



Belgique.

La nouvelle vague fédéraliste

Francis Delpérée

DANS **REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL** 2001/4 (N° 48), PAGES 675 À 686
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130523017

DOI 10.3917/rfdc.048.0675

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2001-4-page-675.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Belgique. *La nouvelle vague fédéraliste*

FRANCIS DELPÉRÉE

Un jour, c'était à Aix-en-Provence¹, je me suis permis de citer les premiers mots d'une chanson de Brel. « Avec la mer du Nord comme dernier terrain vague. Et des vagues de dunes pour arrêter les vagues... ».

La Belgique ne jouxte pas la mer de sérénité. En aucune saison, elle ne connaît le calme de l'eau paisible. Elle est toujours prête à subir les assauts de la vague.

Illustration de la théorie des climats ? Je ne sais. Toujours est-il que ces accoutumances maritimes génèrent peut-être des mœurs institutionnelles particulières.

En Belgique, plus qu'ailleurs, l'encre constitutionnelle n'a pas le loisir de sécher. Rien ne se grave dans le marbre, même pas dans la pierre bleue de Hainaut. Tout s'écrit sur le sable. Rien n'est définitif. Tout est à renégocier. Sans répit et sans illusion. A l'infini.

Les uns verront dans cette méthodologie répétitive la marque d'un sain pragmatisme. Mieux vaut n'aborder les problèmes qu'un par un, ne pas anticiper inutilement sur l'événement, ne pas tirer de plans sur la comète. Mieux vaut témoigner au jour le jour de la volonté de faire fonctionner des institutions qui répondent, il faut le présumer, aux préoccupations du moment.

D'autres s'inquiéteront de cette façon de faire ou de ne pas faire. Elle peut révéler l'incapacité d'une société politique à s'accorder sur l'essentiel et à arrêter, sinon une fois pour toutes du moins dans la durée, les grandes lignes d'un contrat de vie commune. Elle peut provoquer le désarroi de l'opinion publique en jetant le discrédit sur les certitudes

Francis Delpérée est correspondant de l'Institut de France et professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain. Il est également assesseur au Conseil d'État.

1. « La Constitution belge et le droit communautaire », in *Droits nationaux, droit communautaire : influences croisées*, Paris, La Documentation française, 2000, p. 71.

Revue française de Droit constitutionnel, 48, 2001

d'hier et même d'aujourd'hui. Elle peut offrir de manière récurrente aux déconstructeurs de l'État belge l'occasion de préconiser d'autres aventures.

La « réforme de l'État » qui se réalise, le 13 juillet 2001, s'inscrit dans la perspective, et dans la fièvre, de cet éternel recommencement. Mieux vaudrait écrire : de ce perpétuel approfondissement (I). Elle intervient dans la suite logique de quatre révisions constitutionnelles. Celles de 1970 – avec l'instauration des communautés et des régions –, de 1980 – avec la définition des institutions et des attributions régionales –, de 1988 – avec l'élargissement des attributions communautaires – et de 1993 – avec la réforme du statut des institutions fédérales. Elle contribue à instaurer un État plus fédéralisé encore.

Continuité donc, mais aussi dépassement, pour ne pas dire : rupture (II). La cinquième vague fédéraliste a les allures de la nouvelle vague, pour utiliser ici le langage du cinéma. Elle résonne d'accents singuliers. Elle innove résolument. Sur le terrain de la méthode comme sur celui du fond. Les comportements des partenaires de la fédération témoignent de la volonté délibérée d'obtenir, à tout prix, des institutions, des attributions et des moyens supplémentaires. Au détriment de l'État fédéral, cela va sans dire. A cette occasion, le souci de l'ensemble est-il à suffisance pris en compte ?

Une question un peu inquiète émerge. La Belgique fédérale est-elle en mesure de trouver, à la faveur de la réforme de 2001, de meilleurs équilibres ? Peut-elle contribuer à donner à une Europe, elle-même en friche institutionnelle, les conditions d'une action durable et efficace ?

