entre le Parlement régional bruxellois et le Parlement flamand : VELAERS J., *De Grondwet – Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, II, blz. 633-634 ; MUYLLE K., *De hervorming va de Senaat et de samenvallende verkiezingen : een processie van Echternach naar de federale (model)staat ?»* in ALLEN A., DALLE B. PAS W., VAN NIEUWENHOVE J., VERRIJDT W. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure 2014, blz. 121-122.

61 Révision du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31/01/2014.

62 La disposition transitoire de l'article 65 de la Constitution postule qu'« en tout état de cause », le scrutin fédéral aura lieu le même jour que le scrutin européen qui suit la publication de la révision au *Moniteur belge* (*op.cit.*).

63 Seules les propositions de révision des articles 65 (*Doc.Parl.*, S., 2011-2012, 5-1750/1) et 117 (*Doc.Parl.*, S., 2011-2012, 5-1751/1) sont discutées de manière commune au titre du droit électoral (*Doc.Parl.*, S., 2011-2012, 5-1749/4). Les propositions de révision de l'article 46 de la Constitution (*Doc.Parl.*, S., 2011-2012, 5-1722/1) et de l'article 118 (*Doc.Parl.*, S., 2011-2012, 5-1752/1) sont dissociées et jointes



volume sur le futur article 39ter relatif à l'interdiction des modifications électorales un an avant le scrutin⁶⁴, ce qui décline en mode (très) mineur les modifications relatives à l'agenda⁶⁵.

34. En outre, comme dans les autres volets de la réforme, l'identité préoccupante⁶⁶ entre l'accord politique, les développements des propositions, les exposés introductifs et les textes juridiques proposés et votés⁶⁷ laisse peu d'interstices pour nous apprendre les objectifs, le contenu détaillé et l'articulation de cette nouvelle ingénierie électorale. Partisans et adversaires de la simultanéité s'affrontent⁶⁸, sans cependant s'attaquer au (vrai ?) fond du problème : comment interpréter et appliquer un dispositif juridique aussi dissonant ?

35. - A notre avis, la faible démocratisation du processus suivi lors de la négociation et de l'adoption de la Sixième réforme de l'Etat (monopole des partis, opacité, absence d'implication directe des citoyens, discipline de parti stricte) explique ce piètre résultat : aucun contrepois ne vient freiner l'édiction de normes confuses et contradictoires. Quoique leurs auteurs annoncent en fanfare, on peut douter qu'une telle cacophonie produise une quelconque stabilité et sécurité juridiques. Aujourd'hui, le site officiel des pouvoirs publics en Belgique mentionne que «*La législature a été ramenée à cinq ans, de sorte que les élections européennes, les élections fédérales et les élections communautaires et régionales coïncident désormais*»⁶⁹. L'uchronie continue donc de sévir.

36. - En outre, on ne peut exclure que cet embrouillamini juridique ait des conséquences concrètes sur le fonctionnement démocratique de la Belgique en décourageant la dissolution fédérale anticipée. A défaut d'entrée en vigueur de l'article 46 - dernier alinéa, une législature fédé-

rale provoquée de manière anticipée durerait cinq ans et ne serait pas interrompue par une échéance européenne et fédérée, ce qui romprait la synchronisation précieusement maintenue depuis 2014 - par le tempo de la pratique politique. En outre, dans le scénario d'une dissolution fédérale anticipée, le devenir du Sénat est incertain. Une dissolution anticipée de la Chambre sans déclaration de révision laisserait le Sénat intact⁷⁰. Mais, par contre, une dissolution de la Chambre provoquée par l'adoption des déclarations de révision entraîne également la dissolution du Sénat⁷¹, alors même que la composition de ce dernier dépend désormais des élections fédérées⁷².

37. - Mis bout à bout, le nouvel arsenal constitutionnel crée donc des règles claires et cohérentes uniquement dans un scénario concret : celui de la simultanéité des élections et d'une dissolution liée à l'article 195 - de la Constitution. Paradoxalement, la Constitution ne garantit pas la simultanéité des élections, mais ses tergiversations alambiquées l'encouragent. Or, n'est-ce pas faire jouer à la Constitution le rôle inverse de celui qu'elle devrait jouer ? En théorie, le droit constitutionnel ordonne et clarifie les règles du jeu. Ici, le droit les désorganise et les obscurcit, ce qui lâche la bride aux gouvernants - et lâche tout court les gouvernés ? La Constitution devrait marquer de son empreinte le réel en l'obligeant à se plier à ses exigences. Face à ces principes constitutionnels qui s'enroulent et tourbillonnent, la démocratie électorale tangué.

