

CONCLUSIONS

Céline Romainville

Professeure à l'UCLouvain

Co-directrice du Centre de recherche sur l'État et la Constitution

Emmanuel Slautsky

Professeur à l'ULB

Centre de droit public et social

Le projet à l'origine de la réalisation du présent ouvrage adoptait deux regards : l'un tourné vers le passé, afin d'établir un diagnostic, et l'autre orienté vers le futur, dans une démarche prospective. Ainsi, près de dix ans après la sixième réforme de l'État belge et dans un contexte où, lors de la législature 2019-2024, les travaux relatifs à l'organisation institutionnelle de la Belgique se sont multipliés dans les sphères juridique et politique¹, le premier objectif poursuivi par ce livre a été d'analyser et d'évaluer les forces et les faiblesses du fédéralisme belge tel qu'il existe actuellement. Le second objectif a été d'entreprendre une discussion de propositions de réforme du fédéralisme belge, qui émanent de la société civile, des acteurs académiques et du monde politique ainsi que de leurs conséquences financières et institutionnelles, dans un contexte où les discussions relatives à l'évolution du fédéralisme belge pourraient s'intensifier encore au sein du monde politique belge dans les mois et les années qui viennent. À cet égard, il convient d'emblée de préciser que les présentes lignes sont écrites au lendemain des élections fédérales, régionales et européennes du 9 juin 2024 et, donc, aux premiers jours de la législature 2024-2029. Nous osons ici formuler le

1. Voy. par exemple, au niveau du Parlement fédéral, les travaux de la commission parlementaire chargée de l'évaluation des réformes de l'État depuis 1970, au niveau du Parlement flamand, les travaux du *Werkgroep Institutionele Zaken* ou, en doctrine, K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX et W. PAS (dir.), *Inspiratie voor de staatshervorming*, Bruxelles, Intersentia, 2023.

souhait que les différentes contributions de l'ouvrage qui se conclut ici ont permis de progresser dans la satisfaction de ces deux objectifs, le rétrospectif et le prospectif. À partir de ces contributions, nous tentons d'offrir ci-après, de manière successive sur ces deux points, quelques réflexions transversales.

Section 1. La Belgique fédérale : quel bilan ?²

L'histoire et les motifs qui sous-tendent la transformation de la Belgique d'un État unitaire en un État fédéral – un exemple type de fédéralisme dit de dissociation – sont bien connus. En 2021, à l'occasion de son 2500^e courrier hebdomadaire, le CRISP offrait par exemple une belle mise en contexte du fédéralisme belge et de son évolution dans le temps, à laquelle, entre autres travaux, il est permis de renvoyer³. Ce courrier hebdomadaire qualifiait par ailleurs la Belgique d'« État fédéral singulier ». De façon proche, dans le cadre du présent projet, le fédéralisme belge s'est vu accoler le qualificatif d'« atypique ». Ces qualificatifs – singulier ou atypique – renvoient à plusieurs éléments qui font l'originalité de l'organisation fédérale belge et qui distinguent la Belgique d'autres systèmes fédéraux.

Plus particulièrement, une première spécificité du fédéralisme belge tient aux circonstances particulières de la naissance de la Belgique fédérale, à savoir une succession de réformes de l'État ayant progressivement, au fil des négociations, transformé un État unitaire en un État fédéral, dans le cadre d'un processus où chaque réforme institutionnelle a semblé, par son inachèvement, déjà appeler inévitablement la suivante. Le caractère à double strate du fédéralisme belge, ensuite, est un autre élément qui participe de son originalité. Il s'agit même d'un trait quasiment inédit sous l'angle du droit constitutionnel comparé⁴. Ce caractère à double strate du fédéralisme belge – parfois aussi qualifié de fédéralisme de superposition – renvoie à la dualité d'entités fédérées existant en Belgique, à savoir les Régions et les Communautés, et à la coexistence, partant, de deux types d'entités fédérées aux compétences

2. Cette partie a été rédigée par Emmanuel Slautsky.

3. J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE et C. SÄGESSER, « La Belgique, un État fédéral singulier », C.H. CRISP, n° 2500, 2021.

4. H. DUMONT, « Synthèse et conclusions », in *L'avenir institutionnel de Bruxelles, Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 19, p. 19 (mis en ligne le 16 juin 2008, consulté le 1^{er} juin 2023) ; C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruges, die Keure, 2019, p. 17 ; J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE et C. SÄGESSER, « La Belgique, un État fédéral singulier », *op. cit.*, p. 8.

CONCLUSIONS

distinctes mais aux territoires partiellement concordants. Les Belges sont donc tous soumis à au moins deux législateurs fédérés en plus du législateur fédéral, à savoir le législateur communautaire et le législateur régional⁵. L'architecture institutionnelle de la Belgique se caractérise, enfin, également par des éléments de trompe-l'œil et d'asymétrie, en raison des réaménagements bien connus de compétences intervenus entre entités fédérées. En particulier, le caractère purement formel de la Région flamande – dont les compétences sont exercées depuis le départ par la Communauté flamande – et différents transferts de compétence entre la Région wallonne et la Communauté germanophone, d'une part, ou entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, combinés aux réaménagements institutionnels à Bruxelles, d'autre part, nuancent et compliquent le schéma des articles 1 à 3 de la Constitution d'une Belgique fondée sur trois communautés et trois régions.

Au-delà de ces premières caractéristiques relatives à la genèse et à l'architecture du système fédéral belge, la technique de la répartition des compétences utilisée en Belgique a elle aussi des spécificités. Cette répartition des compétences se caractérise en effet par trois principes décisifs : l'exclusivité des compétences, selon lequel toute situation juridique n'est en principe réglée que par un seul et unique législateur ; l'égalité entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées, qui se traduit notamment par l'absence de hiérarchie entre les lois, les décrets et les ordonnances ; et l'autonomie des différents partenaires de la fédération, qui implique, pour l'essentiel, une interprétation large des compétences des entités fédérées, par opposition à celles de l'Autorité fédérale. Ces trois principes inscrivent fermement le fédéralisme belge dans un modèle dualiste plutôt que coopératif⁶. Dans un tel modèle dualiste, les compétences sont partagées de façon rigide et étanche entre les partenaires de la fédération, ce qui doit permettre leur mise en œuvre autonome et permettre d'établir de manière claire l'étendue des responsabilités de chacun. Karel Reybrouck le rappelle notamment dans sa contribution à l'ouvrage.

Ces originalités et, plus généralement, les principaux traits du modèle fédéral belge ont des mérites importants. Le moindre de ces mérites n'est pas d'avoir contribué à pacifier les relations communautaires, ce

5. M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « La dualité des compétences communautaires et régionales », in M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 133.

6. H. DUMONT, « Préface : sur les liens entre les principes et leur cohérence », in M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, op. cit., p. 8.

qui, dans une société clivée comme l'est la société belge, notamment sur le plan linguistique, ne relevait pas de l'évidence. Si les discussions sont parfois vives, les relations paraissent en effet plus apaisées qu'elles ne l'étaient par exemple dans les années 1960, avant que ne soient entreprises les différentes réformes qui allaient transformer la Belgique d'un État unitaire en un État fédéral⁷. La complexité indéniable des institutions belges est pour partie le fruit de cette volonté de résoudre les différends qui traversent et parfois opposent les différents groupes qui composent la société belge – flamands et francophones notamment – par des compromis négociés par les représentants de ces différents groupes plutôt que par des voies moins pacifiques.

Il n'en reste pas moins que, à bien des égards, les fondements de la maison Belgique paraissent désormais sous pression. C'est notamment ce que documente le présent ouvrage.