I – L'APPROFONDISSEMENT DU FÉDÉRALISME

Le système fédéral de gouvernement, qui ne le sait ?, repose sur un partage de compétences et de ressources. Les autorités fédérales et fédérées se répartissent les attributs de la souveraineté.

En Belgique, les grandes lignes de ce partage sont inscrites, à partir de 1970, dans la Constitution et dans les lois spéciales qui prolongent son œuvre. Les quatre réformes qui se sont succédé depuis lors ont, chacune, élargi les domaines de compétence qui étaient initialement attribués aux communautés et aux régions. Elles ont accru les ressources dont celles-ci disposent pour poursuivre des politiques autonomes.

La réforme institutionnelle de 2001 n'échappe pas à la règle². D'une part, elle assigne aux régions des responsabilités dans deux domaines

2. Sur les aspects proprement institutionnels de la réforme, voir « La nouvelle configuration de la Belgique », *Journal des tribunaux*, 2001, 9 septembre.

nouveaux : les collectivités locales et la politique agricole. D'autre part, elle octroie aux communautés et régions des moyens financiers complémentaires. Mieux : elle permet aux régions, mais pas aux communautés, d'en acquérir de nouveaux.

A – DES ACCROISSEMENTS SIGNIFICATIFS DE COMPÉTENCES

1 – Il n'est pas aisé de procéder à la lecture de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés. Une chatte n'y retrouverait pas ses petits. Comme pour brouiller les pistes³, le législateur traite, dans un même instrument normatif, de questions aussi diverses que les cimetières, la pêche maritime et l'Organisation mondiale du commerce.

Nul ne peut, cependant, ignorer le fil rouge qui guide la réforme. Il s'agit de la commune.

La commune wallonne ou la commune flamande dont le statut est désormais de compétence régionale. La commune bruxelloise dont le régime juridique suit, en principe, le même cheminement mais qui voit préciser, dans la loi spéciale, certains détails de son organisation et de son fonctionnement. Sans oublier les vingt-sept communes à statut spécial, situées de part et d'autre de la frontière linguistique et qui, dorénavant, relèvent respectivement des autorités wallonnes et flamandes.

Pour habiller la réforme, il est procédé à la régionalisation du statut des autres collectivités locales : les dix provinces – cinq wallonnes et cinq flamandes –, l'agglomération bruxelloise et les cinq districts anversois⁴.

La démarche institutionnelle est claire. L'entreprise fédéraliste ne doit pas rester confinée dans le domaine des superstructures institutionnelles. Elle doit s'attaquer aux racines de la société politique. Elle doit viser la collectivité locale la plus élémentaire et, en même temps, la plus proche du citoyen.

La démarche est lourde de sens. En touchant à la commune et en mettant une diversification de son statut, la réforme tend à modifier les assises sur lesquelles la Belgique politique et administrative s'est traditionnellement bâtie. Elle distille la logique fédéraliste du sommet à la base.

Jusqu'à présent, on ne peut l'oublier, le statut de la commune, tout comme celui des autres collectivités locales, était uniforme. Il était déterminé par l'État fédéral. Le Roi nommait tous les bourgmestres du Royaume. La nouvelle loi communale fixait les règles organiques applicables à toutes les communes. Le Conseil d'État rappelait, pour autant

3. « Les dispositions en trompe l'œil », *RBDC*, 1999, p. 201.

4. Sur l'ensemble de ces questions, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2000, p. 333.

que de besoin, la règle d'égalité qui présidait aux relations entre ces collectivités politiques : « toute commune a droit à un traitement égal par rapport aux autres groupes conformés de manière identique par le droit positif » (n° 22.962/2, 13 décembre 1993).

Cette fois, la page est tournée. Sans esprit de retour. Les articles 41 et 162 de la Constitution se bornent à énoncer les trois règles de fond qui restent, malgré tout, d'application sur l'ensemble du territoire. Chaque collectivité locale doit être pourvue d'une assemblée dont les membres sont désignés par le système de l'élection directe. Elle doit disposer de toute compétence pour régler ce qui est d'intérêt local. La région peut exercer à son encontre des contrôles de tutelle pour empêcher, selon l'expression consacrée, que la loi ne soit violée et l'intérêt général blessé.

