

La Belgique

Un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation

Marc VERDUSSEN

Université Catholique de Louvain (Belgique)

Il y a quatre décennies, la Belgique a décidé de se convertir au fédéralisme. Désormais, elle n'est plus seulement une « monarchie constitutionnelle et parlementaire ». Elle est un État fédéral. Pour autant que de besoin, la Constitution le proclame expressément, dès l'article 1^{er} : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Les articles 2 et 3 précisent, respectivement, que la Belgique comprend trois communautés et trois régions : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone, d'une part ; la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise (qui abrite la capitale du Royaume), d'autre part. Ce faisant, le Constituant a voulu reconnaître un certain nombre d'identités particulières et les intégrer dans l'organisation de l'État, en aménageant à leur profit de substantiels espaces d'autonomie.

La conversion de la Belgique au fédéralisme s'est faite progressivement, mais résolument. S'il est désormais rangé aux côtés de l'Allemagne et des États-Unis ou de la Suisse et du Canada, l'État fédéral belge offre cependant deux singularités majeures. On parle d'ailleurs volontiers d'un « fédéralisme unique »¹ ou, mieux encore, d'un « fédéralisme à la belge »².

Tout d'abord, l'État fédéral belge est mû par une dynamique de dissociation (I). Il est né d'une lente métamorphose, qui s'est opérée au départ d'une structure originellement centralisée, par le fractionnement

¹ Fitzmaurice, J., *The Politics of Belgium : A Unique Federalism*, Londres, Hurst & Co, 1996.

² E.A. Ferioli, « Il Belgio », dans P. Carrozza, A. Di Giovine et G.F. Ferrari (dir.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 337.

d'un État souverain et sous la pression de forces centrifuges. Il s'est ainsi constitué par acheminement, le fédéralisme identitaire qui le fonde étant le fruit d'une longue évolution historique.

Ensuite, l'État fédéral belge se distingue par la bipolarisation des intérêts en présence (II). Bien qu'étant soumis à une stratification en trois niveaux superposés de gouvernement et composé de plusieurs collectivités fédérées, il est traversé par une profonde fracture entre une population flamande et une population francophone.

Ce sont là des clés essentielles à la compréhension du fédéralisme belge³. La Belgique est un État bipolaire, davantage qu'un État binational ou multinational. Elle est un État bipolaire sous tension permanente et animé d'un mouvement perpétuel.

I. Un fédéralisme par dissociation

La première particularité de l'État fédéral belge tient aux conditions de son émergence. Elle confirme que le fédéralisme peut se décliner au singulier si l'on a égard aux valeurs essentielles qui le constituent, mais qu'il doit se décliner au pluriel si, au-delà de ces valeurs communes, on a égard aux voies qui permettent d'y arriver.

La naissance de l'État fédéral belge ne peut être datée avec précision. Certes, une substantielle révision de la Constitution est intervenue en 1993, à l'occasion de laquelle l'article 1^{er} a été modifié dans le sens indiqué ci-dessus. C'est également à la faveur de cette révision que le texte constitutionnel a bénéficié, l'année suivante, d'un salubre « toilettage ». La métaphore est – soit dit en passant – éloquente : les nombreuses modifications subies par la Constitution depuis une vingtaine d'années en avaient rendu la lecture extrêmement malaisée, de telle sorte qu'il s'imposait d'adapter ses subdivisions et de lui offrir une nouvelle numérotation. Il reste que « le caractère fédéral ou non d'un pays ne dépend pas du fait que sa Constitution proclame ce caractère, mais bien de celui de présenter, avec d'autres, une série de traits distinctifs communs qui permettent de le ranger dans une seule et même catégorie taxinomique »⁴. Par conséquent, la Belgique était déjà un État fédéral avant 1993. En réalité, l'émergence du fédéralisme y est le fruit d'une longue évolution. Elle plonge ses racines dès la création de l'État belge. Elle franchit sa première étape décisive lors de la révision consti-

³ Voir notamment, Swenden, W., Brans, M. et L. De Winter, « The Politics of Belgium : Institutions and Policy Under Bipolar and Centrifugal Federalism », dans *West European Politics*, vol. 29, 2006, p. 863-873.

⁴ Seiler, D.-L., « Commentaires comparatifs sur les institutions de la Belgique nouvelle », dans A. Leton (dir.), *La Belgique – Un État fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2001, p. 199.

tutionnelle de 1970, qui introduit la Belgique « [...] à un nouveau monde, celui de la pensée, de l'action et du comportement fédéraliste »⁵.