Sur le plan de la méthode utilisée pour réformer l'État, d'abord, Luc Detroux, Anne-Stéphanie Renson, Sébastien Van Drooghenbroeck et Marc Verdussen ont bien montré, dans leur contribution, le rôle important que les juges et la section de législation du Conseil d'État ont joué et jouent toujours dans la construction du fédéralisme belge, en plus du Constituant ou du législateur spécial. Un tel rôle est naturel, dès lors que les juges doivent interpréter la Constitution et les lois spéciales lorsqu'ils sont confrontés à des cas particuliers. Il n'en reste pas moins que leur rôle, par exemple dans l'élaboration de la portée des principes fondamentaux de la répartition des compétences ou en rapport encore avec la théorie des pouvoirs implicites, est majeur et relativise le constat préalablement posé selon laquelle les traits actuels de la Belgique fédérale seraient uniquement le fruit des négociations politiques intervenues lors des réformes de l'État successives. Comme l'envisage Karel Reybrouck dans son texte, ce rôle pose donc également la question de savoir si et jusqu'à quel point, sans nouvelle révision constitutionnelle ou sans révision des lois spéciales, la section de législation du Conseil d'État et la Cour constitutionnelle pourraient encore, dans les prochaines années, faire évoluer les principes qui gouvernent l'organisation de la Belgique fédérale dans le sens, par exemple, d'une organisation fédérale plus coopérative ou d'une appréhension plus positive des compétences résiduelles de l'Autorité fédérale⁸.

7. M. VANDENBERGHE, *Power-sharing and the paradox of federalism: decentralization and ethno-territorial conflict in Belgian cabinets (1979-2018)*, Thèse de doctorat, Université de Gand, 2023.

8. Voy. aussi W. PAS, « Slotbeschouwingen », in K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX et W. PAS (dir.), *Inspiratie voor de staatshervorming*, op. cit., pp. 572 et 573.

CONCLUSIONS

La logique de négociation des différentes réformes de l'État belge entre les partis politiques et leurs présidents, à l'abri des regards indiscrets, pose par ailleurs, en tant que telle, de plus en plus question. Frédéric Bouhon, Julian Clarenne et Giulia Di Pascale l'évoquent dans leur texte. Ce processus se révélerait en effet aujourd'hui dysfonctionnel dans la résolution des crises politiques successives au niveau fédéral. Sur la forme, les discussions institutionnelles sont de plus en plus longues et opaques, reflétant une difficulté croissante à trouver des compromis et provoquant de surcroît de longues périodes d'affaires courantes, dont on peine à imaginer la manière dont elles peuvent être surmontées, même si des pistes existent. Marc Uyttendaele et Juliette Van Vyve l'évoquent dans leur contribution. Sur le fond, les réformes obtenues de haute lutte sont en plus régulièrement critiquées pour leur complexité, leur manque de cohérence et leur caractère inachevé, contribuant ainsi peut-être à augmenter la distance entre l'action publique et le citoyen. C'est à l'aune de ces critiques qu'il faut sans doute envisager les propositions en vue d'un changement de méthode et, notamment, d'une plus grande participation citoyenne à l'élaboration des réformes de l'État. L'espoir est en effet qu'un tel changement de méthode et une telle participation permettraient de dépasser la logique de marchandage politique entre partis politiques qui préside souvent aux négociations institutionnelles, ainsi que la réduction de l'enjeu de celles-ci à la question de l'ampleur des transferts de compétences devant intervenir de l'Autorité fédérale au profit des entités fédérées, dans une logique qui serait nécessairement unidirectionnelle et centrifuge. Une participation citoyenne plus directe à l'élaboration des différentes réformes institutionnelles permettrait d'envisager une logique plus authentiquement délibérative dans l'élaboration de celles-ci, qui pourrait aboutir à refonder l'État belge sur des bases plus saines – ou, le cas échéant, à acter sa dissolution si la volonté de vivre ensemble n'est plus présente. C'est également dans cette optique d'ancrer davantage les négociations institutionnelles dans la transparence et la délibération qu'Hugues Dumont, par exemple, a fait il y a plusieurs années déjà, la proposition que la question du devenir de l'État belge soit mise sur la table d'une assemblée dédiée, élue à cette fin spécifique, dans une optique de renaissance du pouvoir constituant originaire⁹, dont les propositions seraient soumises à référendum.

L'espoir existe donc qu'un changement de méthode permettrait d'aborder la question de la répartition des compétences entre niveaux de pouvoir de manière parfois plus ouverte qu'elle ne l'est actuellement.

9. H. DUMONT, « Ouvrir à révision l'article 195 et réveiller le pouvoir constituant originaire : possibilité, risques et opportunités », *Chronique de droit public – Publiekrechtelijke Kronieken*, 2019, pp. 448-458.

Sur le fond, les contributions de Daniel Dumont, en rapport avec les soins de santé, celle de Nicolas Bernard sur la Défense, la police et la sécurité civile, ainsi que celles de Nicolas Bonbled, Camila Dupret-Torres, Séverine Ménetrey, Laurent Kennes et Anthony Rizzo concernant l'organisation de la justice, montrent en tout cas que la défédéralisation des compétences fédérales, au nom, le cas échéant, du principe de subsidiarité, n'est pas un horizon indépassable si on envisage les choses du point de vue de l'efficacité de l'action publique. De même, comme le montre Xavier Miny, le délitement progressif de la solidarité intra-belge au fil des réformes de l'État et de l'évolution des débats institutionnels amène lui aussi à voir les limites du procédé, du point de vue de la pérennité de l'État belge, consistant à transférer un nombre toujours croissant de compétences de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées sans que les mécanismes et les structures permettant de préserver la cohésion au sein de la Belgique ne fassent l'objet de la même attention¹⁰. Sur d'autres plans, en revanche, en particulier celui de l'autonomie constitutive, Anne-Emmanuelle Bourgaux, Quentin Peiffer et Jérôme Sohier plaident pour qu'on aille plus loin que ce qui a été fait jusqu'ici dans la reconnaissance de l'autonomie des entités fédérées.

Si la méthode traditionnelle de réforme de l'État fait donc l'objet de remises en question, il faut reconnaître que des jalons ont tout de même été posés ces dernières années pour la revoir quelque peu. Un large processus d'évaluation des réformes antérieures a par exemple été entrepris au sein du Parlement fédéral, de nombreuses consultations des administrations ont été effectuées aux différents niveaux de pouvoir, et le Gouvernement fédéral a organisé, au printemps 2022, une consultation citoyenne au travers de la plateforme en ligne « Un pays pour demain »¹¹. Reste à voir, néanmoins, ce qu'il adviendra en pratique de ces différents travaux. On peut en tout cas d'ores et déjà regretter que, à ce jour du moins, aucune suite utile ne semble avoir été donnée aux résultats de la consultation citoyenne organisée par le Gouvernement fédéral, malgré les annonces qui avaient été faites lors du lancement de cette plateforme et, à l'entame de la législature 2024-2029 qui s'ouvre au jour où ces lignes sont écrites, on voit fort peu de signes qui annonceraient que les partis politiques entendraient

10. Sur le peu d'attention accordée aux institutions favorisant la cohésion au sein de la Belgique fédérale, voy. par exemple P. POPELIER, « How dynamic federalism sheds new light on the Belgian federalism-confederalism debate », *Fédéralisme Régionalisme*, 2020, disponible en ligne : <https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=2041#tocto3n7>.

11. Le site internet de cette dernière initiative est le suivant : <https://unpayspourdemain.be/>.

CONCLUSIONS

abandonner une part de leur pouvoir dans la négociation d'une éventuelle future réforme de l'État belge.

Sur le plan de la méthode suivie pour réformer l'État, toujours, les difficultés croissantes de nouer des compromis institutionnels disposant d'une assise parlementaire suffisante dans un paysage politique de plus en plus fragmenté augmentent aussi la tentation, pour certains responsables politiques, d'emprunter des chemins de traverse pour tout de même mettre en œuvre des réformes institutionnelles sans devoir réviser la Constitution ou la loi spéciale et, partant, sans devoir respecter les majorités qualifiées que de telles révisions supposent¹². Thibault Gaudin et Louise-Anne Bertin ont examiné le potentiel qu'offre l'exercice asymétrique des compétences au niveau fédéral pour ainsi réformer l'État sans vraiment réformer l'État. Le cas des transferts de compétence par accord de coopération est également envisagé dans l'ouvrage. De manière plus contestable du point de vue des principes démocratiques et du respect de l'État de droit, on peut aussi mentionner ici les propositions de réforme de la Belgique par des voies extra-légales, c'est-à-dire des voies qui ne seraient pas celles d'une modification régulière de la Constitution ou des lois spéciales alors même qu'une telle modification s'imposerait, qui ont pu être évoquées par certains responsables politiques de premier plan¹³. Comme l'a soulevé Patricia Popelier lors du colloque du 9 novembre 2023 au cours duquel une première version de plusieurs des contributions du présent ouvrage ont été discutées¹⁴, de telles propositions sont critiquables en tant qu'elles visent à revoir les fondements de l'organisation institutionnelle de la Belgique sans qu'existe un large consensus parmi les différents groupes qui forment la société belge quant au sens des modifications à apporter.