Sous réserve de ces prescriptions minimalistes, le législateur régional a pleine maîtrise de la matière. La région wallonne, la région flamande et, dans une moindre mesure, la région bruxelloise règlent, en toute autonomie, l'organisation et le fonctionnement de leurs collectivités respectives.

L'imagination est au pouvoir... Pourquoi ne pas élire le bourgmestre, pourquoi ne pas nommer les échevins, pourquoi ne pas choisir les conseillers dans un scrutin majoritaire à un ou à deux tours, pourquoi ne pas modifier l'âge de l'électorat ou les conditions de l'éligibilité, pourquoi ne pas instaurer le vote facultatif? Et ainsi de suite...

Et, surtout, pourquoi ne pas envisager, sur chacun de ces points, des solutions différenciées? Il ne faut pas être prophète pour deviner qu'à terme de dix ans, la carte des collectivités locales sera profondément bouleversée et que les communes wallonnes, flamandes et bruxelloises ne présenteront plus guère de traits communs.

Comment expliquer ce renversement radical de perspectives? Trois raisons sont avancées.

Il faut, d'abord, tenir compte de la situation des cinq cent quatre-vingt-neuf communes de Belgique. La régionalisation de leur statut a le mérite de la logique. Le système antérieur était bancal. L'État fédéral établissait les règles d'organisation et de fonctionnement des communes. Il appartenait, par contre, à la région d'assurer leur financement. Il lui revenait aussi de vérifier la manière dont les autorités locales respectaient le statut qui était le leur.

Ce partage d'attributions n'était pas rationnel. A quoi bon fixer à un niveau de pouvoir des normes si c'est pour laisser à un autre niveau le soin d'en censurer la violation? Il entraînait aussi des difficultés pratiques. Où finit la règle et où commence la tutelle? Une idée simple a donc germé un peu partout. Pourquoi ne pas régionaliser en bloc l'organisation, le fonctionnement, le financement et le contrôle des collectivités locales? Pourquoi ne pas réunir en de mêmes mains cet ensemble d'attributions?

Il faut aussi avoir égard à la situation particulière de vingt-sept communes. Et, parmi elles, six communes périphériques et six communes à

statut spécial, toutes situées en région de langue néerlandaise. Depuis dix ans, la régionalisation de la loi communale est réclamée à cor et à cri par les milieux politiques flamands. Ceux-ci ne supportent plus l'intervention si minime soit-elle des autorités fédérales à l'encontre de collectivités qui sont tout entières situées dans leur ressort.

A leurs yeux, le financement des activités et l'exercice de la tutelle par le gouvernement flamand ne suffisent plus. Il faut que le législateur flamand soit en mesure de déterminer les droits et obligations des communes flamandes, sans exception. La formule de compromis qui aurait consisté à régionaliser la loi communale pour les cinq cent quatre-vingt-neuf communes de Belgique, hormis vingt-sept d'entre elles, est repoussée sans ménagement.

Il ne faut pas perdre de vue non plus la situation des dix-neuf communes bruxelloises. A l'instar des autres régions, la région bruxelloise peut être tentée d'utiliser les prérogatives nouvelles qui lui sont offertes aux fins d'assurer une gestion plus rationnelle de la capitale. Mais, à ce faire, ne va-t-elle pas priver les formations politiques flamandes qui y sont minoritaires d'une part déjà très restreinte de leur influence? En clair, ne va-t-elle pas permettre à des majorités francophones de régner en maître dans la plupart des communes bruxelloises?

Alors même qu'il entend conférer aux régions pleine autonomie dans le domaine communal, le législateur spécial enlève des prérogatives essentielles à la région bruxelloise. Il détermine notamment la procédure selon laquelle le bourgmestre est nommé et les échevins élus. Au sein du collège, il assigne un poste à un échevin flamand. Ce poste lui est réservé pour autant qu'il ait concouru, à l'issue des élections communales, à la désignation du bourgmestre.