En 1830, après avoir subi les dominations successives de plusieurs puissances étrangères – dont en dernier lieu les Pays-Bas –, la Belgique décide de faire route seule⁶. Le 23 septembre, une révolution éclate dans les rues de Bruxelles. Le 4 octobre, un arrêté du Gouvernement provisoire proclame l'indépendance du pays. Et le 4 décembre, le Congrès national, fraîchement élu, entame les discussions relatives à l'adoption de la Constitution. Deux mois plus tard, le 7 février 1831, le texte final de la Constitution est adopté. La rapidité de l'opération laisse pantois. Elle s'explique par le fait que les congressistes ont pu bénéficier de diverses sources d'inspiration, hollandaises, anglaises et surtout françaises, telle la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Au surplus, il régnait alors un assez large consensus quant au contenu à attribuer au texte constitutionnel.

À l'époque, il n'était pas question de fédéralisme. La Belgique reposait sur une structure unitaire, tempérée par une certaine décentralisation politique et administrative au profit des collectivités locales, à savoir les provinces et les communes, qui aujourd'hui font toujours partie du paysage institutionnel (10 provinces et 589 communes). De surcroît, la seule langue officiellement reconnue était le français, c'est-à-dire la langue de la révolution, qui fut essentiellement bourgeoise et francophone. Cette prépondérance juridique du français, ajoutée au dédain dont la classe dirigeante témoignait à l'égard du flamand, ont généré un sentiment d'« insécurité linguistique » selon l'expression imaginée dans un autre contexte par Stéphane Dion⁷. Il s'en est suivi d'inéluctables réactions dans la population flamande. Des revendications sont apparues, dont l'enjeu était à l'origine purement linguistique : il s'agissait d'obtenir une réhabilitation de la langue flamande, notamment par sa reconnaissance officielle. Ces prétentions ont été progressivement rencontrées tout au long du 19^e siècle, spécialement dans les domaines de la justice, de l'administration et de l'enseignement.

Dès le début du 20^e siècle, les revendications linguistiques se sont doublées de revendications autonomistes. Mais celles-ci n'étaient pas

⁵ Delpérée, F., « Une énième réforme de l'État », dans J.-J. Pardini et C. Deves (dir.), *La réforme de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 91.

⁶ Dumont, G.-H., *Histoire de la Belgique*, Bruxelles, Le Cri, 1995, p. 426-449 ; Witte, E. et J. Craeybeckx, *La Belgique politique de 1830 à nos jours – Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, trad., Bruxelles, Labor, 1987, p. 5-14.

⁷ Dion, S., « A la source de l'appui à l'indépendance : l'insécurité linguistique », dans A. Lapierre, P. Smart et P. Savard (dir.), *Langues, cultures et valeurs au Canada à l'aube du XXI^e siècle*, Ottawa, Carleton University Press, Conseil international d'études canadiennes, 1996, p. 53.

uniquement le fait de mouvements flamands. Elles résultaient également d'une mobilisation wallonne, dont la langue n'était pas la préoccupation principale. En somme, une double exigence d'autonomie s'est manifestée : une autonomie culturelle et linguistique basée sur une démarche communautaire, d'une part, et une autonomie économique et sociale fondée sur une logique régionale, d'autre part. Une telle « dissymétrie dans les attentes et les exigences » a ouvert « la voie à un long marchandage entre porteurs des revendications communautaires, d'une part, régionales, d'autre part »⁸.

Au fil des décennies, ces revendications autonomistes se sont progressivement exacerbées. Elles ont abouti, en 1970, à l'amorce d'un processus traditionnellement qualifié de « réforme de l'État » désignant l'opération juridique de transformation graduelle de l'État unitaire en un État fédéral. À ce jour, la réforme de l'État a connu plusieurs phases décisives. Chaque étape a été marquée par une modification de la Constitution – qui apparaît, plus que jamais, comme « un pari sur la survie de l'État »⁹ – et, dans la foulée, par l'adoption de lois spéciales dites « de réformes institutionnelles ». En réalité, depuis 1970, le pays est en période quasi continue de révision constitutionnelle, de telle sorte que la Constitution a subi en une trentaine d'années cent fois plus de changements que durant les cent cinquante premières années de l'État belge.

On le voit, la construction de l'État fédéral belge a été entreprise, non pas directement par le peuple lui-même, mais par les élus du peuple, conformément au principe de la souveraineté représentative. En dépit de revendications en ce sens, l'idée d'une consultation populaire, voire d'un référendum, a été systématiquement écartée, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, l'organisation de tels procédés de démocratie directe supposerait que soient levés quelques obstacles constitutionnels. En effet, dans l'état actuel des choses, la Constitution s'oppose formellement à ce qu'il soit dérogé, d'une manière ou d'une autre, aux procédures existantes de confection des normes et, spécialement, des normes constitutionnelles et législatives, qui toutes deux appellent l'intervention d'assemblées élues. Ensuite, le risque existe qu'un recours direct à la population, par son caractère tranché, exacerbe les tensions et élargisse le fossé entre les protagonistes de l'État fédéral. C'est pourquoi, depuis toujours, la Belgique véhicule un sens du compromis – Paul Martens parle même de « pulsion compromissaire »¹⁰ –, qui ne s'accommode pas

⁸ Dujardin, V. et M. Dumoulin, *Nouvelle histoire de Belgique 1950-1970 – L'union fait-elle toujours la force ?*, Bruxelles, Le Cri, 2008, p. 201.

