

LA VOIE FÉDÉRALE *

par

Francis DELPÉRÉE

Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain

Me sera-t-il permis de pasticher le pauvre Rutebeuf ? «Qu'est mon pays devenu, que j'avais de si près tenu et tant aimé ? Qu'en adviendra-t-il demain ?» Pour répondre à cette question simple et essentielle à la fois, il faut s'interroger sur les traits que présente l'Etat belge au sortir de la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988. Pareille démarche serait vaine, cependant, si n'était rappelée au préalable la signification de quelques concepts dont le droit constitutionnel a l'usage : l'Etat unitaire, l'Etat fédéral... Il n'est pas de science, ni de pratique juridiques sans définitions. Le droit n'échappe pas à la règle.

Qu'est-ce que *l'Etat unitaire*, sinon un Etat uniforme ? Une seule et même volonté politique s'y exprime. Elle s'impose à tous : individus, groupes ou collectivités politiques. Elle s'inscrit non seulement dans la Constitution, mais dans la loi, nationale par définition. Elle se traduit dans les interventions du gouvernement qui exerce, là où il le juge utile, les prérogatives de la tutelle.

L'Etat unitaire, cela va sans dire, ne fait pas obstacle à la création de collectivités particulières, comme les communes ou les provinces. D'une certaine manière, il en postule même l'existence. Il se réserve néanmoins la possibilité de faire prévaloir sa volonté sur celle des entités subordonnées. L'Etat unitaire est décentralisé, dans la mesure où la collectivité générale contrôle l'activité des collectivités particulières ; celles-ci ne sont pas à même d'exercer semblables vérifications à son encontre.

Est-il besoin de préciser que l'Etat belge, tel qu'il se constitue en 1830-1831 et tel qu'il fonctionne pendant près d'un siècle et demi, correspond parfaitement à cette définition de l'Etat unitaire décentralisé ?

* Le texte de cette deuxième contribution a déjà été publié dans le n° 5489 du *Journal des tribunaux*, 7 janvier 1989, p. 2-3. Il est reproduit ici avec l'aimable autorisation de la maison F. Larcier.

Qu'est-ce alors que l'*Etat fédéral*, sinon un Etat composé (1) ? Plusieurs volontés politiques distinctes s'y expriment. Il est clair que toutes ne s'imposent pas concurremment à tous. La volonté fédérale soumet chacun à ses lois ; encore n'est-ce que dans la sphère des intérêts fédéraux. Les volontés fédérées, elles, s'expriment dans le domaine d'intérêts particuliers ; elles ne concernent que ceux qui relèvent des collectivités fédérées, selon des critères parfois complexes de rattachement.

Trois règles commandent ainsi l'organisation de l'Etat fédéral (2).

La première est celle de l'autonomie. Le mot est à prendre au sens étymologique de l'expression. La collectivité fédérale et chacune des collectivités fédérées est, pour ce qui la concerne, investie de la prérogative de faire la loi. Le «partage des pouvoirs», comme dit la doctrine canadienne, conduit à instituer une pluralité de législateurs. Les responsabilités des uns et des autres sont circonscrites à un domaine prédéterminé d'activités ; les interventions des autorités fédérées doivent, au surplus, s'inscrire sur une portion prédéterminée du territoire.

La seconde règle est celle de l'égalité. L'Etat fédéral est une société d'égaux. La collectivité fédérale n'exerce pas la tutelle sur les collectivités fédérées. Les collectivités fédérées n'imposent pas leur volonté à la collectivité fédérale. Nulle collectivité fédérée n'est appelée à l'emporter sur ses semblables. En droit, comme en fait, toutes ces collectivités sont également soumises à la Constitution et aux règles qui en précisent les prescriptions (3). Comme il se doit, la Constitution fournit à chacun un titre approprié de compétence. Une conséquence en résulte. Moins que tout autre Etat, l'Etat fédéral ne saurait se passer de contrôles. Ceux-ci affectent les lois fédérales

(1) Sur ce thème, voy. F. DELPÉRÉE, *La Belgique, Etat fédéral ?*, in *R.D.P.*, 1972, p. 609.