La situation peut paraître paradoxale. Le législateur entend mettre fin à l'intervention des autorités fédérales dans la vie et l'activité des communes. Le voici pourtant qui porte atteinte tout à la fois aux principes de l'autonomie régionale et de l'autonomie locale. D'aucuns, y compris à Bruxelles, avaient pu rêver, le temps d'une négociation, à des communes autonomes dans une région autonome. Ils se retrouvent avec des communes à statut particulier dans une région à statut particulier.

2 – La loi spéciale procède aussi à la *régionalisation de l'agriculture et de la pêche maritime*. Le transfert est global. Il est néanmoins assorti d'exceptions restreintes au profit des autorités fédérales. Celles-ci doivent notamment assurer la sécurité de la chaîne alimentaire.

Les crises que l'Europe et notamment la Belgique ont connues en ce domaine font manifestement sentir leurs effets. Il revient aux autorités fédérales de déterminer des normes dans trois secteurs distincts : la qualité des matières premières et des produits végétaux, la santé et le bien-être des animaux ainsi que la qualité des produits d'origine animale. Il

leur appartient aussi d'assurer le contrôle de l'application de ces normes. L'intervention de l'État fédéral est néanmoins subordonnée à l'accord des gouvernements régionaux lorsque les mesures prises pour assurer le bien-être des animaux peuvent avoir une incidence sur la politique agricole.

Pour tenir compte des mécanismes de décision à l'échelon européen, il est encore précisé que « les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale se concertent pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des activités des institutions européennes, relatives à la politique agricole ».

B – DES ACCROISSEMENTS SUBSTANTIELS DE MOYENS

Une autre loi spéciale – portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions – intervient également le 13 juillet 2001. Elle est d'une lecture plus ardue encore.

Elle jongle, en effet, avec des milliards de francs belges. Elle se complait dans les additions, les multiplications, les pourcentages. Elle programme l'application de ses dispositions dans le temps : d'abord, durant une période transitoire de dix ans, puis selon un régime qualifié de définitif. Et, puisqu'un petit dessin vaut mieux qu'un long discours, des tableaux bardés de chiffres, de flèches et de renvois illustrent, dans les documents parlementaires, l'application qui pourrait être procurée à la loi.

Il est vrai que l'enjeu est de taille. Il s'agit, d'abord, de fixer des chiffres pour déterminer le volume global des moyens financiers qui sont mis dorénavant à la disposition des collectivités fédérées. Il faut ensuite choisir des critères pour établir la part qui revient à chacune d'elles. Il convient encore d'instaurer des procédures pour permettre aux régions qui le souhaitent de moduler l'application des normes fédérales en matière fiscale.

Des règles distinctes sont instaurées pour les communautés et les régions.

1 – La situation financière des communautés est loin d'être enviable. Depuis près de dix ans, la Communauté française connaît des difficultés récurrentes. Elle ne peut lever l'impôt. Les dotations qui lui sont allouées par l'État fédéral ne lui permettent pas de faire face à des charges incompressibles de personnel. La dualité d'institutions qui prévaut au sud du pays empêche le glissement de moyens régionaux à des fins communautaires. La Communauté française n'a d'autre choix que de se tourner vers son partenaire fédéral pour lui demander de réviser les règles mêmes du financement.

Pour sa part, la Communauté flamande, qui ne vit pas les mêmes affres, verrait d'un bon œil une opération de réajustement des ressources attribuées aux collectivités fédérées. De nouveaux moyens lui permettraient de prendre un ensemble de mesures complémentaires dans des

domaines de politique sociale. Elle n'hésite pas à joindre sa voix à celle de l'autre communauté pour faire part de ses doléances.

De manière plus structurelle, l'une et l'autre communautés constatent qu'elles perdent, chaque année, une part effective de leur financement. Ceci se comprend aisément. Les communautés perçoivent le produit de la taxe sur la valeur ajoutée. Le montant obtenu tient compte sans doute des effets de l'inflation. Il n'a pas égard, par contre, à l'évolution réelle de la prospérité économique du pays – soit à la croissance du revenu national brut. La part des communautés décroît, par conséquent, par rapport à celle de l'État fédéral et à celle des régions. La Communauté française et la Communauté flamande sont d'accord pour réclamer un statut plus égalitaire.