38. - Depuis 2014, - la synchronisation est obtenue au forceps de la pratique à défaut de l'être au biceps de la Constitution. La simultanéité des élections de 2014 - provient de la disposition transitoire de l'article 65 - qui garantit cette simultanéité pour ce seul scrutin. Quant à celle des élections de 2019, - elle provient d'un choix politique controversé⁷³, d'une pratique rodée⁷⁴ et d'un environne-

respectivement au débat sur le Sénat (*Doc.Parl.*, S., 2011-2012, 5-1720/3) et au débat sur l'autonomie constitutive (*Doc.Parl.*, S., 2011-2012, 5-1752/3) dans lesquels elles sont fatalement noyées.

64 Insertion du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31/01/2014.

65 *Doc.Parl.*, S., 2011-2012, 5-1720/3.

66 Cette forme de litanie politico-juridique n'est pas pour peu dans le sentiment de robotisation parlementaire qu'inspire souvent la lecture des travaux parlementaires de la Sixième Réforme de l'Etat.

67 Comp. l'accord *Pour un Etat fédéral...*, *op.cit.*, pp. 9 et 10 avec les propositions et rapports cités plus haut.

68 *Doc.Parl.*, S., 2011-2012, 5-1749/4, pp. 10 à 13.

69 «La Sixième Réforme de l'Etat» *in* <https://www.belgium.be/> (consulté en juillet 2020).

70 Article 46 alinéa 6 de la Constitution dont l'entrée en vigueur est, par disposition transitoire, conditionnée par l'adoption de la loi spéciale.

71 Article 46 alinéa 5 de la Constitution dont l'entrée en vigueur n'est pas conditionnée à l'adoption d'une loi spéciale.

72 Nouvel article 67 de la Constitution du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31/01/2014.

73 Celui de ne pas provoquer des élections anticipées malgré la démission des membres N-VA de la coalition gouvernementale issue des élections du 13 juin 2014. Sur ce choix : EL BERHOUMI M., «Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel», *J.T.*, 2019, pp. 273-280.

74 La législature fédérale initiée en 2014 s'est clôturée par la dissolution des déclarations de révision (*M.B.*, 23/05/2019) en exécution de l'article 195 alinéa 2 de la Constitution.



ment légal encourageant⁷⁵, sans que l'article 65 - dernier alinéa ne soit entré en vigueur. Dans un environnement constitutionnel à l'arrêt, le législateur occupe la place. La Constitution, qui devrait être la charpente, tend à se transformer en papier peint.

39. - Ce nouvel agenda électoral constitutionnel brouillé rencontre-t-il les aspirations d'une partie significative de nos concitoyens ? Alors que cette ingénierie déconcerte même les juristes les plus rûdés à la complexité institutionnelle belge⁷⁶, il n'est pas excessif de pronostiquer qu'elle décourage les citoyens et citoyennes les plus motivés⁷⁷. A ce moment démocratique central qu'est l'élection, la Sixième Réforme de l'Etat ne réserve pas un agenda électoral clair, prévisible et fiable. Elle fixe un rendez-vous obscur, incertain et manqué. Ce faisant, on peut douter sérieusement que les auteurs de cette réforme aient rencontré l'exigence de rationalité procédurale qui peut être attendue des normes juridiques au XXIème siècle, en particulier constitutionnelles⁷⁸.

40. - Bien sûr, les faiblesses de la réforme s'expliquent par la difficulté de trouver un compromis entre les différentes positions politiques qui s'affrontent sur le fond : simultanéité ou non, telle est la question⁷⁹. Cette vérité ne dément pas la nécessité de revoir notre mode de négociation institutionnelle de toute urgence. Elle la confirme. Si l'on veut donner une quelconque chance au fédéralisme belge, on ne peut se contenter d'un processus institutionnel qui n'aplanit pas les difficultés mais qui les renforce.