Au-delà de ces questions de méthode, force est aussi de constater que plusieurs fondations de l'architecture fédérale belge sont également sous pression croissante.

Le principe d'exclusivité des compétences – au cœur des contributions de Youri Mossoux, Célia Nennen et Karel Reybrouck – voit ainsi sa portée nuancée par les différents cas de compétences concurrentes.

12. À l'issue des élections du 9 juin 2024, par exemple, il faut au moins réunir six partis politiques différents pour obtenir une majorité des deux tiers au sein de la Chambre des représentants.

13. Voy. l'entretien accordé par Bart de Wever, président de la N-VA, au journal *De Tijd* en janvier 2023 (entretien accessible ici : <https://www.n-va.be/nieuws/bart-de-wever-de-opportuniteit-om-dit-land-legaal-te-hervormen-is-weg>).

14. Le lien vers l'enregistrement du colloque est le suivant : <https://www.parlement.brussels/colloque-belgique-federale-forces-faiblesses-dun-federalisme-atypique-se-tient-parlement-bruxellois>.

Pierre Bellemans et Norman Vander Putten l'évoquent aussi en rapport avec le pouvoir de dépenser. La possibilité de faire face à des enjeux comme celui du changement climatique ou de la pandémie de Covid-19 dans le respect strict de ce principe d'exclusivité des compétences est également débattue, comme le montre notamment la contribution de Marie Beudels, Céline Romainville, Emmanuel Slautsky et Sofia Vandenbosch. Se pose dès lors la question de savoir si le système fédéral belge pourrait dans le futur évoluer vers une forme moins duale de fédéralisme, pour s'inscrire davantage dans une perspective de fédéralisme coopératif, ainsi que l'évoque Karel Reybrouck dans son texte. Mathieu Dekleermaeker et Kevin Munungu soulignent, quant à eux, la nécessité parallèle qu'il y aurait alors à revoir en profondeur la façon dont sont organisées les relations entre les entités fédérées et l'Autorité fédérale au travers d'institutions comme le Comité de concertation ou le Sénat.

Outre ce qui concerne la technique de répartition des compétences, le caractère à double strate du fédéralisme belge pose lui aussi de plus en plus question. Dans leur texte consacré à Bruxelles, Hugues Dumont, Guillaume Delvaux et Mathias El Berhoumi reviennent ainsi sur plusieurs des difficultés que pose le rôle des Communautés à Bruxelles : l'exercice des compétences communautaires à Bruxelles renforce, notamment, la complexité de la structuration institutionnelle du territoire bruxellois et peut miner la cohérence et l'efficacité des politiques publiques qui y sont menées, particulièrement dans les matières personnalisables. On peut en outre ajouter que la dualité entre Communautés et Régions participe de la difficulté à mettre en œuvre l'article 35 de la Constitution, au cœur de la contribution de Géraldine Rosoux. Elle présente également des inconvénients du point de vue de la lisibilité des finances publiques en Belgique et, singulièrement, à Bruxelles, ainsi que l'évoquent Damien Piron, Willem Sas, André Decoster et Patricia Popelier dans leur contribution. Benoit Bayenet, Marc Bourgeois et Maxime Fontaine mettent cependant également en évidence qu'une régionalisation de l'ensemble des compétences communautaires constituerait, pour Bruxelles, un défi sur le plan des finances publiques dont il convient de tenir compte dans toute discussion en ce sens.

À l'aune de ces différentes observations, se pose plus largement la question du devenir du fédéralisme belge, de ses évolutions possibles, que ce soit à l'occasion d'une éventuelle nouvelle réforme de l'État dans les mois ou les années à venir ou à un horizon plus lointain. Le contexte et les rapports de force politiques détermineront vraisemblablement le champ de ce qui est réaliste et de ce qui ne l'est pas à court ou moyen terme. Rien n'empêche toutefois les académiques de réfléchir

aux réformes qui seraient les plus opportunes, à l'aune des tensions examinées. C'est à ces réflexions plus prospectives que sont consacrées les lignes qui suivent.

Section 2. Les futurs possibles du fédéralisme belge¹⁵

Après avoir tiré les différents fils rouges qui relient les contributions de cet ouvrage, il est donc temps de dégager quelques réflexions prospectives à partir des prévisions et projections d'évolution du fédéralisme belge esquissées par les différents auteurs.

Deux remarques s'imposent avant de se lancer dans cet exercice périlleux.

D'abord, compte tenu de notre rôle en tant que constitutionnalistes, il ne s'agit pas ici de dessiner un programme (politique) de réforme institutionnelle, mais plutôt de déplier les différentes évolutions possibles du fédéralisme belge, sans prétendre d'ailleurs aucunement à l'exhaustivité. Dans les lignes qui suivent, nous analyserons les potentielles forces motrices du fédéralisme belge et nous identifierons les balises, les conditions et les enjeux des différentes évolutions possibles, ainsi que leurs conséquences.

Ensuite, au risque de décevoir, nous ne nous inscrivons pas dans une perspective normative idéale qui se donnerait pour objectif le développement d'un système fédéral parfait, modèle de cohérence, de lisibilité, d'efficacité et de simplicité. Aucune des perspectives de réforme ou d'évolution avancée par les différents auteurs n'a, d'ailleurs, la prétention d'aboutir au développement d'un tel système. Comme les chercheuses et chercheurs qui étudient notre fédéralisme belge le savent très bien, ce système parfait n'existe pas, et, même s'il existait, il y a fort à parier qu'il ne serait pas adapté aux spécificités du contexte belge ou bruxellois et aux contraintes que le système extraordinairement complexe qui a été mis en place tente d'intégrer. *Primo*, deux logiques coexistent, chacune ayant sa légitimité : l'une territoriale, qu'incarnent les trois Régions, et l'autre personnelle, qui explique l'existence des trois Communautés. *Secundo*, les différentes entités sont organisées de manière profondément asymétrique, alors que, tant au niveau régional qu'au niveau communautaire, on retrouve à chaque fois deux entités

15. Cette partie a été rédigée par Céline Romainville. L'autrice se base, dans son analyse prospective, sur des travaux réalisés à partir d'un financement d'Innoviris (projet FEDIRIS).

largement majoritaires et une entité plus petite. *Tertio*, on retrouve, déjà bien inscrits au cœur du fonctionnement de l'État fédéral belge, des traits confédéraux marqués¹⁶, qui sont, pour partie, explicables par la nature fondamentalement consociative de la démocratie belge. Dès que l'on garde ces différentes contraintes à l'esprit, toute solution simpliste apparaîtra comme d'une manière ou d'une autre, problématique. Nous voilà ainsi, quelque part, condamnés à la nuance et à la complexité. C'est la raison pour laquelle aucune des propositions d'évolution ou de réforme suggérées ou discutées aujourd'hui n'est exempte d'une certaine dose de complexité. Dans ce contexte, nous écarterons donc résolument les approches normatives idéales pour leur préférer les approches non idéales, c'est-à-dire celles qui – expressément ou implicitement – sont fondées sur l'interprétation de l'existant.

Nous aborderons dans les lignes qui suivent trois enjeux qui se dégagent de ces différentes propositions : les pistes à explorer pour dépasser les impasses induites de l'exclusivité des compétences dans les cas de problèmes intergouvernementaux complexes (§ 1) ; les balises à respecter dans une hypothèse de basculement vers un fédéralisme plus coopératif (§ 2), à laquelle amènent précisément ces différentes pistes ; et enfin, les institutions bruxelloises (§ 3).

§ 1. Vers une meilleure appréhension des problèmes intergouvernementaux complexes et des situations de crise ?

