

LE SENS DE LA RÉFORME

PAR

DAVID RENDERS

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

Est-il besoin de le souligner ? La méthodologie empruntée à l'occasion de la réforme de l'État n'est pas sans relation avec le contenu qu'on entend donner à cette réforme. Le choix de la trajectoire est toujours fonction de l'objectif à atteindre.

La trajectoire a été esquissée dans les contributions qui précèdent (1). Elle est ce qu'elle est. On n'y revient pas. Il s'agit à présent de s'intéresser à l'objectif. Pour ne pas dire à l'objet de la réforme. Celle-ci comprend trois volets : un volet institutionnel, un volet financier, un volet « transfert de compétences ».

1. — Le volet institutionnel concerne Bruxelles. Des difficultés sont rencontrées sur le terrain par les acteurs politiques eux-mêmes. Le poids grandissant d'un parti non démocratique — le Vlaams Blok — menace de gripper la mécanique instituée pour la désignation du gouvernement bruxellois. Par ailleurs, les membres flamands du Conseil sont en nombre trop restreint, tenant compte de l'ampleur du travail parlementaire qu'il s'agit d'accomplir. Une réforme s'impose donc, qui n'est pas sans importance (2). Elle mérite un éclairage particulier. Il est le fait de François Tulkens et de Marc Uyttendaele.

2. — Le volet financier, on l'oublie trop souvent, ne concerne pas seulement la Communauté française. On connaît, certes, la détresse toute particulière dans laquelle cette collectivité se situe au regard de la question. Mais le transfert d'ar-

(1) Voy. spéc. la contribution de H. DUMONT : « Les problèmes méthodologiques ».

(2) Loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés », *Mon. b.* du 3 août 2001, art. 17 à 39.

gent frais est opéré au profit de toutes les communautés. Y compris de la Communauté flamande. L'équation « des sous, pour les francophones, contre des compétences, pour les flamands », ne résume pas exactement la situation. De sous, la communauté flamande est, elle aussi, demanderesse. Cette convergence d'intérêt aboutit à un accord de refinancement des communautés.

Mais le refinancement des communautés, ce n'est pas tout le volet financier de la réforme. Ce volet comprend aussi l'extension du pouvoir fiscal des régions. La région était la seule collectivité fédérée à disposer du pouvoir effectif de lever l'impôt (3). Elle le reste. À l'exclusion de la communauté qui, si elle gagne des sous par la voie du refinancement, n'obtient pas le droit d'en récolter par la voie de l'impôt. Non seulement la région est la seule collectivité fédérée à disposer du pouvoir de lever l'impôt, mais — et c'est là qu'intervient le changement — elle étend désormais son pouvoir fiscal à l'égard d'impôts qui, jusqu'alors, étaient définis et perçus par l'institution fédérale (4).

Parce que le refinancement des communautés, d'une part, et l'extension du pouvoir fiscal des régions, de l'autre, sont des dimensions essentielles de la réforme, une contribution particulière y est consacrée. Elle est l'œuvre d'Elisabeth Willemart.

3. — Reste, ainsi, le volet « transfert de compétences ». Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il est multicolore. Un peu à l'image de la majorité gouvernementale qui en est à l'origine.

Le caractère multicolore du transfert de compétences concerne, en premier lieu, les matières en cause. Des avancées sont décidées dans des domaines hétéroclites. L'agriculture, le commerce extérieur, la coopération au développement, l'organisation des communes et des provinces, les fabriques d'église, les funérailles, les sépultures n'ont, à dire vrai, rien de commun. Rien de commun, sauf une chose. Les transferts qui sont

(3) Effectif, car l'art. 170, § 2, de la Constitution reconnaît, en théorie, à l'institution communautaire le pouvoir d'établir des impôts. Voy., à cet égard, E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 25-42.

(4) Loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions », *Mon. b.* du 3 août 2001, art. 5 et s.

organisés le sont, pour l'essentiel, en direction des régions. En l'an 2001, ce sont les régions qui voient leurs attributions augmenter. À l'exclusion des communautés dont les soucis sont déjà suffisamment nombreux (5).

Mais le caractère multicolore du transfert de compétences ne concerne pas seulement les matières en cause. Il frappe aussi — et peut-être même surtout — l'intensité de chacune des avancées décidées. Dans les principaux domaines qui viennent d'être évoqués, les changements n'ont pas la même ampleur.