⁹ Verdussen, M., « Introduction », dans *La Constitution belge – Lignes & entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 17.

¹⁰ Martens, P., « Le rôle de la Cour d'arbitrage dans l'édification du fédéralisme en Belgique », dans *Revue belge de droit constitutionnel*, 2003, p. 12.

de techniques décisives rigides. Les Belges ? « Révolutionnaires, non ; réformateurs pragmatiques, certes oui »¹¹.

De tout ceci, il résulte que l'État fédéral belge s'est constitué par morcellement. L'idée de morcellement renvoie à une distinction, bien connue, entre le fédéralisme par agrégation (*integrative federalism*) et le fédéralisme par désagrégation (*devolutionary federalism*). Le fédéralisme par agrégation tire son existence d'une dynamique centripète. Plus précisément, il trouve son origine dans la décision que prennent des États indépendants de renoncer à leur souveraineté étatique et de se fondre dans un nouveau tout étatique, qui à la fois les dépasse et les englobe. Cependant, ils n'acceptent de s'intégrer dans ce nouvel ensemble qu'à la condition d'y conserver une certaine autonomie. Ils jouissent de cette autonomie, non plus en qualité d'États, ce qui serait le propre d'une confédération, mais en tant que collectivités fédérées. À l'inverse, le fédéralisme par désagrégation apparaît sous la pression de forces centrifuges. Des revendications autonomistes se font jour au sein d'un État indépendant et unitaire qui aboutissent à la constitution au sein de cet État de collectivités fédérées et, donc, à une transmutation fédérale de celui-ci. L'État reste indépendant, mais n'est plus unitaire. C'est de la sorte que l'État fédéral belge a émergé et c'est là une marque de fabrique qui lui est aisément reconnue¹². « La Belgique ferait-elle tout à l'envers ? », s'interroge Francis Delpérée¹³.

Si cette dynamique centrifuge préside à la création de l'État fédéral, elle n'en continue pas moins de jouer un rôle par après. « La dynamique se poursuit », écrit Jacques Chevallier à propos de la Belgique¹⁴. Mais existe-t-il « des crans d'arrêt sur la route de la dissociation ou celle-ci ne conduit-elle pas nécessairement à la dislocation, à la désintégration de l'État ? » Les pessimistes diront que les États fédéraux formés par désagrégation sont traversés par de fortes tendances séparatistes et que le risque de rupture y est donc beaucoup plus considérable qu'ailleurs¹⁵. Ils ajouteront que « le virus du séparatisme a bel et bien contaminé

¹¹ Scholsem, J.-C., « La Constitution belge : structure, style et valeur de modèle », dans *La Constitution hier, aujourd'hui et demain*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 82.

¹² Voir notamment, Erk, J., *Explaining Federalism – State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, New York, Routledge, 2008, p. 12-13 ; Ginsburg, T., et E.A. Posner, « Subconstitutionalism », dans *Stanford Law Review*, vol. 62, 2010, p. 1623 ; Groppi, T., *Il federalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 29.

¹³ Delpérée, F., « Le fédéralisme sauvera-t-il la nation belge ? », dans J. Rupnik (dir.), *Le déchirement des nations*, Paris, Seuil, 1995, p. 135.

¹⁴ Chevallier, J., *L'État post-moderne*, 2^e éd., Paris, L.G.D.J., 2004, p. 81.

¹⁵ Bassani, L.M., Stewart, W. et A. Vitale, *I concetti del federalismo*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 112.

l'État belge »¹⁶. Les optimistes rétorqueront qu'un État fédéral formé par désagrégation est un État fédéral en continuel mouvement, dont le fédéralisme n'est jamais achevé. « *Ongoing ambiguity and deep disagreement are basic ingredients of a federal structure that – surprisingly enough – continues to function quite effectively, without major conflicts* »¹⁷. En passant « de l'État centralisé à l'État fédéral, sans conflit ni rupture majeurs », la Belgique n'a-t-elle pas « démontré ses capacités d'adaptation au changement » ?

La distinction entre le fédéralisme par agrégation et le fédéralisme par désagrégation n'est pas oiseuse. Un État fédéral formé à partir d'un État unique et unitaire ne peut pas être organisé selon les mêmes modalités qu'un État fédéral créé par la réunion d'États distincts.