Dans de multiples domaines, le principe d'exclusivité des compétences, justifié par l'idée d'égalité, vient buter sur la complexité des problèmes politiques contemporains et sur le caractère indissociablement lié de certaines politiques, voire sur l'impossibilité d'une isolation territoriale complète des politiques menées. C'est particulièrement le cas pour chaque problème intergouvernemental complexe, c'est-à-dire un enjeu de politique publique qui est à la fois difficile à résoudre et politiquement saillant, qui implique différents secteurs et qui remet en cause les pratiques et le cadre même des relations intergouvernementales. Parmi ces défis, on pointe régulièrement le duo climat et finances publiques ; au-delà, on peut identifier les inégalités socio-économiques,

16. Ainsi, dans une remarquable étude du fédéralisme belge, Patricia Popelier analyse de manière systématique l'organisation fédérale et conclut que notre système est davantage caractérisé par une logique confédérale que par une logique fédérale. Voy. P. POPELIER, « How dynamic federalism sheds new light on the Belgian federalism-confederalism debate », *op. cit.*

CONCLUSIONS

notamment. Une gestion efficace de certains domaines ou de certaines institutions nécessite souvent qu'une certaine dose de flexibilité soit introduite dans le système de répartition des compétences exclusives¹⁷. De manière générale, l'étude du droit constitutionnel comparé montre que dans tous les systèmes optant, d'une manière ou d'une autre, pour un principe de répartition des compétences exclusives, des tempéraments à ce principe sont systématiquement apportés, notamment pour faire face à ces problèmes intergouvernementaux complexes. Les systèmes fédéraux « matures », même organisés autour du dogme de l'exclusivité, admettent ainsi des compétences concurrentes de façon à assurer que certaines décisions soient bien prises en temps utile. L'importance de ces mécanismes dépend fortement du contexte historique de leur développement. Ce mécanismes induisent, le plus souvent, une réduction substantielle de l'autonomie des collectivités fédérées¹⁸.

Ainsi, de manière générale, il ressort des différentes pistes d'évolution suggérées une nécessité de s'interroger sur l'introduction de compétences concurrentes dans le système belge. Rappelons que ce type de compétences postule un système de répartition des compétences plus ouvert, dans lequel plusieurs collectivités sont aptes à régler simultanément un certain domaine. Certaines autorités peuvent régler certains domaines d'activités relevant de leurs compétences tant qu'une autre autorité, aux normes de laquelle le système reconnaît une forme de préséance, n'est pas intervenue dans ce domaine. Dès que cette deuxième autorité est intervenue, il n'est plus possible pour les premières autorités d'intervenir. La plupart du temps, les normes de l'autorité auxquelles le système reconnaît une forme de privilège sont les normes fédérales¹⁹, ce qui implique que les collectivités fédérées ne peuvent agir dans les domaines régis par les compétences concurrentes qu'aussi longtemps que la collectivité fédérale n'est pas intervenue²⁰. Ainsi, « les autorités fédérées peuvent exercer leur compétence tant

17. M. VERDUSSEN, « La Belgique. Un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation », in M. SEYMOUR et G. LAFOREST (dir.), *Le fédéralisme multinational – Un modèle viable ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 219.

18. P. LAUVAUX, « Tendances récentes du fédéralisme en Europe : la remise en cause de la primauté du droit fédéral », in A. LETON (éd.), *La Belgique, un État fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 301-313.

19. Dans certains cas exceptionnels, la priorité est donnée aux collectivités fédérées, notamment dans le système fédéral canadien. Voy. not. : J. POIRIER, « The Social Union: Solution or Challenge for Canadian Federalism? », in S. VANSTEENKISTE et M. TAYEMANS (dir.), *Sociaal Beleid en Federalisme*, Bruxelles, Larcier, 1999, 38-40.

20. Constitution allemande, Art. 72. Voy. également : W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke, Palgrave, 2006 ; A. ALEN, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Anvers, Kluwer, 1995, p. 3421 ; A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2001, pp. 402 et s. ; P. POPELIER, « Sociaal federalisme en bevoegdheidsverdeling

que, et dans la mesure où, les autorités fédérales s'abstiennent de le faire ; toute loi fédérale adoptée dans ce domaine prime les lois fédérées existantes et interdit aux autorités fédérées de légiférer à l'avenir sur le même objet »²¹. Comme Patricia Popelier le montre à partir d'une étude de droit constitutionnel comparé²², le choix d'un système de compétences concurrentes ne peut pas être analysé comme procédant uniquement de la volonté de garantir l'efficacité du système fédéral au prix de l'autonomie des collectivités qui le compose. En réalité, un système de compétences concurrentes vise le plus souvent moins à établir la préséance nette d'une collectivité sur une autre qu'à garantir un équilibre entre cohérence et autonomie ; la plupart du temps, la priorité donnée à l'action de l'Autorité fédérale est entourée de garanties pour les autorités fédérées. Ces garanties tiennent notamment à la participation des entités fédérées dans le processus de décision fédéral, à la relativisation de la supériorité fédérale par certains mécanismes correcteurs, à l'application circonscrite du principe de loyauté fédérale et enfin à un recours adéquat au principe de subsidiarité²³. C'est d'ailleurs l'application de ce principe de subsidiarité qui permet, dans la plupart des États fédéraux, de décider quel niveau de pouvoir apparaît apte à gérer certains problèmes²⁴.

Plusieurs contributions – dont celles de Célia Nennen et Youri Mossoux et de Karel Reybrouck – suggèrent d'ailleurs l'organisation d'un système de compétences concurrentes dans certaines matières dans lesquelles le fédéralisme belge s'avère défaillant, en particulier là où la solidarité conventionnelle, par accord de coopération, n'a pas efficacement pallié les difficultés suscitées par le cloisonnement des compétences.

Différents angles ont plus précisément été envisagés pour rendre le paysage institutionnel belge suffisamment mature pour faire face aux problèmes intergouvernementaux complexes, soit par l'introduction de systèmes de compétences concurrentes, soit inspirés de telles compétences concurrentes.

Premièrement, une série de contributions envisagent la clarification, la reconstruction, voire l'amplification, des compétences fédérales

in rechtsvergelijkend perspectief. Voorbij het exclusiviteitsbeginsel », in B. CANTILLON, P. POPELIER et N. MUSSCHE (dir.), *De gelaagde welvaartsstaat – Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?*, Anvers/Oxford, Intersentia, 2010, pp. 93-95.

21. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 49, n° 39.

22. P. POPELIER, « Sociaal federalisme en bevoegdheidsverdeling », *op. cit.*, pp. 110-116.

23. *Ibid.*

24. Voy. notamment sur le principe de subsidiarité comme un principe directeur assumé de la répartition des compétences, l'article 42 de la Constitution suisse.

existantes. Comme la période Covid l'a bien montré, les contours des compétences fédérales ne manquent pas d'ambiguïté et de zones d'ombres, notamment parce qu'elles sont souvent résiduelles. Ainsi, lorsqu'il a fallu prendre les mesures urgentes qui s'imposaient pour protéger la population contre une pandémie, l'on a pu constater que, d'une part, l'étendue précise de la compétence en matière de protection de la population civile, ou plus généralement, en matière de sécurité civile restait imprécise et que, d'autre part, elle pouvait s'avérer inadéquate.

S'agissant des compétences résiduelles, la clarification de la portée des compétences fédérales peut s'opérer à droit constant. Comme Karel Reybrouck l'a bien montré, le système fédéral belge affaiblit davantage qu'il ne renforce les contours de ces compétences. D'une part, on a retenu un principe d'interprétation restrictive de ces compétences. D'autre part, la portée des compétences résiduelles s'est amoindrie au fur et à mesure des défédéralisations. Retenir un principe d'interprétation identique pour l'ensemble des compétences, résiduelles comme attribuées, permettrait une clarification et une consolidation de celles-ci. Confirmer l'importance d'une approche dynamique du résidu est une autre étape importante pour une telle clarification et consolidation. Le « résidu » des compétences qui relève de l'État fédéral intègre non seulement ce qui n'a pas été attribué aux entités fédérées mais également les compétences « imprévisibles », c'est-à-dire ces matières « nouvelles », ces compétences sur des questions « suscitées par une réalité mouvante, une société en évolution », qui ne peuvent être rattachées à un chef de compétence existant, ou qui peuvent être reliées à des compétences fédérales résiduelles ou réservées bien identifiées. Cette dimension des compétences résiduelles, souvent négligée, permettrait, si on la prend au sérieux, d'apporter éventuellement des réponses à des problèmes publics neufs qui ne sont pas déjà pris en charge par certaines compétences. Pour ne prendre qu'un exemple, on peut ainsi se demander si le changement de nature de la crise écologique et environnementale ne devrait pas nous amener à considérer cette crise sous l'angle de la sécurité, et donc en lien avec les compétences fédérales résiduelles en matière de protection de la population civile.