II. La réforme de l'Etat, demain : un modèle institutionnel durable

41. - Notre proposition vise à insérer un nouveau titre VIII-*bis* relatif à la procédure de réforme de l'Etat. Partant du postulat que représentation et participation ne s'opposent pas mais se complètent, ce nouveau titre organise une procédure *sui generis* en amont et en aval de la procédure classique d'adoption des normes nécessaires à la traduction juridique d'une réforme de l'Etat.

42. - En amont, l'objectif est d'ouvrir largement le processus. Une publicité officielle et spécifique permet à l'ensemble de la population d'être avertie de l'intention des acteurs politiques de se lancer dans un processus de négociation d'une réforme de l'Etat. Ce processus de négociation a lieu au sein du Sénat, ce qui l'ouvre aux entités fédérées sans exclure les présidents de parti, dont l'histoire montre que leur association est gage d'efficacité⁸⁰. Durant tout le processus, une information publique en ligne de l'agenda, des débats, des informations et des propositions est garantie.

43. - Tout au long des négociations, un panel-citoyen tiré au sort est adjoint aux négociateurs de la réforme de l'Etat. Ce dispositif peut s'inspirer des expériences de droit comparé mais aussi du know-how développé par la Belgique en matière de tirage au sort : G1000 ; décret de la Communauté germanophone du 25 - février 2019 - qui adjoint des assemblées citoyennes ponctuelles et un conseil citoyen permanent à son Parlement⁸¹ ; modifications réglementaires organisant des commissions mixtes

75 En 2014, le législateur ordinaire offre un premier tabouret à la Constitution chancelante. Une mini-simultanéité est garantie par la loi dans le cas limité d'une quasi-coïncidence de l'élection fédérale à terme ordinaire avec les élections européenne, communautaire et régionale (article 105 du Code électoral tel que modifié par l'article 3 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, *M.B.*, 31/01/2014). En 2018, le tabouret est rembourré : le Code électoral est modifié pour harmoniser le calendrier des opérations préélectorales en cas de scrutin simultané (loi du 19 avril 2018 portant diverses modifications en matière électorale, *M.B.*, 24/05/2018).

76 Hugues DUMONT, Mathias EL BERHOUMI et Isabelle HACHEZ, «Le «renouveau politique» : des petits pas pour renforcer la déontologie politique, les démocraties représentative et participative» et «Conclusions» in DUMONT H., HACHEZ I., EL BERHOUMI M. (sous la dir.), *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, n° 49 et n° 230 ; VELAERS J., «De gewestelijke volksraadpleging en het grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen et gewesten et de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen» in VELAERS J., VANPRAET J., PEETERS Y., VANDENBRUWAENE W. (eds.), *De zesde staatsvorming : instellingen, bevoegheden en middelen*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 270 – notre traduction) ; PFEIFFER Q., V° «Législature» in UYTENDAELE M., VERDUSSEN M. (sous la dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, 520.

77 Dans le même sens : Hugues DUMONT, Mathias EL BERHOUMI et Isabelle HACHEZ, «Conclusions», *op.cit.*, n° 230.

78 POPELIER P., «La loi aujourd'hui (le principe de légalité)» in HACHEZ I., CARTUYVELS, DUMONT H., GERARD PH., OST F., van de KERCHOVE M., *Les sources du droit revisitées*, Bruxelles, Université Saint-Louis, Anthémis, 2012., vol. 2, 52 ; DUMONT H., «La Constitution : la source des sources tantôt renforcée, tantôt débordée », *ibid.*, vol. 4, pp. 188 et 189.

79 Sur cette discussion : VELAERS J., «De gewestelijke volksraadpleging en het grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen et gewesten et de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen», *op.cit.*, blz. 261-263.

80 BOURGAUX A-E., ««Voyage dans la machine à explorer le temps institutionnel belge », pp. 57 à 59.

81 Décret du 25 février 2019 instituant un dialogue permanent en Communauté germanophone, *M.B.*, 12/04/2019.



au sein de la COCOF⁸², de la Région bruxelloise et de la COCOM⁸³ ; expériences de tirage au sort ponctuelles menées par le Parlement de la Communauté française⁸⁴, le Parlement régional wallon⁸⁵ et le Parlement régional bruxellois⁸⁶.