C'est ainsi qu'en Belgique, les compétences des collectivités fédérées leur ont été expressément et exhaustivement attribuées, par voie normative. Quant à la collectivité fédérale, elle dispose, par voie de conséquence, des compétences résiduelles, c'est-à-dire celles qui – par souci d'efficacité ou de solidarité – n'ont pas été attribuées aux communautés ou aux régions et qui dès lors ne leur appartiennent pas en propre (armée, police, justice, monnaie, nationalité, sécurité sociale, responsabilité civile, statut familial, etc.). En somme, dans ces matières, l'entité fédérale garde sa souveraineté originelle, qui comporte une part infinie, donc irréductible, d'imprévisibilité. Cette règle participe d'une logique de dévolution des pouvoirs. Elle se comprend donc aisément dans un système fédéral conçu à partir d'un État qui, jusqu'alors, et par la force des choses, bénéficiait d'un monopole dans l'exercice de la puissance publique.

Au demeurant, les compétences des communautés et des régions ne leur ont pas été attribuées en une seule opération, mais ont été transférées par vagues successives, réduisant d'autant la sphère originelle de souveraineté du pouvoir fédéral. Le procédé est désormais éprouvé : dans un premier temps, le transfert de compétence est corrigé par un certain nombre d'exceptions, maintenues dans le giron fédéral ; ultérieurement, ces exceptions – ou certaines d'entre elles – sont soustraites à l'emprise fédérale pour être jointes à la compétence transférée, qui s'en trouve ainsi renforcée. L'enseignement, l'aide sociale, la protection de

¹⁶ Bailly, O., « Quel avenir pour la Belgique ? », dans *Le Monde diplomatique*, août 2009, p. 26.

¹⁷ Deschouwer, K., « Belgium : Ambiguity and Disagreement », dans R. Blindenbacher et A. Ostien (dir.), *A Global Dialogue on Federalism, vol. 1, Dialogues on Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 10. Voir également, Mnookin, R., et A. Verbeke, « Persistent Nonviolent Conflict With no Reconciliation : The Flemish and Walloons in Belgium », dans *Law and Contemporary Problems*, vol. 72, 2009, p. 153-154.

l'environnement et l'agriculture, par exemple, ont été soumis à ce régime de partage à répétition.

Dans la foulée des élections fédérales du 13 juin 2010, des négociations sont en cours qui visent à préparer une nouvelle, et substantielle, réforme de l'État. Inéluctablement, celle-ci sera marquée par un réaménagement des compétences respectives de la collectivité fédérale et des communautés et régions. Il n'y a, en effet, aucune raison que s'interrompe du jour au lendemain « la houle du mouvement centrifuge quasi permanent »¹⁸. L'histoire ne nous enseigne-t-elle pas que les aspirations à l'autonomie, étatique ou infraétatique, finissent généralement par briser les digues élevées pour les contenir ?

Toutes les compétences sont-elles transférables ? À cet égard, il n'y a, dans l'absolu, ni recettes ni tabous. La justice ? Aux États-Unis, les juridictions fédérales ne traitent que 10 % des litiges. La circulation routière ? Au Canada, un feu rouge n'a pas la même signification en Ontario et au Québec. Les rapports entre les cultes et l'État ? En Suisse, c'est de la responsabilité des cantons. Le droit civil ? Le nucléaire ? Les soins de santé ? L'étude des régimes fédéraux nous apprend qu'aucun domaine n'est prédestiné à être géré à un niveau ou à un autre. Dans chaque État fédéral, le partage des pouvoirs est déterminé par des facteurs endogènes (historiques, sociologiques, géographiques, économique, etc.).

Et en Belgique ? À dire vrai, « c'est à un renversement de logique que l'on doit assister aujourd'hui »¹⁹. Désormais, la question n'est plus tellement de savoir quelles compétences nouvelles doivent être transférées, mais lesquelles méritent nécessairement d'être laissées dans le panier fédéral. De deux choses l'une. Ou bien il s'agit de réduire la sphère de responsabilité fédérale à une peau de chagrin (établir les relations diplomatiques, régler la nationalité, gérer l'armée, définir la politique monétaire, etc.). De ramener la collectivité fédérale à « un contenant sans contenu »²⁰. Si telle est la volonté dominante, il faut en tirer clairement les conséquences, en négociant la création de deux États nouveaux. Ou bien il s'agit de préserver un niveau fédéral significatif. Dans ce cas, il faut réfléchir à ce qui nourrit le désir de poursuivre un

¹⁸ Delwit, P., et Pilet, J.-B., « Fédéralisme, institutions et vie politique », dans *L'état de la Belgique – 1989-2004 : quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck, 2004, p. 44.

¹⁹ Jamart, A., « La Belgique, microcosme de l'Europe ? », dans *Esprit*, juin 2010, p. 82. Voir également, Fenaux, P. et D. Carlier, « Belgique : le grand chantier », dans *La Revue Nouvelle*, juillet-août 2010, p. 7.