Une autre piste visant à clarifier les compétences fédérales est l'activation de cette disposition « en trompe-l'œil » qu'est l'article 35 de la Constitution. Comme Karel Reybrouck et Géraldine Rosoux l'ont bien montré, la « révolution copernicienne » – en ce compris en termes de financement – qu'impliquerait la mise en œuvre de cette disposition n'est toutefois pas susceptible par elle-même d'entraîner une simplification de la répartition des compétences. Ils ont bien montré que les problèmes posés par cette répartition des compétences sont identiques,

voire accentués, dans l'hypothèse de l'adoption d'une disposition constitutionnelle et d'une législation spéciale pour déterminer les compétences fédérales et faire tomber les compétences résiduelles dans l'escarcelle des compétences fédérées.

Deuxièmement, on pourrait reconsidérer les compétences du législateur spécial pour admettre que ce dernier a bien la possibilité de fixer des objectifs, des limites, voire des trajectoires, notamment en matière climatique, et, plus généralement, environnementale, et sur les questions budgétaires. Ce pouvoir lui est reconnu dans une série de domaines. Il pourrait être accompagné de mécanismes d'incitation et de sanction.

Troisièmement, un réexamen, à frais nouveaux, de l'ensemble des compétences imbriquées dans ces « problèmes intergouvernementaux complexes » a été proposé. Célia Nennen et Youri Mossoux suggèrent d'examiner la répartition des compétences pour certains problèmes complexes, d'en évaluer la pertinence, en mettant soigneusement de côté la préférence systématique pour les compétences exclusives et l'attribution des compétences en question au niveau des entités fédérées. Si nous prolongeons leur proposition afin de la généraliser, il s'agirait de prendre en compte, pour chaque problème complexe, l'évaluation des politiques publiques menées, en particulier de ses données institutionnelles, et de redéplier l'articulation des compétences à partir de cette évaluation, sans tabou.

S'il ressort de cette analyse « à froid » de la répartition des compétences la nécessité de fixer un cadre au plan fédéral, il s'agirait alors d'envisager la reconnaissance de compétences-cadres à ce niveau. Plus généralement, l'introduction de ce type de compétences peut être identifiée comme une autre piste d'amélioration du système fédéral belge. Il s'agirait de confier sans ambiguïté au législateur fédéral le soin de tracer le cadre et de fixer les grands principes qui doivent ensuite être respectés par les autres entités dans l'exercice de leurs compétences. Les autres collectivités sont, quant à elles, compétentes pour aménager ce cadre général, spécifier et détailler une série de principes et dispositions techniques²⁵.

Si l'idée paraît séduisante, parce qu'elle introduit la possibilité de rétablir de la cohérence au sein d'un système de répartition des compétences éclaté, il s'agit néanmoins d'en apprécier la désirabilité, en analysant très précisément les différents objets potentiels sur lesquels

25. Précisons qu'il va de soi que l'État fédéral doit pouvoir être autorisé à fixer ce cadre et ces principes en allant au-delà du minimum garanti au niveau européen dans les matières où un tel seuil existe.

CONCLUSIONS

s'exerceraient ces compétences concurrentes, et en étudiant les différentes alternatives. Certaines propositions ont été émises en ce sens. En matière d'environnement, il a été question d'introduire une compétence-cadre fédérale pour l'exécution des directives et de la jurisprudence européenne, associée à une compétence concurrente fédérale pour fixer des normes éventuellement plus exigeantes que celles fixées au niveau européen. En matière climatique, on peut distinguer plusieurs options. Soit on considère que la répartition des compétences est, en la matière, tout à fait ouverte. Cela revient alors à considérer que l'Autorité fédérale peut réintervenir dans toutes les matières dès qu'elles ont une dimension climatique. Soit on estime que l'ouverture du système de répartition des compétences ne concerne pas les politiques concrètes mais la définition du cadre, des objectifs, des limites et des trajectoires. Soit, encore, on peut estimer que l'on admet une intervention concurrente de plusieurs entités sur la définition des stratégies de prévention, d'adaptation et de résilience, et sur leur financement, avec une primauté reconnue au fédéral.

Quatrièmement, une série de pistes d'amélioration concernent la coopération en rapport avec les problèmes intergouvernementaux complexes. Plusieurs propositions ont été émises visant à lutter contre les dysfonctionnements identifiés dans les évaluations des formes de coopération dont on dispose – qui ne couvrent pas tous les domaines de la vie publique, mais certains d'entre eux uniquement. L'organisation d'une institution de la coopération « de la Fédération » est une première piste, développée notamment par Guillaume Delvaux²⁶. Le renforcement de la créativité et de l'innovation en est une autre ; on pourrait par exemple imaginer des formes de coopération inspirées des décrets conjoints, mais moins lourdes. En outre, dans l'hypothèse de problèmes intergouvernementaux complexes balisés par le droit européen, on pourrait imaginer des systèmes d'incitants et de sanctions des entités, plus subtils que le pouvoir de substitution, destinés à récompenser les entités qui respectent les objectifs fixés sur le plan européen et à pénaliser celles qui s'inscrivent sur des trajectoires qui dévient de ces objectifs. Certaines faiblesses inhérentes aux accords de coopération ont du reste été pointées : l'impossibilité de transférer des compétences par accord de coopération, leur précarité potentielle, l'instabilité des institutions créées. Dernière piste avancée pour résoudre les fragilités inhérentes aux formes de coopération en Belgique : la création d'instances communes. Si, actuellement, ces instances ne peuvent se voir déléguer

26. G. DELVAUX, « La Belgique à quatre, vers une simplification du fédéralisme belge ? », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2022, n° 4, pp. 411 et s.

l'exercice de certaines compétences, en vertu du principe d'indisponibilité des compétences, on pourrait néanmoins suivre la logique qui préside à l'article 34 de la Constitution. Cette disposition prévoit déjà la possibilité d'attribuer l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public. Il serait possible, comme suggéré dans cet ouvrage, de raisonner de la même manière à l'intérieur du cadre belge, et d'autoriser les entités fédérées à créer des organisations interfédérées auxquelles elles pourraient attribuer l'exercice de compétences déterminées. Il s'agirait évidemment de veiller à ce que ces organisations restent bien soumises à des procédures d'autorisation et de contrôles démocratiques réguliers – c'est bien là, du reste, de manière générale, la faiblesse du fédéralisme coopératif belge, qui reste principalement un fédéralisme exécutif.

§ 2. Baliser le basculement vers un fédéralisme plus coopératif

Les différentes pistes qui viennent d'être esquissées feraient, pour la plupart, évoluer le système belge vers un fédéralisme plus coopératif dans le cas de problèmes intergouvernementaux complexes. De manière générale, un vaste ensemble de propositions de réformes, qui font écho à certaines tendances déjà repérables dans le système fédéral belge, visent au dépassement de la triade composée des principes d'exclusivité, d'autonomie et d'égalité caractéristiques du fédéralisme dualiste. L'une des propositions abondamment discutées dans les différentes contributions est de faire basculer notre fédéralisme belge de nature dualiste vers un fédéralisme plus « coopératif ». Dans un système fédéral dualiste, les responsabilités sont censées être clairement identifiées, puisqu'à un domaine de l'action publique correspond une compétence, attribuée à une entité. En théorie, la répartition des responsabilités politiques est censée être facilitée dans un fédéralisme dualiste. Le fédéralisme coopératif, quant à lui, vise un système dans lequel l'Autorité fédérale et les entités fédérées sont dans une relation d'interdépendance. Les pouvoirs des différentes entités composant la Fédération sont fortement imbriqués. Dans ces régimes, la coopération intergouvernementale est plus organique et structurelle que volontaire. Le fédéralisme coopératif ne vise pas non plus à établir des sphères de compétences hermétiques et exclusives, mais plutôt à laisser davantage de place à des compétences concurrentes, partagées, ou à d'autres formes d'action commune et de situations de concours de compétences. Il repose sur l'acceptation large de l'existence de compétences implicites et de la théorie du double aspect. Il postule

l'admissibilité d'un pouvoir de dépenser en dehors des frontières strictes de ses compétences.