Ces éléments suffisent à indiquer qu'il était urgent de revoir les mécanismes de financement des communautés. Dès 2004, leurs moyens sont substantiellement augmentés. Ils sont appelés à évoluer de manière parallèle à ceux qui reviennent aux autorités fédérales. Le principe de l'autonomie des recettes n'est pas établi. Mais bien celui de l'autonomie des dépenses. Les communautés ont la libre disposition des moyens qui leur sont alloués. Elles les affectent aux besoins qu'elles définissent librement.

A partir de 2012, les moyens complémentaires – qui s'élèveront à ce moment à quelque 2,5 milliards d'euros – seront répartis proportionnellement aux recettes de l'impôt des personnes physiques, telles qu'elles sont localisées dans chaque communauté.

2 – Dans le même moment, la région se voit offrir la possibilité de mener une politique fiscale autonome. Certes, la Constitution lui reconnaissait jusqu'à présent, et lui reconnaît encore, le droit de lever l'impôt. Cette prérogative régionale était plus théorique qu'effective. En application de la règle *non bis idem*, il fallait, en effet, que les autorités régionales découvrent, le mot n'est pas trop fort, une matière vierge, non encore imposée par l'État fédéral, et sur laquelle elle était autorisée à jeter son dévolu.

Un autre mécanisme, plus simple, est imaginé. La région pourra développer une fiscalité complémentaire à celle de l'État fédéral. Ou bien elle instaure des centimes additionnels, soit des majorations d'impôts, et se procure de cette manière des ressources supplémentaires. Ou, au contraire, elle établit des centimes soustractionnels, soit des réductions d'impôts, et espère contribuer ainsi à la relance de l'activité économique ou de la consommation⁵.

5. « Un pourcentage global maximal est appliqué au total des réductions et des augmentations générales d'impôt, des centimes additionnels et des réductions d'impôt... A partir du 1^{er} janvier 2001, ce pourcentage maximal s'élève à 3,25 % et à 6,75 % à partir du 1^{er} janvier 2004, du produit de l'impôt des personnes physiques... qui est localisé dans chaque région » (art. 9, § 1^{er}, al. 3, 2^e phrase).

Les mesures fiscales qui peuvent être arrêtées au niveau régional doivent répondre à une triple condition. Il faut qu'elles concernent « toutes les personnes soumises à l'impôt des personnes physiques » au sein d'une même région. Il faut qu'elles n'aient pas pour effet de réduire la progressivité de cet impôt. Il faut encore qu'elles ne génèrent pas des concurrences fiscales entre les régions.

En d'autres termes, une région peut utiliser les instruments fiscaux qui sont mis à sa disposition. Mais elle ne saurait en profiter pour mettre en œuvre des politiques sélectives en faveur de catégories particulières de contribuables et les attirer, fût-ce au prix de mesures de délocalisation, dans son ressort. Le législateur spécial en appelle, mais n'est-ce pas un vœu pieux?, au respect du principe de la « loyauté fiscale ». Il charge la Cour des comptes, statuant en assemblée générale, d'émettre « un avis documenté et motivé » sur le respect de ce principe.

Chaque région bénéficie également du produit d'impôts fédéraux qui, pour la circonstance, vont être qualifiés de régionaux. Ces impôts existent de longue date : droits de succession, précompte immobilier, droits d'enregistrement, taxe de circulation... L'autorité fédérale les a établis et a circonscrit ainsi la matière imposable. Mais, telle est la nouveauté, la région peut déterminer et modifier « le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations » de tels impôts. Plus important encore : elle s'en voit ristourner intégralement le produit pour autant qu'il soit localisé sur le territoire régional.

Les réformes intervenues marquent une étape importante dans la reconnaissance de l'autonomie de la région en matière fiscale.