Il y a la réforme incolore, pour ne pas dire indolore : celle qui concerne la coopération au développement. En droit, on ne touche à rien. L'autorité fédérale demeure compétente en la matière. En fait, un groupe de travail est institué, chargé de réfléchir à la défédéralisation de ce domaine d'attribution (6).

Il y a la réforme incolore. Il y a aussi — pourrait-on dire — les réformes aux couleurs passées. Que la politique agricole et le commerce extérieur fassent partie des préoccupations régionales, ce n'est pas nouveau.

Au gré des réformes, la politique agricole est apparue, sans cesse croissante (7), dans la liste des compétences régionales qu'on trouve à l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (8). Mais qui le nierait ? Cette liste est devenue tortueuse, sinon torturante. On ne distingue plus toujours ce qui est le principe et l'exception. Dans le domaine de l'agriculture, la réforme de l'an 2001 a pour elle de simplifier la donne. Désormais, les régions disposent franchement de la compétence de principe (9). Mais la vache folle et le poulet à la dioxine contribuent au maintien d'une importante excep-

(5) L'intitulé de la loi spéciale est, à cet égard, révélateur : celle-ci porte transfert de diverses compétences aux « régions », d'abord, et aux « communautés », ensuite.

(6) Loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés », *Mon. b.* du 3 août 2001, art. 6; voy., à cet égard, la contribution de P. VANDERNACHT : « L'avenir de la coopération au développement dans le cadre des récentes réformes institutionnelles ».

(7) A cet égard, voy. not. R. ANDERSEN, « Les compétences », in *La Constitution du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 132-134; F. HAUMONT et L. BARNICH, « L'agriculture », in F. DELFÈRÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 256-263.

(8) *Mon. b.* du 7 août 1980.

(9) Loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés », *Mon. b.* du 3 août 2001, art. 2 et 5; voy., à cet égard, la contribution de Ch.-H. BORN : « Le transfert de compétences en agriculture. Sécurité alimentaire, insécurité juridique ? ».

tion. Leur apparition sur les scènes belge et européenne conduit, de façon évidente, l'autorité fédérale à continuer d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire.

Le commerce extérieur — ou ce que le législateur appelle « la politique des débouchés et des exportations » — est, lui aussi, une vieille connaissance. Dans son principe, voici une matière qui est, de longue date, régionalisée (10). Ce sont les exceptions qui, pas à pas, se font plus rares ou, pour être exact, moins intenses. L'an 2001 ne manque pas d'apporter sa contribution à ce démantèlement progressif. Si les risques à l'exportation peuvent encore être partagés. Si la promotion des produits exportés peut encore être synchronisée. S'agissant des exportations elles-mêmes, c'est du « chacun pour soi » (11). Ainsi, ce sont des délégations régionales qui, pour l'essentiel, vont parcourir le monde dans le but de favoriser l'exportation de produits régionaux. Mais une délégation nationale pourra encore aller vanter les mérites d'une corbeille de produits dans laquelle se côtoient la Flandre et la Wallonie. Sans risque, car des mécanismes nationaux de financement continueront de suppléer aux déficits qui y seraient liés.

Réforme incolore, couleurs passées, couleurs plus vives aussi. Car s'il est un point de la réforme haute en couleurs, c'est bien la régionalisation des provinces et des communes. Il y a là plus qu'un séisme — ou pour être exact — plus d'un séisme. On ne songe pas au séisme dont il a été question à l'occasion de l'examen de la méthodologie adoptée lors de cette réforme (12). Ce n'est, du reste, pas un séisme : c'est le *big bang*. Non, on songe aux séismes liés au contenu de la réforme. Ceux-ci sont au nombre de deux.

Le premier séisme frappe le territoire de la Belgique tout entier. Dès 2002, les régions sont compétentes, non plus seulement pour exercer la tutelle sur les collectivités locales, mais pour fixer les termes de leur organisation, de leur fonctionne-

(10) A cet égard, voy. not. R. ANDERSEN, « Les compétences », in *La Constitution du 5 mai 1993*, op. cit., pp. 134-135; « Les attributions de la Région », in F. DELPÉRIÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, op. cit., pp. 246-256.

(11) Loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés », *Mon. b.* du 3 août 2001, art. 3; voy., à cet égard, la contribution de N. LAGASSE : « La régionalisation accrue du commerce extérieur ».