Dans un système dualiste, le juge – principalement constitutionnel, mais d'autres juges interviennent également dans les conflits de compétences – doit sanctionner strictement les empiètements de compétence. Dans un système de fédéralisme coopératif, le rôle du juge est de tenter au maximum de concilier les règles qui prétendent s'appliquer à un domaine de la vie publique, en évitant leur mise en conflit en les interprétant de manière conforme les unes aux autres. Dans cette configuration, le rôle du juge est moins d'être le gardien des compétences des entités que le garant d'une forme de flexibilité. Ainsi, lorsque des normes s'entrechoquent, ledit juge est moins invité à y lire un conflit de compétences, mais davantage une occasion d'articuler les compétences de chacun dans un même domaine des politiques publiques.

Cela fait déjà quelque temps que la doctrine constate que le fédéralisme dualiste fait d'ores et déjà l'objet de nuances en Belgique²⁷, et plusieurs contributions du présent ouvrage sont revenues sur ce point. Mais faut-il aller au-delà des nuances d'ores et déjà apportées à la « sainte trinité » composée des principes d'exclusivité, d'autonomie et d'égalité et faire basculer plus franchement le fédéralisme belge dualiste vers un fédéralisme coopératif ?

Faudrait-il, par exemple, que la section de législation du Conseil d'État et la Cour constitutionnelle confirment et amplifient les constructions visant à aménager des compétences concurrentes, partagées, des compétences-cadres ou d'exécution, ou qu'elles évoluent, plus globalement vers un système de qualifications multiples ? Est-il opportun qu'elles développent une interprétation élastique du principe d'indisponibilité des compétences pour donner plus de marge de manœuvre à des formes de coopérations audacieuses ?

Il y a certainement encore de la place pour de telles constructions dans les marges et dans les interstices d'une répartition des compétences en dentelle, spécialement pour les problèmes complexes, nécessairement intergouvernementaux. Néanmoins, si les acteurs de la scène politique s'engagent dans cette direction, il leur faudra prêter attention

27. Voy., notamment, J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Bruges, die Keure, 2011 ; P. POPELIER et K. REYBROUCK, « Requiem voor de oude axioma's van het dual federalisme. Over de plaats van autonomie en cohesie in de Belgische federale balans », in A. WIRTGEN (éd.), *30 jaar federalisme*, Bruges, die Keure, 2024, pp. 77-104 ; P. POPELIER, « De Belgische staatshervormingen in het licht van een dynamische theorie van federalisme », in C. JENART et al. (éds), *De grondwet en Jan Velaers: een vriendschapsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2022, pp. 11-19.

à cinq défis, et ce, surtout si le passage d'un système dualiste à un système plus coopératif se passe sans révision des textes constitutionnels et législatifs, par le fait de la combinaison entre une audace législative des entités fédérées et de la jurisprudence.

D'abord, il y a la question démocratique. Dans un système dualiste, ce sont bien, en règle générale, des pouvoirs qui disposent d'une légitimité démocratique qui règlent une fois pour toutes la répartition des compétences. Des décisions sur l'organisation institutionnelle sont alors clairement adoptées, soutenues par une majorité démocratique, qui est souvent renforcée, et qui implique donc un large soutien. Un tel système a également le mérite, à tout le moins en théorie, de clarifier la répartition des responsabilités politiques. Certes, dans un système de répartition des compétences qui pousse le plus loin possible l'art de la dentelle, une telle clarification ne résulte pas toujours de la détermination des compétences de chaque entité, loin s'en faut. Mais, même si l'on ne peut que constater que la nature démocratique et la lisibilité de l'attribution des compétences sont toutes relatives dans notre système de répartition des compétences, il n'en reste pas moins qu'il faut s'interroger sur ce que nous perdrons si nous larguions tout à fait les amarres avec ces deux ambitions, inhérentes au projet démocratique. Luc Detroux, Anne-Stéphanie Renson, Marc Verdussen et Sébastien Van Drooghenbroeck ont abondamment, dans cet ouvrage, documenté et commenté ces risques démocratiques. Une motivation plus rigoureuse de la part du juge apporterait une réponse partielle à cette question démocratique, au moins en clarifiant l'état de la répartition des compétences, et en donnant donc des prises au Constituant et au législateur spécial s'ils souhaitent intervenir et réagir aux évolutions jurisprudentielles. Mais cette réponse n'est recevable que si les juges et la section de législation du Conseil d'État connaissent les tenants et aboutissants du jeu dans lequel ils seraient amenés à jouer, d'une part, et que le législateur spécial et le Constituant prennent leur rôle au sérieux en organisant un travail de veille de la jurisprudence et en étant en mesure d'intervenir pour reprendre la main s'ils le souhaitent. Pour certains auteurs de cet ouvrage collectif, dont Luc Detroux, Anne-Stéphanie Renson, Sébastien Van Drooghenbroeck et Marc Verdussen, ou, s'agissant du pouvoir de dépenser, Pierre Bellemans et Norman Vander Putten, il n'est pas certain qu'une telle amélioration de la motivation suffise pour rencontrer les ambitions démocratiques. Des questions très délicates placeraient la section de législation du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle dans l'embarras. On pense en particulier au fonctionnement concret de la règle de primauté, qui réglerait les questions de conflit entre compétences dans le cas de compétences concurrentes

et des compétences-cadres. Dans certains cas, le juge devra intervenir et fixer une règle de primauté. Si le législateur spécial ou le Constituant n'est pas intervenu, comment la section de législation du Conseil d'État ou la Cour constitutionnelle fixeront-elles cette règle ? Avec quelle légitimité ? On peut sans peine imaginer les sueurs froides qui s'empareront de ces institutions lorsqu'elles seront acculées à trancher sur ce point.

Le deuxième enjeu soulevé par un basculement vers un système de répartition des compétences ouvert est celui de la sécurité juridique. Certes, une motivation plus rigoureuse ferait partie de la solution. Mais il reste la question de la complexité et de l'illisibilité que peut engendrer pareil système, ce qui n'est pas à même de favoriser la sécurité juridique.

Le troisième défi est celui de la question bruxelloise. On ne voit pas toujours comment un fédéralisme coopératif peut fonctionner de manière efficace lorsque plus de deux autorités peuvent revendiquer des compétences sur un territoire, comme c'est le cas à Bruxelles, surtout pour les matières sociales et de santé. Si l'on souhaite tout de même se diriger dans cette voie, une piste pourrait être non pas de basculer dans un fédéralisme coopératif pur et simple mais d'identifier quelles matières pourraient être qualifiées de manière multiple. Il s'agirait de lister les compétences aujourd'hui considérées comme communautaires pour analyser, matière par matière, politique publique par politique publique, quelles compétences peuvent être considérées comme requérant une qualification simple ou comme pouvant suivre le jeu des qualifications multiples, des compétences co-occurentes et des concours de compétences. Cette ouverture du jeu permettrait d'admettre plus facilement la possibilité pour la Région de Bruxelles-Capitale d'agir sur une matière en concours avec d'autres autorités, moyennant l'existence d'un lien clair avec ses compétences et un financement adéquat.

Le traitement des conflits négatifs de compétences est le quatrième défi soulevé par un système ouvert de répartition des compétences. Le fédéralisme coopératif, qui est un fédéralisme compétitif, peut certainement bien fonctionner lorsque deux entités peuvent trouver un intérêt à régir certaines matières. Mais *quid* lorsqu'aucune autorité ne s'estimera compétente pour traiter certains besoins sociaux, en particulier ceux qui sont peu rentables d'un point de vue électoral ? Si l'on évolue vers un système ouvert de répartition des compétences, il faut veiller à baliser clairement les devoirs et les responsabilités principales, matière par matière, pour éviter les abandons de poste couverts par la complexité du système, et ainsi éviter de saper le principe même de la

responsabilité politique, qui veut que l'on ait du pouvoir parce qu'on est responsable et que l'on est responsable parce que l'on a du pouvoir. Il faut donc suivre l'invitation de Pierre Bellemans et de Norman Vander Putten, à déterminer clairement les *devoirs* de dépenser. Idéalement, cette tâche reviendrait au Constituant et au législateur spécial, eu égard à leur légitimité démocratique particulière. Dans l'hypothèse où ces autorités ne prennent pas leurs responsabilités, ce seront les juges qui se retrouveront *in fine* condamnés à trancher la délicate question de la conformité d'un système ouvert de répartition des compétences avec l'existence d'obligations positives induites notamment de la Convention européenne des droits de l'homme.