²⁰ Behrendt, C., « Le droit constitutionnel belge dans vingt ans. Observation d'un glacier dans les Alpes », dans *L'avenir de la recherche – Réflexions à l'occasion des Leçons inaugurales 2010*, Université de Liège, Faculté de droit et de science politique, 2010, p. 13.

projet collectif. Comment redéfinir un « nous » fédéral ? Comment maintenir une rationalité étatique suffisante, qui ne nuise pas à la légitimité du gouvernement fédéral sur la scène internationale ? Quelles matières doivent encore, par souci d'efficacité ou par besoin de solidarité, être réglées à l'échelle du pays tout entier ? Dans quels espaces et par quelles procédures entendons-nous aménager des lieux communs de dialogue ? Ces questions s'inscrivent dans l'horizon le plus immédiat d'une société belge fragilisée par une des crises politiques les plus dramatiques de son histoire.

II. Un fédéralisme de bipolarisation

La seconde particularité de l'État fédéral belge est liée à sa configuration : les intérêts des communautés et régions se cristallisent autour d'une profonde ligne de fracture entre un pôle francophone et un pôle flamand. Certes, de part et d'autre de la frontière linguistique, les projets identitaires ne sont pas comparables. Certes encore, cette singularité n'est pas exclusive d'autres réalités, tout aussi incontournables, telles la Communauté germanophone et, bien sûr, la Région bruxelloise, qui est une région à part entière et doit, non seulement le rester, mais, plus encore, être valorisée. Il reste que la Belgique est bien un État fédéral bipolaire.

En Belgique, les collectivités fédérées sont dédoublées en deux catégories, les communautés et les régions. De la sorte, il existe, en réalité, un triple niveau de gouvernement puisque, loin d'être juxtaposées aux régions, les communautés se superposent à celles-ci. Autrement dit, chaque endroit du territoire de l'État représente le point de chevauchement d'une région et d'au moins une communauté. Concrètement, le territoire national est morcelé en trois portions qui servent d'assises territoriales aux trois régions. Les territoires de la Région flamande et de la Région wallonne sont situés respectivement au nord et au sud du pays, tandis que celui de la Région bruxelloise est localisé au centre (tout en étant enclavé à l'intérieur des frontières de la Région flamande). Quant aux communautés – flamande, française et germanophone –, elles ne sont pas des entités territoriales puisqu'elles n'ont pas, à proprement parler, de territoire. Elles sont davantage des collectivités de personnes. Ceci étant, il est nécessaire de déterminer quelles personnes sont les destinataires des normes édictées par les autorités communautaires, ce qui a obligé le Constituant à définir des critères de rattachement.

Ce dédoublement en catégories superposées de collectivités fédérées est précisément le reflet de la présence simultanée de deux revendications d'autonomie, l'une économique et sociale, l'autre culturelle et linguistique. Chacune à leur niveau, les communautés et les régions possèdent leurs propres institutions, leurs propres normes, leurs propres

moyens de fonctionnement et, bien sûr, leurs propres attributions. On ajoutera qu'un asymétrisme significatif préside à cet aménagement des collectivités fédérées²¹.

Concernant le partage des pouvoirs, un principe domine, celui de l'exclusivité²². Pour une matière donnée, seul un niveau de gouvernement est compétent dans l'appréhension et le règlement de cette matière, à l'exclusion des autres niveaux (exclusivité *ratione materiae*) ; pour une situation ou une relation donnée, seule une collectivité est compétente, à l'exclusion de toutes les autres (exclusivité *ratione loci*). Dans les limites de leurs compétences matérielles et territoriales, les communautés et les régions jouissent ainsi d'une pleine autonomie, puisqu'elles sont habilitées à faire leurs propres lois et donc à abroger, compléter, modifier ou remplacer la législation existante, jusque-là fédérale ; dans des cas très isolés seulement, elles ne disposent que d'une compétence d'exécution des normes fédérales, donc de pure administration. Le principe de l'exclusivité des attributions, à l'origine, répondait à une vision dualiste, c'est-à-dire au souci d'un cloisonnement hermétique des compétences respectives des uns et des autres. Or, cette vision a été quelque peu ébranlée par la pratique fédérale. D'une part, c'est un truisme que de rappeler que tout système de partage des pouvoirs, aussi précis et intelligible soit-il, suscite inévitablement des querelles de démarcation. D'autre part, on doit bien se résoudre à admettre qu'une gestion efficace de certains domaines, notamment sur le plan économique, ne se satisfait pas d'une distribution rigide de ceux-ci, mais réclame une souplesse minimale et la possibilité de quelques imbrications. Cela explique que le postulat de l'exclusivité ait été assorti de plusieurs correctifs.