(12) Voy., à cet égard, la contribution de H. DUMONT : op. cit.

ment, de leur financement (13). Ce n'est pas rien. C'est le dernier niveau de pouvoir qui est atteint dans sa chaire fédérale. Tant que faire se peut, toutes les institutions du pays sont à présent à même d'être bariolées aux couleurs des entités fédérées. Toutes, même les communes périphériques. Toutes, même les communes à statut spécial. Toutes, sauf dix-neuf : il s'agit des communes de la Région bruxelloise.

Car, dans ce périmètre, se produit un second séisme dont l'amplitude n'est pas à sous-estimer. Tant il est vrai que Bruxelles, c'est, au sens propre, le cœur de la Belgique. Que se passe-t-il de si particulier à Bruxelles ? L'organisation des communes — qui ressortit désormais à la compétence des régions en Flandre et en Wallonie — ne ressortit pas, dans son intégralité, à la compétence de la Région bruxelloise. A Bruxelles, le législateur fédéral demeure seul compétent pour régler des aspects essentiels du statut des mandataires communaux (14). Et pas le législateur ordinaire. Le législateur spécial qui, par le truchement de la réforme, fige le statut arrêté, à cette date, par la loi ordinaire. Le « fossilise » (15), pour reprendre l'expression de Francis Delpérée.

Avec la régionalisation des lois provinciales et communales, on pourrait croire l'intensité de la réforme à son comble. Il n'y a, en effet, rien de plus remuant qu'un séisme. Rien, sinon le *big bang*. Non pas le *big bang* méthodologique dont il a été question, mais le *big bang* juridique qui l'accompagne. On s'explique. En modifiant l'article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. En disant que lorsque la Constitution use du mot « loi » avant 1980, elle ne vise plus la loi fédérale, mais la norme de valeur législative qui peut aussi être le décret ou l'ordonnance, les auteurs de la réforme esquissent un geste que d'aucuns n'auront peut-être pas mesuré à sa juste proportion. En effet, puisqu'avant 1980, il n'y a plus de matières réservées au législateur fédéral par la Constitution,

(13) Loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés », *Mon. b.* du 3 août 2001, spéc. art. 4.

(14) Loi ordinaire du 13 juillet 2001 « portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale », *Mon. b.* du 31 août 2001 ; voy., à cet égard, F. DELPÉRÉE, « La nouvelle configuration de la Belgique », *J.T.*, 2001, p. 607 ; « Belgique. La nouvelle vague fédéraliste », *R.F.D.C.*, 2001, p. 679.

(15) F. DELPÉRÉE, « La nouvelle configuration de la Belgique », *op. cit.*, p. 607.

celles-ci ne sauraient lui être confiées qu'au titre de la compétence résiduelle (16). Le changement est notable. Il tient à la circonstance qu'une matière réservée ne peut être ôtée à l'autorité fédérale que par une révision constitutionnelle, qui implique une déclaration de révision de la Constitution et donc un retour aux urnes (17). La matière résiduelle peut, dans une large mesure, être soustraite à la compétence de l'autorité fédérale par le biais d'une loi spéciale. Sans déclaration de révision et sans retour aux urnes. Ce « déclasserement » vaut pour l'organisation des provinces et des communes. Tout le monde l'a perçu, puisque la manœuvre a été opérée dans cette perspective. Mais chacun a-t-il pris conscience que cela pourra aussi valoir dans d'autres domaines autrefois réservés à l'autorité fédérale ? La justice, par exemple. L'article 146 de la Constitution utilise le mot « loi ». Depuis 1831. On doit, dès lors, s'interroger. Dans la perspective du nouvel article 19, n'est-ce pas la voie grande ouverte à la régionalisation de ce domaine d'attributions, qui est l'un des derniers bastions fédéraux, avec la sécurité sociale et les chemins de fer ?

On conclut. « La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions », proclame l'article 1^{er} de la Constitution. Un État fédéral. Mais pour combien de temps encore ? En 2001, l'autorité fédérale se dégraisse. Les Régions flamande et wallonne s'engraissent. La Région bruxelloise consent à un régime. Les communautés continuent de présenter la même silhouette.

La Belgique reste un État fédéral qui se compose encore de communautés mais surtout de régions : de deux régions. C'est là le sens de la réforme.

(16) On peut, en effet, difficilement soutenir que ces compétences seraient devenues « concurrentes », étant donné que la règle cardinale en la matière est celle de l'« exclusivité » (voy. spéc. art. 33 de la Constitution) et qu'il s'impose de conférer à la règle législative une portée respectueuse du texte constitutionnel.

(17) Art. 195 de la Constitution.