En lien étroit avec cet enjeu des obligations positives, on peut se poser, cinquièmement, la question du noyau dur, c'est-à-dire du minimum à garantir. L'identification des responsabilités politiques eu égard à ce noyau dur appelle l'élaboration de balises claires. À nouveau, idéalement, la fixation de ce noyau implique l'intervention d'assemblées délibérantes démocratiquement élues. Mais dans le cas où ces assemblées n'interviennent pas, alors cette tâche échouera entre les mains du juge qui sera amené à se poser des questions existentielles : quelle est la portée de la solidarité interpersonnelle ? Quelle est l'essence du commun ?

En résumé, il s'agit de prendre au sérieux le fédéralisme coopératif, qui peut apporter des solutions dans une série de situations, et qui pourrait garantir davantage de flexibilité et de fluidité dans les relations entre les différentes entités au sein de l'État fédéral belge. Mais l'ouverture du système belge de répartition des compétences ne se conçoit pas sans la fixation de certaines balises, que l'on a épinglées ici.

§ 3. Vers une refonte des institutions fédérées (francophones) ?

Des différentes contributions exposées lors du colloque et rassemblées dans cet ouvrage, il ressort un certain consensus autour de l'opportunité de resserrer les deux Communautés autour des matières de l'enseignement et de la culture, et de régionaliser les autres matières communautaires.

La refonte ainsi proposée des institutions fédérées autour de quatre Régions, et le maintien des deux Communautés pour les matières d'enseignement et de culture, s'avèrent surtout importants pour les deux plus petites entités fédérées. En effet, ils emportent une simplification considérable du paysage institutionnel à Bruxelles, particulièrement dans le secteur du social-santé.

CONCLUSIONS

À Bruxelles, si les deux Communautés restent compétentes en matière d'enseignement, on pourrait imaginer que cette compétence s'accompagne d'une compétence d'appui, de coordination et de soutien à la programmation de la Région de Bruxelles-Capitale. En matière culturelle, les Communautés resteraient compétentes, considérant l'importance de la mobilité des acteurs culturels et des publics et l'existence de deux grands espaces culturels, l'un francophone et l'autre néerlandophone. Néanmoins, la liste des matières culturelles à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 serait concentrée sur les matières culturelles au sens strict ; la formation professionnelle et le recyclage seraient ainsi régionalisés. Le maintien de cette compétence communautaire n'exclut nullement que l'on élargisse la compétence biculturelle d'intérêt régional de la Région de Bruxelles Capitale, voire même que cette dernière reprenne en main une partie des compétences biculturelles laissées à l'abandon par l'État fédéral. Ainsi, la Région de Bruxelles-Capitale reprendrait la main sur la protection des biens culturels mobiliers à Bruxelles.

Il paraît ressortir des échanges et des contributions l'idée qu'une telle régionalisation doit être envisagée pour toutes les matières personnalisables. À notre estime, il importe, à la suite des suggestions en ce sens émanant de Guillaume Delvaux, Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi, de mener, matière par matière, une évaluation approfondie des politiques menées et de leurs principaux enjeux, afin d'identifier si ces politiques et ces enjeux seraient mieux pris en charge dans une approche territoriale ou personnelle.

La régionalisation de ces matières suppose dans tous les cas de relever certains défis.

Pointons d'abord, le plus aisé à relever : la coexistence de la Commission communautaire commune (COCOM) et de la Région. Si un consensus a paru émerger sur la nécessité d'une régionalisation des matières personnalisables, de la même manière, il apparaît nécessaire, aux yeux des contributeurs, de rationaliser le paysage des institutions régionales en supprimant la COCOM et en confiant directement à la Région la gestion des matières anciennement communautaires. Cette régionalisation « pure et simple » devra s'accompagner de mesures de protection de la minorité néerlandophone.

Deuxième défi : celui de la libre circulation des citoyens. La régionalisation des matières personnalisables risque d'accroître une gestion cloisonnée des compétences faisant entrave à la libre circulation des citoyens. La régionalisation des soins de santé pose, en particulier, de

difficiles questions de remboursement des soins des patients mobiles. Nous y reviendrons.

Le régime linguistique constitue le troisième défi. On peut toujours répondre à cette question de manière abstraite, ou idéologique, en l'appréhendant à partir des cadres institutionnels communautaires hérités du passé d'un État fédéral construit à partir de deux grandes communautés linguistiques. On peut, aussi, aborder cette question à partir des données dont nous disposons. La lecture des différents « Taalbarometers » révèle, d'abord, que la diversité linguistique ne cesse de croître, à une vitesse remarquable, que le français reste la langue la plus parlée par la population bruxelloise (81 % de la population en sont des locuteurs) mais que le nombre de ses locuteurs est en lente diminution. L'anglais et le néerlandais sont respectivement les deuxième et troisième langues parlées, talonnées par l'espagnol et l'arabe. Partant de ces données, qui font de Bruxelles une ville « super diverse », quel régime linguistique doit-on privilégier pour les matières aujourd'hui communautaires qui seraient régionalisées ? La domination du français pourrait inciter certains à concevoir la reconnaissance du français comme unique langue officielle dans la Région bruxelloise dans les matières communautaires régionalisées. Mais, politiquement et éthiquement, un tel scénario ne paraît pas réaliste, à l'heure où la Communauté flamande surinvestit dans les matières de l'enseignement et de la culture, et où de plus en plus de Bruxellois non néerlandophones accordent de l'importance à la maîtrise du néerlandais. Un usage globalisé de l'anglais faciliterait considérablement la vie de ceux dont c'est la langue de travail au sein des institutions européennes et internationales mais « il n'est pas plus probable que souhaitable que l'anglais y évince le français et le néerlandais »²⁸. Un tel scénario revient par ailleurs à nier la richesse du multilinguisme bruxellois. Il reste alors à élaborer un régime linguistique multilingue pertinent. On connaît la proposition de Philippe Van Parijs de former des Bruxellois trilingues²⁹. D'autres préféreront la valorisation des langues locales, le français et le néerlandais. D'autres encore proposeront des scénarios de valorisation des langues de l'immigration, en particulier celles qui comptent de nombreux locuteurs, comme l'arabe, l'espagnol ou encore l'italien.

Dans ce débat sur le régime linguistique des matières régionalisées, l'enjeu de la démocratisation du multilinguisme ne peut être marginalisé.

28. Ph. VAN PARIJS, *Belgium. Une utopie pour notre temps*, Bruxelles, Transversales, vol. 4, n° 2121, 2018 p. 148.

29. *Ibid.*, pp. 148-151. Et Ph. VAN PARIJS, *Bruxel Babel. Le multilinguisme à Bruxelles : atout et défi*, Memorandum du Conseil bruxellois pour le multilinguisme, 7 février 2024, <https://site.betalky.brussels/fr/memorandum>.

CONCLUSIONS

Si la maîtrise de plusieurs langues progresse en Région de Bruxelles-Capitale, elle reste inégalement répartie³⁰. On n'oubliera pas que près de la moitié de la population soit ne parle que le français, soit ne maîtrise ni le français ni le néerlandais ni l'anglais (la part de la population bruxelloise se retrouvant ainsi privée de « langue de contact » est en augmentation).

Il faudra dans tous les cas remettre chaque proposition de régime linguistique en perspective avec les défis majeurs posés par l'enseignement à Bruxelles, au rang desquels figurent les profondes inégalités entre les élèves. Or, l'enseignement représente assurément le levier principal pour garantir un accès égalitaire au multilinguisme. Toute progression du modèle de la Belgique à 4 avec transfert de compétences aujourd'hui communautaires vers la Région de Bruxelles-Capitale et élaboration – progressive ou radicale – d'un régime de multilinguisme doit s'accompagner du développement d'un enseignement capable d'offrir le multilinguisme à l'ensemble des petits Bruxellois. Le défi est immense.