(2) Dans cette discussion théorique, il est vain de se référer à des expériences historiques trop précises. Il est inutile de chercher à établir, sur une base comparative, la liste des critères (les compétences résiduelles, l'autonomie organique, le pouvoir de lever l'impôt...) qui permettraient d'énoncer les 9, 10 ou 12 «lois du fédéralisme». La démarche encyclopédique peut produire des résultats absurdes. Il n'y aurait guère d'Etat fédéral dans le monde, puisqu'en Suisse, le tribunal fédéral ne contrôle pas la constitutionnalité des lois fédérales, qu'au Canada, les compétences résiduelles n'appartiennent pas aux provinces, qu'en Allemagne fédérale, les attributions des *Länder* n'excluent pas celles du *Bund* dans le domaine des compétences concurrentes...

(3) Qu'est-ce que l'*Etat régional* sinon un Etat unitaire tempéré ou un Etat fédéral inachevé ? Des volontés politiques distinctes peuvent s'y exprimer. Mais une préoccupation unificatrice prédomine. Des formes de tutelle persistent. Des interventions concurrentes ou complémentaires de l'Etat et des Régions s'organisent de manière systématique. Les mécanismes de participation sont réduits à une simple expression. Toutes techniques qui font obstacle à une réelle redistribution des pouvoirs au sein de l'Etat.

et les lois fédérées. Ce sont des contrôles de constitutionnalité. Ils sont mis en oeuvre à l'intervention d'autorités juridictionnelles. Le plus souvent, une cour de justice constitutionnelle est instituée à cet effet.

Une troisième règle, celle de la participation, doit encore être prise en compte. L'Etat fédéral repose sur le partage initial des attributions et des moyens. Ce morcellement original doit être compensé par des mécanismes formels et informels de collaboration. Les Etats fédérés vont donc participer, comme tels, à la conduite de l'Etat fédéral. Comme le souligne avec pertinence Georges Burdeau, ils doivent être présents, au moins pour une part, dans la substance même de l'Etat fédéral. L'aménagement d'une assemblée, tels le Sénat américain ou le Conseil des Etats en Suisse, se donne notamment cet objectif.

La Belgique est-elle devenue un Etat fédéral ?

Pour répondre de manière scientifique et aussi concise que possible à cette question, il convient de rappeler à grands traits la portée des réformes qui interviennent en 1970, en 1980 et en 1988.

Dès 1970, la création de deux Communautés - la française et la flamande - marque l'irruption d'institutions de type fédéral dans l'organisation, jusque là unitaire, de l'Etat. A deux points de vue, au moins. De nouvelles collectivités sont créées. Elles font la loi dans les domaines de la culture ainsi qu'en matière linguistique. Elles n'inscrivent plus leur action dans un schéma de décentralisation. En outre, ces mêmes collectivités participent, dans une certaine mesure, à la gestion des affaires publiques de l'Etat ; pour tenir compte des représentations communautaires, le conseil des ministres doit être composé de manière paritaire.

Que se passe-t-il en 1980 ? Les attributions des deux Communautés s'élargissent au domaine des matières dites personnalisables (4). Deux Régions - la wallonne et la flamande - sont organisées selon des modalités distinctes certes, mais qui, elles non plus, ne font pas place à des schémas de décentralisation. Mieux encore. Les collectivités locales - les communes et les provinces - dont le statut relève pourtant, aux termes de l'article 108 de la Constitution, de l'autorité nationale, sont placées sous la tutelle de l'autorité régionale. Le mouvement ébauché dix ans plus tôt se prolonge. En termes financiers, 8,5 % du budget national sont consacrés aux dépenses des Communautés et des Régions.