II – LE DÉPASSEMENT DU FÉDÉRALISME

Le système fédéral de gouvernement requiert, on le sait aussi, que l'ensemble des autorités qui sont constituées au sein de l'État partagent une vision cohérente de la société politique dans laquelle ils acceptent de s'intégrer. Cette vision, ils la traduisent dans des comportements ou des attitudes vis-à-vis de l'intérieur. Ils l'expriment aussi vis-à-vis du monde extérieur.

Certains de ces principes de vie commune ne sont-ils pas remis en cause, à la faveur des réformes institutionnelles de 2001 ? Ne le sont-ils pas inutilement ?

Depuis 1970, les droits du citoyen sont définis à l'échelle fédérale. Ils ne permettent pas de déterminer des statuts différenciés. Droits et devoirs valent pour tous les Belges et même, au niveau municipal, pour les citoyens de l'Union qui souhaitent participer à la vie politique et administrative d'une commune belge. La régionalisation de la loi communale,

qui intervient dans des conditions inconstitutionnelles, remet en cause ce dogme fondateur. Il permet l'élaboration de statuts distincts, et même contradictoires. Le socle de la citoyenneté ne s'en trouve-t-il pas ébranlé ?

En 1970, la Constitution révisée n'avait pas non plus ouvert la porte des relations internationales aux collectivités fédérées. Tout au plus, était-il permis aux communautés de donner leur assentiment aux accords culturels qui les concernaient directement. A partir de 1993, le mouvement s'emballe. La politique internationale de la Belgique s'est fragmentée, pour ne pas écrire : atomisée. Le commerce extérieur l'est désormais aussi. La coopération au développement pourrait suivre le même chemin. Des formes suffisantes de collaboration sont-elles préservées ?

A – DES CONCEPTIONS DIFFÉRENCIÉES DE LA CITOYENNETÉ

1 – En affectant le statut des collectivités locales et en laissant à chaque région le soin de déterminer les règles organiques en ce domaine, la loi spéciale du 13 juillet 2001 permet de concevoir des règles différenciées de citoyenneté. Électeur ici à 16 ans et là à 18, éligible ici moyennant cinq ans de résidence et là moyennant deux ans, assigné ici à remplir un devoir électoral et libre là de l'assumer, apte ici à utiliser les procédés de la démocratie directe et empêché là d'y recourir... L'autonomie d'organisation politique qui revient à chaque région lui permet de concevoir des statuts distincts.

L'on dira sans doute que c'est là la logique du fédéralisme. Le citoyen du Nebraska n'a pas les mêmes droits et devoirs que ceux du citoyen de Floride. Le citoyen du canton de Vaud n'a pas le même statut que celui du citoyen de Berne. Le citoyen du Québec n'a pas le même statut – on n'ose dire qu'il a un statut distinct – que celui du citoyen de Colombie britannique.

Le fédéralisme dualiste qui caractérise la Belgique et qui est à mille lieues du fédéralisme multipolaire à cinquante, à vingt-six ou à dix confère, cependant, à ces régimes différenciés un relief particulier. Comme chiens de faïence, les régions se regardent. Elles se comparent. Elles montent en épingle la moindre distorsion. Elles s'opposent en permanence. Elles se flattent des cultures juridiques et politiques distinctes auxquelles elles seraient censées adhérer. Bref, elles entrent dans une logique de confrontation.

Leur offrir l'occasion de se singulariser jusque dans l'organisation de la vie des communautés de proximité, c'est ancrer au cœur du citoyen l'idée que des espaces politiques distincts se sont constitués. Est-ce la meilleure manière d'afficher un minimum de préoccupations communes ?

Le dépassement du fédéralisme peut s'accompagner du dépassement de la démocratie. Ici encore, la Belgique ne sort pas indemne de la réforme de 2001.

La démocratie repose sur quelques idées simples. Et notamment celles-ci : les membres d'une société politique et eux seuls sont en droit d'élire librement leurs représentants ; ces derniers et eux seuls sont en droit de contrôler l'action des gouvernants et, si nécessaire, de les renvoyer.