Dans l'hypothèse d'une régionalisation des compétences aujourd'hui communautaires, le besoin de collaboration et de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne sera accru, en particulier pour garantir la liberté de circulation des francophones – une collaboration entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande sera elle aussi nécessaire. Ainsi, par exemple, il faudra se concerter pour garantir la possibilité d'une circulation des élèves, des enseignants, des artistes, des œuvres, des patients, etc. entre les différentes Régions et faire preuve de solidarité pour garantir une fluidité dans la gestion des politiques. La régionalisation de certaines matières impliquera inévitablement la mise en place de mécanismes de coordination et de coopération entre les Régions, dans l'objectif d'économies d'échelle, pour garantir une liberté de circulation ou encore pour garantir le bon fonctionnement d'institutions qui exercent leurs activités dans plusieurs Régions.

Or, le bilan de la concertation et de la coopération intra-francophone n'est pas forcément encourageant. Aujourd'hui déjà, en raison de l'éclatement des compétences, les besoins de coordination et de coopération au niveau francophone sont importants. Mais, à l'analyse, la coopération intra-francophone est caractérisée par la lenteur, un manque d'efficacité

30. Voy. notamment l'étude Actiris, *Les exigences linguistiques sur le marché du travail et les connaissances linguistiques des demandeurs d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale*, 2020, Focus de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi, juin 2020, accessible sur https://www.actiris.brussels/media/rc1bfudk/2020-09-25-les-exigences-linguistiques-sur-le-march%C3%A9-du-travail_compr-h-CB1C8E52.pdf.

et un déséquilibre en défaveur des Bruxellois francophones dans de nombreuses matières, qui ont fait douter certains auteurs de l'existence même d'une solidarité intra-francophones³¹. On ne peut pas par ailleurs écarter le risque d'instabilité dans la coopération bi-régionale engendré par les potentielles tensions entre les gouvernements régionaux, en particulier lorsque les majorités ne seront pas symétriques³².

Enfin, il y a évidemment l'enjeu fondamental du financement des compétences qui seraient régionalisées. Un basculement dans un modèle davantage régional suppose de revoir presque intégralement les principes sur lesquels repose actuellement le financement des compétences aujourd'hui communautaires, notamment pour refléter la situation particulière de Bruxelles (dont on peut se demander si elle est déjà parfaitement prise en compte). Dès lors que la Région bruxelloise est « nette importatrice », notamment de patients des Régions flamande et wallonne, il s'agirait de construire un modèle de financement équitable par rapport aux coûts que représentent les « extraterritoriaux » pour Bruxelles.

Si la régionalisation des matières personnalisables est ainsi porteuse de certains défis à Bruxelles, elle n'en reste pas moins très prometteuse parce qu'elle est susceptible de renforcer la possibilité de mener des politiques publiques efficaces, lisibles et cohérentes sur le sol bruxellois.

Section 3. Verbeelding werkt³³

Comme nous avons pu le constater au fil des contributions qui composent cet ouvrage, le fédéralisme belge mérite son qualificatif d'atypique. Ce caractère ne découle pas d'un trait d'esprit spécifique aux négociateurs politiques belges qui ont façonné ce modèle, bien que l'heure tardive de certains accords pourrait le laisser à penser, mais bien de la volonté de compromis et de pacification communautaire qui imprègnent ce système. Car, il n'est jamais inutile de le rappeler, le fédéralisme belge est un parfait exemple d'organisation institutionnelle ayant permis d'atténuer les tensions entre deux communautés. Pourtant, il ne faut pas oublier que l'on revient de loin si l'on se remémore les

31. Voy. L. DETROUX et A.-S. RENSON, « Des institutions francophones sclérosées à la suite de la crise politique ? », *R.B.D.C.*, 2018/1, pp. 118-127. Les auteurs ont analysé la collaboration entre les francophones dans les domaines de l'emploi, la formation professionnelle, l'enseignement, les relations internationales, le financement, et les politiques croisées.

32. P. DE GRAUWE et Ph. VAN PARIJS, « Vers une Belgique à 4 ? », *Le Soir*, 20 avril 2012.

33. Phrase présente sur le logo officiel de la Flandre.

CONCLUSIONS

images de l’Affaire de Louvain. Les tensions de l’époque ont d’ailleurs été jusqu’à l’assassinat d’un militant FDF, Jacques Georgin, par des militants du *Vlaamse Militanten Orde*. Depuis la scission de l’arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, il n’existe plus de réel *casus belli* communautaire. Certes les partis nationalistes ont le vent en poupe au nord du pays tandis que des discours régionalistes se font entendre au sud. Si des tensions peuvent subsister au niveau politique, il faut néanmoins relever que la plupart des Belges sont en décalage avec ces volontés séparatistes³⁴. Ce climat apaisé ne doit pas être vu comme le signe de l’aboutissement final de notre modèle fédéral mais bien comme une occasion de réfléchir en profondeur à notre architecture institutionnelle à la manière de cet ouvrage. Il y a en effet consensus sur le fait que cette pacification communautaire s’est faite au détriment de l’efficacité.

Fédéralisme atypique car également configuration atypique. Malgré une superficie réduite, l’organisation belge doit composer avec de multiples contraintes qui la rendent unique. Ainsi, la Flandre dispose actuellement de l’avantage numérique et économique, ce qui n’a pas toujours été le cas. Si les francophones sont minoritaires au niveau fédéral, ce sont les néerlandophones qui sont minoritaires à Bruxelles, créant en Flandre un sentiment d’irrédentisme. La Capitale est à la fois l’objet de multiples convoitises en raison des atouts qu’elle peut faire valoir, tandis que ses faiblesses semblent faire l’objet de moins d’attentions. Ajoutons à cela une mutation permanente d’un point de vue démographique, sociologique, économique et peut-être bientôt écologique. Car n’oublions pas que la Belgique est un pays de changements permanents à tous les niveaux. La Région bruxelloise est ainsi passée en 20 ans de Région aux habitants les plus riches à Région comptant la population la plus pauvre. Nombreux sont les Belges changeant au moins une fois de région au cours de leur vie. Terminons enfin au niveau politique où l’on considérerait jusqu’aux dernières élections la Wallonie comme une terre de gauche et qui semble avoir choisi un autre chemin. Cela montre donc que bâtir un modèle fédéral sur la réalité d’un « instant t » voue celui-ci à être rapidement dépassé par les faits.

Au lieu de négocier une réforme de l’État comme une opération chirurgicale, réalisée souvent en urgence et s’attaquant à plein de petits bouts du patient Belgique, cet ouvrage appelle à adopter une vision à

34. Selon un sondage réalisé par la VRT, un Flamand sur trois serait en faveur du retour à la Belgique unitaire, un autre tiers pour un renforcement de l’État fédéral et seulement un tiers pour donner une autonomie plus importante aux entités fédérées. Voy. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/05/21/is-de-vlaming-een-flamingant-of-toch-liever-meer-belgie>.

long terme. Cela implique de tenir compte des particularités belges tout en s'inspirant de ce qui peut se faire ailleurs dans le monde. L'absence d'urgence et de crise doit également pousser à mener un diagnostic en profondeur de l'opérabilisation du système actuel sur le terrain. Trop souvent, la pratique des acteurs – que ce soit dans les administrations ou la société civile – ou le ressenti des citoyens sont négligés lorsque l'on parle fédéralisme, laissant ce sujet à une petite élite politico-constitutionnelle parfois éloignée de la réalité et ancrée dans ses paradigmes. Pourtant, derrière les considérations politiques, l'organisation fédérale impacte directement la vie des Belges par ses conséquences sur l'organisation des politiques publiques, sans parler des personnes qui doivent composer avec ce système complexe dans l'accomplissement de tâches souvent difficiles. Alors osons rêver au fédéralisme de demain qui, tout en remplissant ses objectifs de pacification communautaire, permettra de mener des politiques publiques ambitieuses pour relever les défis sociaux et environnementaux qui nous attendent car, comme le dit si bien la Flandre, *verbeelding werkt* !