Et la révision constitutionnelle de 1988 ? Elle ne touche guère aux institutions. Mais elle élargit encore le champ de leurs responsabilités : pour l'essentiel, l'enseignement et la recherche aux Communautés, les travaux

(4) La loi du 31 décembre 1983 organise, pour sa part, la Communauté germanophone, en exécution des articles 3^{ter} et 59^{ter} de la Constitution.

publics et les transports aux Régions. «La Belgique *se réveille* fédérale», titre aussitôt la presse. La formule est excessive. L'Etat belge n'a pas connu, à la mi-juillet, une métamorphose institutionnelle sans précédent. Peut-être certains ont-ils dormi pendant vingt ans et n'ont-ils pas perçu ainsi les changements qui affectaient par paliers les structures de l'Etat. 1988 ne s'inscrit pas en rupture, mais dans le prolongement de 1970 et de 1980.

Où la nouveauté - certains diront : la novation - apparaît, c'est dans le volume des attributions transférées. Un seul chiffre : 610 milliards sont distraits d'un budget national qui avoisine les 2.000 milliards pour être mis à la disposition des Communautés et des Régions (5). Les composantes de l'Etat prennent en charge, très exactement, 30 % des affaires publiques. Dans les Etats fédéraux, cette part va de 20 - comme en Australie - à 50 % - comme au Canada -. La Belgique se situe dans une bonne moyenne (6) ...

On ne saurait assez le souligner. La révision qui se produit en 1988 n'emporte pas, sinon sur des points de détail, modification des institutions politiques. Elle réalise plutôt ce que le chef de l'Etat appelle, dans un premier commentaire du 20 juillet, un «transfert de compétences nouvelles assorties de moyens financiers substantiels». La réforme qui intervient contribue à transformer «les structures de notre pays en celles d'un Etat fédéral».

L'évolution est-elle achevée pour autant ? L'édification d'une société politique de type fédéral est-elle un point d'aboutissement ? D'autres révisions constitutionnelles se profilent-elles à l'horizon ? On ne saurait assurer que l'Etat belge ait atteint un point définitif d'équilibre.

Pour plusieurs raisons. Les unes techniques, les autres politiques.

D'un point de vue technique, il faut observer que les réformes réalisées contiennent en elles-mêmes la promesse de leur dépassement. Un «Etat-programme» est mis en place. La Constitution et les lois spéciales qui en procurent application, sans même parler des accords purement politiques, multiplient termes et délais, dispositions transitoires et régimes provisoires. Leurs dispositions traduisent, dans l'immédiat, les compromis passés entre des forces politiques impatientes ou attentistes. Elles permettront de lever, à terme de dix ans, les obstacles qui subsistent à la reconnaissance d'une réelle autonomie - notamment financière - des Communautés et des Régions.

Un seul exemple. Comme le relève à bon escient l'exposé des motifs du projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, les dispositions nouvelles instaurent «un mécanisme transitoire pendant dix ans». Il s'agit de passer d'un système de dotations allouées par l'Etat à un régime de responsabilité financière des composantes, corrigé si

(5) F. DELPÉRÉE, *Etre fédéral ou ne pas être*, Louvain, octobre 1988, p. 6.

(6) J. ANASTOPOULOS, *Les aspects financiers du fédéralisme*, Paris, 1979, p. 80.

besoin en est par des techniques dites de solidarité réversible. 1989, 1994, 1999..., autant d'étapes d'ores et déjà programmées. L'interprète peut évidemment s'arrêter à chaque palier pour procurer un commentaire approprié. Il ne peut, en tout état de cause, ignorer le point d'aboutissement. Celui-ci est clairement indiqué. Un Etat plus fédéral encore est dès à présent annoncé.