44. - L'information officielle du lancement d'une procédure de réforme de l'Etat déclenche automatiquement une phase de consultation en ligne des citoyen.ne.s, de la société civile et des secteurs concernés qui peuvent adresser aux négociateurs leurs mémorandums et peuvent être auditionnés. Le mécanisme de consultation n'est pas neuf dans le cadre des négociations gouvernementales fédérales et, plus récemment, dans les négociations gouvernementales fédérées. Il s'agit de l'étendre aux négociations des réformes de l'Etat en lui conférant un caractère systématique, universel et public.

45. - Cette phase de consultation s'inspire également du droit de pétition consacré depuis 1831 - par les articles 28 - et 57 - de la Constitution. Celui-ci devrait recevoir à cette occasion une cure de jouvence. En particulier, l'interdiction des pétitions en nom collectif⁸⁷ devrait être questionnée : pourquoi des associations, syndicats et groupements peuvent-ils adresser leur mémorandum aux futurs partenaires d'une coalition gouvernementale, et non aux parlementaires ? La peur des corps intermédiaires obsédait la France de Le Chapelier et hante à nouveau l'Amérique de Donald Trump. Doit-elle encore tourmenter la Belgique actuelle ?

46. - Quand un accord politique est arrêté, sa traduction juridique est confiée aux services juridiques du Sénat et fait l'objet de la procédure classique d'adoption, dans les conditions qui favorisent une délibération parlementaire effective. Tous les parlementaires et le public ont accès

aux résultats du panel et aux consultations de la société civile. Les auteurs développent les raisons pour lesquelles ils rejoignent ou s'écartent de ce panel et de ces consultations. Chacun motive individuellement ses votes. Bien sûr, cela rendra la procédure parlementaire beaucoup plus longue, beaucoup plus loquace, beaucoup plus explicite et beaucoup moins prévisible. Tant mieux, c'est le but.

47. - Une fois votée selon la procédure parlementaire classique, la réforme de l'Etat, envisagée comme un tout, fait l'objet d'un référendum obligatoire d'approbation inspiré du système suisse⁸⁸.

48. Pour assurer leur nécessaire information, les électeurs et électrices ont accès aux consultations de la société civile, aux résultats du panel, aux discussions et aux motivations de votes. Une brochure explicative est rédigée et diffusée par les pouvoirs publics, guidée par les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité que la Suisse a tracés en ce domaine⁸⁹. La brochure explicative prévue par la réglementation régionale bruxelloise en matière de droit de vote est aussi un précédent qui peut servir d'inspiration⁹⁰. Le Code de bonne conduite en matière référendaire adopté par la Commission de Venise sert de guide dans la mise en place du processus⁹¹.

49. - La réforme de l'Etat n'entre en vigueur que si elle obéit à une exigence d'une double majorité sur le modèle de l'article 140 - de la Constitution fédérale suisse : la majorité du peuple et la majorité des entités fédérées. Bien sûr, la question de la double majorité suppose de définir quelles entités fédérées seraient prises en compte, ce qui en Belgique revêt toujours une portée très existentielle. Plusieurs formules peuvent être discutées⁹². Mais la complexité institutionnelle ne peut rester l'alliée tacite du statu quo sur le plan démocratique.

82 P.F.B., *Doc.Parl.*, 2019-2020, 13/1.

83 P.R.B., A.R.C., *Doc.Parl.*, 2019-2020, A-100/1, B-19/1.

84 <http://www.pfwb.be/infos-pratiques/actualites/parlement-citoyen-un-projet-participatif-du-pfwb>

85 <https://www.parlement-wallonie.be/panel-citoyen-jeunes>

86 http://www.parlement.brussels/panel_citoyen_fr/

87 Article 28 alinéa 2 de la Constitution.

88 Article 140 de la Constitution fédérale. Sur ce sujet : HOTTELIER M., «Réforme des droits populaires de droit fédéral», *R.F.D.C.*, 2003/3. Pp. 657-670.

89 AUER A., MALINVERNI G., HOTTELIER M., *Droit constitutionnel suisse*, Berne, Stämpfli Editions SA, 2013, pp. 307-313 ; DILLIER S., «Behördliche Information über Abstimmungsvorlagen : ein Fallbeispiel», *R.F.J.*, 2002, I, pp. 235-250.

90 Article 21 du Code électoral bruxellois, tel que modifié par l'article 30 de l'ordonnance du 16 décembre 2011 (*M.B.*, 25/01/2012).

91 Commission européenne pour la démocratie par le droit, «Code de bonne conduite en matière référendaire», Venise 16-17/12/2007, CLD-AD/(2007)/088.