A la faveur de la réforme de l'une des institutions bruxelloises, la Commission communautaire flamande, le législateur spécial s'écarte délibérément de cette façon de voir. D'une part, il prescrit l'élection de conseillers bruxellois non pas en fonction des votes émis dans la circonscription électorale de Bruxelles mais en fonction de ceux qu'expriment les membres d'un collège électoral qui réunit, singulièrement, des électeurs bruxellois et des électeurs flamands. D'autre part, il permet, au moins de manière indirecte, aux conseillers élus dans ces conditions d'assurer l'investiture ou de prononcer le renvoi des ministres flamands du gouvernement régional bruxellois.

Les chambres réunies du Conseil d'État n'ont pas manqué de relever l'incongruité du procédé. Le législateur spécial n'a eu cure de ces observations.

2 – Plus globalement, la réforme intervenue se réalise dans des conditions d'inconstitutionnalité manifestes. Alors même que la Constitution réserve à la loi fédérale le soin d'organiser les communes et les provinces et que cette disposition n'est pas révisable durant la présente législature, le législateur spécial s'est en quelque sorte approprié la fonction constituante. Niant la distinction cardinale entre la Constitution et la loi, il s'est permis de contredire des prescriptions constitutionnelles établies depuis plus de cent soixante-dix ans.

Il faut le rappeler, sans se lasser. Une loi ne peut se concevoir que dans le respect de la Constitution. En particulier, lorsque la Constitution habilite une loi spéciale à régler une matière déterminée, il convient que, dans l'exercice de cette fonction éminente, le législateur respecte les autres dispositions, de forme ou de fond, qu'énonce la Constitution. Ceux qui, par intérêt ou par mégarde, accréditent une autre idée contribuent à ébranler les fondements du système juridique belge.

Il est vrai que, dans un arrêt du 23 décembre 1987, la Cour d'arbitrage a considéré que « sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par les lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles, le décret ne peut régler les matières qui lui ont été attribuées qu'à la condition de n'empiéter en aucune façon sur les compétences réservées à la loi par la Constitution ».

La Cour d'arbitrage souhaitait mettre ainsi des bornes aux interventions des autorités communautaires et régionales. Son arrêt est interprété, près de quinze ans plus tard, pour justifier, autant que faire se peut, l'attribution de nouvelles compétences aux régions...

L'arrêt n° 44/87 n'a pas la portée révolutionnaire que d'aucuns voudraient lui reconnaître. Il ne permet pas une modification de la Consti-

tution sans déclaration de révision et sans dissolution des Chambres. Il se limite à rappeler qu'une collectivité fédérée dispose, dans le domaine de ses compétences exclusives et pour en assurer le correct exercice, de compétences instrumentales ou accessoires. Celles-ci s'inscrivent dans le prolongement de ses compétences principales. La collectivité fédérée va les utiliser concurremment avec d'autres collectivités – fédérale ou fédérées – ou, si l'on préfère, en parallèle avec elles. Elle procède à des expropriations ou assortit ses décrets de sanctions pénales, pour ne prendre que les exemples les mieux connus.

Cette jurisprudence est sans incidence pour l'examen du problème de la régionalisation des lois communale et provinciale. En l'occurrence, il ne s'agissait pas de reconnaître aux régions des compétences instrumentales qu'elles exerceraient de manière simultanée avec l'État fédéral et les communautés. Il ne s'agissait pas de leur conférer des compétences accessoires qu'elles utiliseraient dans le prolongement d'une compétence principale, puisque celle-ci ne leur a été attribuée d'aucune manière. Il s'agissait, mais c'est tout autre chose et c'est ici que le bât blesse, d'enlever de manière définitive à l'État fédéral l'une des compétences que la Constitution lui réserve et d'en opérer le transfert, en bloc, aux seules régions.

Le manque de respect à l'égard de la Constitution qui, il faut le rappeler, fait office, dans un État composé, de pacte fédératif n'est pas de bonne augure.