Comment ne pas ajouter que les changements qui se concrétisent pour l'instant affectent, pour l'essentiel, le domaine des autonomies - celle des compétences et celle des moyens. Les perspectives de collaboration sont singulièrement absentes. D'aucuns s'insurgent contre l'idée de la participation indirecte des composantes à l'aménagement du conseil des ministres. D'autres récusent la suggestion d'une participation égalitaire aux travaux d'un Sénat rénové. Les lois nouvelles ne jettent que de manière timide les fondements d'une collaboration fonctionnelle. Tout un chacun semble perdre de vue que la participation de collectivités égales et autonomes à la gestion de l'Etat fédéral est inhérente au bon fonctionnement de cette société politique (7).

En 1982, j'ai écrit : «Chaque jour, la Belgique devient un peu plus un Etat dualiste : deux langues, deux cultures, deux Communautés majeures. Est-elle prête à devenir un Etat paritaire, c'est-à-dire un Etat qui associe de manière égalitaire les Communautés qui le composent à la gestion des affaires publiques ? ... La Belgique va à sa perte si elle entend perpétuer les mode révolus d'une gestion unitaire des affaires communes. Elle garde ses raisons d'exister si elle leur préfère les règles de la gestion paritaire» (8).

Il faut le constater et en même temps le déplorer. L'idée de collaboration dans la gestion des affaires publiques n'a guère fait de progrès depuis lors. Même si les techniques de parité sont mieux acceptées que naguère. Même si les modes de fonctionnement de la Cour d'arbitrage ont, depuis 1985, montré à merveille que la parité ne conduisait pas nécessairement à la paralysie. Comment dégager des consensus sans nouer la discussion entre ceux qui sont forcés de s'entendre ?

D'un point de vue plus politique, il faut se demander si d'autres transferts

(7) Le Premier ministre Martens a mis pourtant en garde contre l'application pure et simple des règles majoritaires au sein de l'Etat belge. Il écrivait dans *Le Monde* du 21 novembre 1986 : «J'ai, depuis le début, la conviction que, si les Flamands veulent appliquer ce principe, la Belgique risque d'éclater. Je crois sincèrement que les francophones de notre pays n'accepteront jamais une telle position, qui n'est d'ailleurs pas justifiée... Il n'est pas possible de faire vivre les deux grandes Communautés de notre pays si l'on n'accepte pas des mécanismes de parité, d'équilibre». Sur ce thème, voy. F. DELPÉRIE, *Bravo, Monsieur Martens*, in *Louvain*, janvier 1987, p. 4.

(8) F. DELPÉRIE, *Où va la Belgique ?*, in *J.T.*, 1982, p. 216.

d'attributions, et donc de moyens, ne risquent pas d'être réclamés à brève échéance. Un seul exemple illustre le propos. On a relevé que l'organisation locale restait de la compétence de l'Etat, mais que le contrôle des provinces et des communes était dès à présent du ressort des Régions. Sera-t-il toujours permis de se satisfaire de cette solution transactionnelle ? Les Régions ne vont-elles pas réclamer, comme dans d'autres Etats, la maîtrise des institutions locales de leur ressort ?

D'autres prétentions peuvent encore voir le jour : le dossier de la sécurité sociale a déjà été mis sur la table. A ce propos, j'ai tendance à croire que toute réforme qui aboutirait, d'une manière ou d'une autre - peu importe -, à allouer aux Belges - orphelins, âgés, malades ou chômeurs - des prestations différentes à raison de la Communauté à laquelle ils appartiennent, porterait un coup mortel à l'existence d'une société politique homogène. Une union économique et monétaire a été préservée. Ne serait-il pas temps d'assurer une union politique et sociale ? Soyons clair. Il y a des seuils à ne pas dépasser. Il y a des solidarités à ne pas briser. Même si cela doit faire sourire les réalistes, il y a des symboles à ne pas oublier.