92 Yves LEJEUNE estime «souhaitable, dans un fédéralisme apaisé», de soumettre les choix constitutionnels à un référendum adopté à la majorité des suffrages sur l'ensemble du territoire et à la majorité des suffrages de trois régions linguistiques sur quatre (LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge – Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2017, 3ème édition, pp. 92 et 93). Cette proposition nous semble souhaitable même dans un fédéralisme tourmenté pour lui donner la chance de sortir de la tourmente.



50. - Bien sûr, le référendum fait en Belgique l'objet d'une méfiance historique que le référendum catalan et le Brexit n'ont certainement pas rassurée⁹³. Pourtant, soumettre les prochaines réformes de l'Etat à un référendum permettrait de faire d'une pierre démocratique quatre coups. Comme l'énonçait le député Lemonnier il y a un siècle, cela obligerait les élus à faire preuve de pédagogie politique⁹⁴. Cela démocratiserait le processus en instituant les électeurs et électrices en tant qu'acteurs de leur devenir institutionnel commun. Cela favoriserait l'efficacité des ré-

formes de l'Etat grâce à leur appropriation par les citoyens et les secteurs concernés. Enfin, à l'heure où la remise en cause de la Belgique n'est pas inscrite dans les astres, mais bien dans les urnes, peut-on se contenter d'un processus institutionnel qui confie cet arbitrage existentiel aux seuls gouvernants⁹⁵? Quand la démocratie représentative se grippe, inutile d'attendre la panne. Donnons-nous la chance procédurale de trancher cet arbitrage de manière démocratique et durable, quelle qu'en soit l'issue.

-
- 93 Sur ce sujet : BOURGAUX A-E. «La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ?», *A.P.*, 2015/4, pp. 531-588 ; BERHENDT C., *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2018, n° 103 ; GAUDIN T., JACQUET V., PILET J-B., REUCHAMPS M., «Consultation populaire et référendum en Belgique », *C.H. CRISP*, 2018, n° 239-2391, pp. 9-28 ; POPELIER P., «Hoe democratisch zijn het referendum en de volksraadpleging?», *T.v.W.*, 2001, n° 8, pp. 343-355.
- 94 «On a dit que les citoyens seraient inaptes à discuter les lois qui leur seraient soumises et que, dans certaines lois, certaines parties pouvant être rejetées et d'autres adoptées, l'embarras des citoyens serait grand. Eh bien, je pense qu'une des qualités du référendum, c'est précisément de faire l'éducation du peuple. Le jour où l'on pourra proposer la loi à la ratification des électeurs, c'est-à-dire le jour où ils pourront approuver ou rejeter la loi, les législateurs et leurs adversaires s'efforceront d'expliquer la loi au peuple. Le législateur aura intérêt à faire des lois plus claires et plus précises, parce que, étant soumises à tous les citoyens, les députés et sénateurs devront les leur expliquer et les justifier devant eux; adversaires et défenseurs de la loi feront des discours, imprimeront des circulaires et des tracts pour justifier ou combattre la loi, et l'électeur sera ainsi éclairé.» (Ann., Ch., 03/05/1921, 1920-1921, 1128).
- 95 Sur cette question : DUMONT H., «Etat, Nation et Constitution : de la théorie du droit public aux conditions de viabilité de l'Etat belge» in DUMONT H., FRANCK Ch., OST F., DE BROUWER J.L. (sous la dir.), *Belgitude et crise de l'Etat belge*, Bruxelles, FUSL, 1989, pp. 73 à 124 ; DUMONT H., «La réforme de 1993 et la question du référendum constituant», *A.P.T.*, 1994, pp. 101 à 107 ; DUMONT H., «Réflexions sur la légitimité du référendum constituant» in *Variations sur l'éthique – Hommage à Jean Dabin*, Bruxelles, FUSL, 1994, pp. 331 à 356 ; UYTENDAELE M., «Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente», *A.P.T.*, 1994, pp. 109-115 ; POPELIER P., VELAERS J., «Le référendum constitutionnel en Belgique» in DIRIX E., LELEU Y-H. (sous la dir.), *Rapports belges au Congrès de l'Académie internationale de droit comparé à Utrecht*, Bruxelles, 2006, pp. 605-647 ; VELAERS J., *De Grondwet – Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, II, 700.