D'aucuns objecteront qu'une telle complexité est démesurée par rapport à la superficie du pays (30 528 km²) et à son volume démographique (environ 10 millions d'habitants). L'objection ne résiste pas à une appréciation sérieuse de la nature du fédéralisme. Il y va d'un modèle de gouvernement qui a pour vocation de s'appliquer par prédilection à des États marqués par la diversité de leur population. Il est indéniable que l'étendue du territoire national et le nombre de ses habitants augmentent sensiblement le risque de disparités, notamment culturelles, dans la composition du corps social. Il n'en reste pas moins qu'aussi restreint soit-il, un État peut être le produit historique d'événements qui impriment à la population de cet État un caractère composite.

²¹ Voir Verdussen, M., « Il federalismo asimmetrico in Belgio », dans *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, p. 1172-1181.

²² Voir Delpérée, F. et M. Verdussen, « L'égalité, mesure du fédéralisme », dans J.-F. Gaudreault-DesBiens et F. Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états – Gouvernance, identité et méthodologie*, Cowansville, Yvon Blais, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 196-203.

Pourquoi le fédéralisme ne représenterait-il pas ici un moyen adéquat de réguler cette hétérogénéité ?

Certes, la Belgique se compose de trois communautés et de trois régions. Toutefois, un examen pragmatique de la situation permet de constater qu'en réalité, les intérêts de ces diverses collectivités se cristallisent autour d'un clivage profond entre deux pôles, l'un flamand, l'autre francophone. Ce clivage n'est pas d'ordre exclusivement linguistique. Il est également culturel et idéologique. Il est enfin économique et social. Bref, il se déploie sur tous les terrains. La seconde moitié du 20^e siècle a établi clairement qu'à maints égards, les Flamands et les francophones ne partagent pas les mêmes préoccupations, qu'ils ne ressentent pas les choses avec la même sensibilité, qu'ils ont des valeurs qui leur sont propres et des intérêts très personnels et que leurs positions respectives sont de plus en plus divergentes. Ce sont là autant de lignes de fracture qui traversent la société belge, autant d'indices de l'hétérogénéité du tissu social. Selon certains, la fracture s'étend même aux modes d'interprétation des textes juridiques. C'est ainsi que, pour l'essentiel, les francophones auraient « un fonds de culture cartésienne et positiviste qui les conduit à chercher le sens de la loi, indépendamment des contingences historiques ou politiques de son élaboration », tandis que les Flamands seraient « imprégnés d'une culture d'affirmation et de revanche qui éclaire les textes d'un sens qui n'est pas lisible par le lecteur d'une autre culture »²³.

Les négociations qui ont précédé les différentes phases de la réforme de l'État ont toujours été dominées par une logique de confrontation et de compromis entre Flamands et francophones²⁴. Toute la question est de savoir « si le fédéralisme de confrontation peut se transformer en un fédéralisme de coopération ou s'il dégénérera inévitablement en un fédéralisme d'affrontement et, à long terme, de séparation »²⁵. La réponse à cette question est très largement tributaire de la volonté des

²³ Martens, P., *Théories du droit et pensée juridique contemporaine*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 248-249.

²⁴ Beaufays, J., Matagne, G. et P. Verjans, « Fédéralisation et structures institutionnelles : la Belgique entre refondation et liquidation », dans *La Belgique en mutation – Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 22-23.

²⁵ Delpérée, F. « Le fédéralisme de confrontation », dans P. Delwit, J.-M. De Waele et P. Magnette (dir.), *Gouverner la Belgique – Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, P.U.F., 1999, p. 69.

partenaires de préserver une « tolérance réciproque »²⁶, voire une « empathie mutuelle »²⁷.

Le constat de la bipolarité n'est pas seulement sociologique. En effet, de toute évidence, l'aménagement juridique de l'État fédéral belge porte la marque de cette bipolarité, les institutions fédérales étant passablement organisées en fonction de celle-ci.

Juridiquement parlant, la bipolarisation de la société belge a plusieurs implications.

La première implication est organique. La bipolarité fédérale conduit à un sectionnement de certaines institutions fédérales. Il s'agit d'opérer au sein de l'institution une distinction entre deux catégories de personnes, les flamands et les francophones. Ce sectionnement peut revêtir deux formes différentes, selon les institutions : le sectionnement inégalitaire et le sectionnement paritaire.

L'exemple le plus éclairant de sectionnement inégalitaire est celui du Parlement fédéral, dont chaque composante, la Chambre des représentants et le Sénat, est subdivisée en un groupe linguistique néerlandais et un groupe linguistique français. L'inégalité dans la composition de ces groupes signifie que, dans les faits, l'un – le groupe linguistique néerlandais – est plus nombreux que l'autre. Cette différence s'explique par la circonstance qu'il n'y a aucune répartition paritaire établie *a priori*, si ce n'est pour une catégorie particulière de sénateurs ; pour les autres parlementaires, le mode de rattachement principal est fondé sur le lieu d'élection.