B – DES CONCEPTIONS ANTAGONISTES DE LA SOLIDARITÉ

1 – Sous l'appellation pudique de « politique des débouchés et des exportations », le *commerce extérieur* est régionalisé. Il l'est dans son ensemble. Deux matières restent néanmoins de compétence fédérale. Il s'agit, d'abord, de l'octroi des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement. Il s'agit ensuite de la politique commerciale multilatérale, notamment dans le cadre de l'OMC, de la FAO ou de l'OCDE. Mais, dans ce domaine, il y aura lieu de conclure des accords de coopération entre autorités fédérales et fédérées « sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales » (l. sp., art. 92 bis, § 4 bis). Une agence doit également être créée aux fins de remplacer l'Office belge du commerce extérieur. Il lui reviendra de décider et d'organiser « les missions conjointes » qui pourraient être menées à l'initiative d'une ou de plusieurs régions ou de l'État fédéral.

2 – La loi spéciale envisage, il n'y a pas d'autre mot, la *communautarisation et régionalisation de la coopération au développement*. « Certaines parties de la coopération au développement seront transférées, dès le 1^{er} janvier 2004, dans la mesure où elles portent sur les compétences des communautés et régions » (l. sp., art. 6 ter). La disposition mérite de figurer dans

les anthologies. Ce n'est pas du droit. C'est une intention politique. Tant il est vrai qu'un texte juridique ne s'écrit pas au futur mais au présent.

Comment concrétiser de telles intentions ? « Un groupe de travail est constitué ». Il remettra ses propositions, le 31 décembre 2002 au plus tard. Il est permis de se demander si une telle réforme, à supposer qu'elle se réalise, ne provoquera pas une déperdition d'énergies, de moyens et donc d'efficacité sur la scène internationale.

A l'instar des quatre premières vagues fédéralistes, la cinquième ne connaîtra pas le ressac. Ce qui est accompli l'est une fois pour toutes. Ce qui ne signifie pas que d'autres vagues ne déferleront pas sur l'ensemble belge. Mais elles ne reviendront pas sur les solutions intervenues.

En ce sens, la réforme de 2001 est à ranger parmi celles qui apportent des transformations majeures dans l'organisation de l'État belge. En s'attaquant à la cellule démocratique de base, elle donne à l'autonomie régionale un essor considérable. Elle ouvre la porte à des transformations dont nul ne peut deviner les tenants, ni les aboutissants.

Ce faisant, elle ouvre aussi la boîte de Pandore. Permettre, dans un État bipolaire, à chacun des partenaires de la fédération de concevoir un statut distinct de citoyenneté, c'est jouer avec le feu. Les admettre, sans condition, sur la scène internationale pour négocier des accords politiques, économiques et culturels et pour jouer la carte de la concurrence commerciale, y compris contre l'autre partenaire de la fédération, c'est aussi faire courir à la société belge des risques excessifs.

Le fédéralisme qui s'expérimente en Belgique pourrait inspirer ceux qui réfléchissent, dans d'autres enceintes, à la restructuration de l'Union européenne. Ce n'est pas pour rien qu'un sommet se tient à Laeken, c'est-à-dire au palais royal. Encore faut-il que ce fédéralisme soit construit et compris par tous.

La réforme de 2001 n'est pas de celle qui satisfait le cœur et l'esprit. Elle devrait encourager les décideurs politiques à allumer à brève échéance quelques feux clignotants. Ils signifieraient : « Attention, danger. Gare aux dérapages, aux surenchères, aux dérives autonomistes ».

Il faut prendre garde à ne pas toucher imprudemment à des institutions, à des procédures ou à des techniques éminemment fédératives. La Constitution fédérale est porteuse de ces valeurs. L'ignorer, par mégarde, par intérêt ou dans le souci de brouiller les cartes, c'est compromettre l'équilibre de l'État fédéral. C'est aussi porter atteinte aux valeurs de l'État de droit.

Ces feux clignotants pourraient apparaître comme les phares dans la tempête. Ils ne suffiront pas à prémunir contre la prochaine vague. Mais, au sortir d'un parcours agité, ils procureraient quelque réconfort. Ils annonceraient l'arrivée, sans trop de secousses supplémentaires, à bon port. Pour peu que l'équipage et les passagers fassent preuve de discipline et de solidarité.