Il est vrai aussi que certains milieux politiques n'hésitent pas aujourd'hui à préconiser des solutions institutionnelles plus radicales. Celle de la confédération d'Etats, en particulier. Profitant de la confusion que peut susciter le rapprochement de terminologie, jouant sur les ambiguïtés de textes constitutionnels ou législatifs parfois écrits à la sauvette, ces courants soutiennent que, dès à présent, les structures de l'Etat belge sacrifient pour une part à la philosophie confédérale et qu'à plus long terme, elles gagneraient à être tout entières aménagées dans cette perspective.

De lege lata, on reconnaîtra aisément que l'octroi aux Communautés (mais pas aux Régions) du droit de conclure des traités, en lieu et place de l'Etat, dans le domaine de leurs compétences traduit une conception pour le moins extensive des attributions qui, dans un Etat fédéral, peuvent être reconnues aux collectivités fédérées (9). Signe de confédéralisme ? Rien n'est moins sûr. Une confédération est généralement constituée à l'effet de nouer et de conduire, de manière unifiée, les relations internationales de deux ou plusieurs Etats membres (10). La réforme qui intervient en 1988 poursuit l'objectif inverse. Il s'agit de donner aux Communautés un titre, même spécialisé, de

(9) Le 15 juillet 1988, l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution apporte expressément une exception aux principes contenus dans l'article 68, alinéa 1er, de la même Constitution. Le 8 août, la loi spéciale de réformes institutionnelles est modifiée dans plusieurs de ses dispositions. L'article 81 n'est, cependant, pas affecté par ces changements. Il persiste à affirmer que le Roi reste «le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution».

(10) ARDELION, *Fédération et confédération*, in *Rev. not.*, 1988, p. 550.

compétence internationale et de leur permettre d'exprimer à l'étranger la volonté politique dont chacune d'elles est porteuse.

De lege ferenda, on rappellera simplement que l'aménagement d'une confédération d'Etats - des Etats Belges unis, pour utiliser une image historique - postule l'existence de deux ou plusieurs Etats indépendants qui acceptent de conclure entre eux une alliance, fort lâche au demeurant, dans les domaines de la politique étrangère et de la défense nationale. Il faut être logique avec soi-même. Préconiser l'instauration d'une confédération d'Etats en Belgique, c'est donc lutter, consciemment ou inconsciemment, pour l'indépendance de la Wallonie, de la Flandre, de Bruxelles ou d'autres entités encore.

Nul ne peut prétendre vouloir en même temps la continuation de l'Etat belge - sous une forme ou sous une autre - et l'organisation d'une confédération d'Etats. C'est une contradiction *in terminis*. Et qui peut croire qu'une fois indépendantes, la Wallonie et la Flandre, pour ne citer que ces exemples, se compliqueront la vie institutionnelle en édifiant laborieusement une association à compétences réduites ?

*
* *

Voici près de vingt ans, la Belgique a emprunté une voie fédérale. A pas mesurés d'abord, puis de manière plus hardie. Les réformes qui ont affecté l'Etat au cours de l'été 1988 et celles qui lui sont d'ores et déjà promises pour la fin du siècle le maintiennent fermement sur cette voie.

Rien n'est dit pour autant. La forme d'un Etat se borne à indiquer le type de relations qui doivent s'instaurer à un moment donné entre la collectivité générale et les collectivités composantes. Elle ne préjuge pas les politiques que les diverses autorités publiques seront à même de concevoir et de mettre en oeuvre. Elle ne garantit pas non plus le succès de l'entreprise. Le sort de la Belgique réside, en fin de compte, dans les mains des Belges eux-mêmes - gouvernants et gouvernés.

Peut-être des esprits désenchantés seront-ils enclins à écrire aussi avec le poète : «C'est mon pays que vent emporte, et il ventait devant ma porte» ? Ce n'est pourtant qu'une image de l'Etat qui s'envole aux vents de l'histoire. L'Etat belge peut subsister avec une image renouvelée, fédérale pour la circonstance. Il n'y a pas de raison majeure pour que ce nouveau mode de vie ne s'impose pas à tous. Du moins si les Belges le veulent ainsi !