La subdivision linguistique des assemblées fédérales est liée à un phénomène plus factuel que réellement juridique : la scission des partis politiques. Aujourd'hui, la plupart des partis présents sur la scène politique ne sont plus nationaux, comme jadis, mais reposent sur une base exclusivement communautaire, voire régionale²⁸. Depuis 1978, il existe, par exemple, deux partis socialistes : le Parti socialiste et le *Socialistische Partij* (désormais : *Socialistische Partij Anders*). Cette coupure est également observable chez les libéraux, les sociaux-chrétiens et les écologistes, même s'il subsiste, çà et là, quelques synergies d'ordre idéologique. Au demeurant, certains partis politiques sont présents dans une communauté ou une région sans avoir pour autant un équivalent doctrinal dans les autres communautés ou régions. Ainsi en est-il du

²⁶ Walzer, M., *Traité sur la tolérance*, trad., Paris, Gallimard, 1998, p. 40-41.

²⁷ Verdussen, M., « Pour un fédéralisme empathique », dans *La Libre Belgique*, 10 juin 2010.

²⁸ Delwit, P. et J.-M. De Waele, « Origines, évolutions et devenir des partis politiques en Belgique », dans *Les partis politiques en Belgique*, 2^e éd., Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 13-20.

Vlaams Belang, formation d'extrême droite, qui est confinée en Communauté flamande.

Les exemples de sectionnement paritaire sont plus nombreux. L'on en retient quelques-uns. Le Conseil des ministres, moteur de la politique fédérale, « compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise », en vertu de l'article 99, alinéa 2, de la Constitution, qui précise que le Premier ministre peut « éventuellement » être excepté de cette parité. Le Conseil supérieur de la justice est composé de manière linguistiquement paritaire, selon l'article 151, § 2, de la Constitution, qui exige que le collège francophone et le collège néerlandophone comprennent « un nombre égal de membres ». Les douze juges constitutionnels sont répartis, par l'article 31 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, en six juges d'expression française et six juges d'expression néerlandaise. Le Comité de concertation, qui est chargé de prévenir et de régler les conflits d'intérêts entre les différentes collectivités de l'État fédéral, est composé de représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements fédérés, ses membres devant, selon l'article 31, § 1^{er}, de la loi de réformes institutionnelles du 9 août 1980, être choisis dans le respect de la parité linguistique.

Une mention doit également être faite des vingt et un sénateurs communautaires, visés à l'article 67 de la Constitution. Le Sénat belge compte septante et un sénateurs, auxquels il faut ajouter trois sénateurs de droit. Les sénateurs communautaires ne représentent qu'une partie de l'assemblée. Si l'on excepte le sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone, les vingt autres sénateurs communautaires sont désignés par le Parlement de la Communauté française, pour dix d'entre eux, et par le Parlement flamand, pour les dix autres, ce qui donne à la catégorie des sénateurs communautaires une configuration quasi paritaire. La question de la réforme du Sénat reste toutefois ouverte et, notamment, de sa transformation en une assemblée intégralement paritaire²⁹.

La seconde implication est procédurale. La bipolarité fédérale répugne à une vision tyrannique de la démocratie, où le groupe majoritaire profite de son poids électoral pour imposer sa volonté au groupe minoritaire. D'où l'idée de « droits freins », selon l'expression de Nathalie Des Rosiers, qui précise que « les conceptions enrichies de la démocratie reconnaissent que ce n'est pas seulement le calcul brut des voix qui

²⁹ Voir Verdussen, M., « El Senado belga », dans J.J. Solozabal Echavarria (dir.), *Repensar el Senado – Estudios sobre su reforma*, Madrid, Temas del Senado, 2008, p. 210-213.

permet à une société d'être juste, et que les droits de la personne et la protection des minorités doivent aussi être pris en compte »³⁰.

C'est ainsi que l'adoption de certaines lois fédérales est subordonnée à des majorités renforcées, fixées par l'article 4, alinéa 3, de la Constitution. Ces lois sont dites « spéciales », étant votées selon des modalités plus strictes que celles prévues pour l'adoption des lois ordinaires. En effet, elles requièrent la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des assemblées fédérales – la Chambre des représentants et le Sénat –, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. L'adoption des lois spéciales ne s'impose que dans les domaines expressément visés par la Constitution. Généralement, il s'agit de prolonger, en les précisant et en les complétant, les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation des collectivités fédérées (composition et fonctionnement des organes, définition des attributions, fixation des moyens financiers, etc.). Le plus souvent, ces dispositions sont d'ailleurs dépourvues d'effet direct, l'intervention du législateur dit « spécial » étant la condition même de leur applicabilité. Les domaines réglés par les lois spéciales sont parmi les plus étroitement liés au clivage communautaire entre les francophones et les Flamands.

Est-ce à dire que l'adoption des lois ordinaires n'affecte jamais ce clivage ? Un tel risque n'est évidemment pas à exclure. Afin de le rencontrer, l'article 54 de la Constitution met en place une « soupape de sécurité ». C'est la procédure dite de la « sonnette d'alarme ». Si un groupe linguistique estime qu'un projet ou une proposition de loi en discussion est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés – en clair entre les francophones et les Flamands –, il peut déposer sur le bureau de l'assemblée une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres du groupe. Cette motion sera alors déferée au Conseil des ministres qui, assumant une fonction de conciliation, tentera de trouver une voie d'apaisement salutaire. En tout et pour tout, la sonnette d'alarme a été tirée à deux reprises, dont le 29 avril 2010, point culminant de la récente crise politique qui a secoué la société belge.

Par ailleurs, lorsqu'au sein de la collectivité fédérale ou d'une collectivité fédérée, une minorité linguistique voit ses droits violés ou ses intérêts menacés, que ce soit par un acte – normatif ou individuel – ou par un comportement administratif, c'est l'intérêt même d'une autre collectivité fédérée – celle à laquelle est liée la minorité offensée – qui

³⁰ Des Rosiers, N., « Le droit et la protection de la langue : noblesse oblige ou habilitation des minorités », dans *Revue générale de droit d'Ottawa*, vol. 40, 2010.

s'en trouve ébranlé. Une telle situation est génératrice d'un conflit d'intérêts et, partant, met à mal le principe de la loyauté fédérale consacré par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution. Des procédures sont organisées par l'article 32 de la loi de réformes institutionnelles du 9 août 1980 afin de prévenir ou de régler de tels conflits d'intérêts.

III. Conclusion

L'État fédéral belge répond incontestablement au modèle du fédéralisme multinational. Il trouve, en effet, sa légitimité dans la nécessité de satisfaire un certain désir d'autonomie, plutôt que de « faciliter la répartition et l'étalement du pouvoir à l'intérieur d'une collectivité nationale »³¹. La distinction est importante. Il faut, en effet, être conscient que, si la consécration constitutionnelle de collectivités fédérées peut être imposée par la nécessité de rencontrer les inclinations naturelles de certains groupes vers une plus grande autonomie, elle peut aussi procéder de préoccupations moins communautaires, tel le souci d'un équilibre plus judicieux des pouvoirs ou la volonté d'aménager une meilleure participation démocratique par une plus grande proximité des centres de décision³².

L'État fédéral belge est-il pour autant un État multinational ? C'est généralement cette étiquette qui lui est apposée³³. La question est probablement moins simple qu'il n'y paraît de prime abord. Sans conteste existe-t-il en Belgique une nation flamande, tant sont avérées l'identité collective des habitants du nord du pays (une histoire, une culture et une langue communes) et leur volonté commune de s'émanciper grâce à une réelle possibilité d'autogouvernement ? Coexiste-t-elle avec une nation francophone ? Certains jugent qu'il serait exagéré, ou prématuré, de l'affirmer. Il serait plus réaliste de dire, a-t-on écrit, qu'il y a, en Belgique, « deux opinions publiques qui n'ont pas exactement la même conception de ce que sera demain leur existence commune » : « l'une s'inscrit volontiers dans une perspective émancipatrice et ne compte pas s'arrêter en si bonne voie », tandis que « l'autre ne récus pas les bienfaits de l'autonomie, mais envisage plutôt son avenir dans une perspec-

³¹ Kymlicka, W., « Le fédéralisme multinational au Canada : un partenariat à repenser », dans G. Laforest et R. Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse – Les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, p. 24.

³² Voir notamment, Rubin, E.L. et M. Feeley, « Federalism : Some Notes on a National Neurosis », dans *UCLA Law Review*, vol. 41, 1994, p. 927 ; Shapiro, D.L., *Federalism – A Dialogue*, Evanston, Northwestern University Press, 1995, p. 139. Sur les rapports entre fédéralisme et démocratie, voir Burgess, M. et A.-G. Gagnon (dir.), *Federal Democracies*, New York, Routledge, 2010.

³³ Voir notamment, Requejo, F., *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009, p. 19.

tive protectrice »³⁴. À dire vrai, cette question nous renvoie à celle, plus générale et tellement plus complexe, de la définition, ou des définitions, du concept de nation³⁵.

³⁴ Delpérée, F., *La Constitution de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 58.

³⁵ Sur cette question, abordée dans le contexte belge, voir Dumont, H., Franck, C., Ost, F. et J.-L. De Brouwer (dir.), *Belgitude et crise de l'État belge*, Bruxelles, Publications des FUSL, 1989.