

LA BELGIQUE À QUATRE, VERS UNE SIMPLIFICATION DU FÉDÉRALISME BELGE ?*

PAR

GUILLAUME DELVAUX**

PLAN

Introduction	412
I. Le projet d'une Belgique à quatre.....	413
A. La généalogie	414
1. Les résolutions du Parlement flamand de 1999	414
2. Le projet « Brassine-Destatte »	415
3. La note Vande Lanotte.....	416
4. Le « confédéralisme » de la NVA	417
5. Les autres modèles	418
B. Les avantages et inconvénients d'une Belgique à quatre	419
1. Le modèle à 4.....	419
a. Au niveau fédéral	419
b. Au niveau wallon.....	421
c. Au niveau flamand.....	421
d. Au niveau germanophone	422
e. Au niveau bruxellois	422
2. Le modèle « 2+2 »	423
C. Les autres modèles	423
D. Les implications d'une Belgique à 4 ou à 2+2.....	424
1. Quel modèle ?	424
2. Supprimer la Communauté française ?	426
3. Le financement	429
II. Proposition d'un modèle intégrant différentes contraintes	431
A. Les objectifs.....	431
B. Les contraintes.....	433

* Le présent texte est une version résumée du mémoire de fin d'études de l'auteur, réalisé sous la promotion de la professeure Céline ROMAINVILLE.

** Guillaume DELVAUX est doctorant en droit constitutionnel à l'UCLouvain (Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution – CRECO).

C. Le modèle.....	437
1. Le niveau législatif.....	437
2. Le niveau exécutif.....	441
3. La situation à Bruxelles.....	442
D. Le financement.....	442
E. Les avantages du modèle.....	444
F. Les inconvénients du modèle.....	445
Conclusion.....	446

INTRODUCTION

I. Nous vivons une période de paix communautaire comme il n'y en a plus eu depuis longtemps(1). Bien que les partis nationalistes aient le vent en poupe en Flandre, il n'y a actuellement aucun dossier communautaire qui cristallise particulièrement les tensions. D'où l'espoir d'arriver à produire un nouveau modèle institutionnel dans un cadre serein. A cette sérénité, paradoxale si l'on prend en compte les derniers sondages, s'ajoute le constat partagé de ce que la Sixième réforme de l'Etat semble avoir marqué un point de non-retour en ce qui concerne la complexité du schéma actuel(2). Dans ce contexte, on ne peut plus se satisfaire d'un simple renforcement des entités fédérées au détriment de l'Autorité fédérale. L'enjeu est de réfléchir à une refonte profonde de l'architecture institutionnelle. Certains tabous, comme la refédéralisation de certaines compétences ou la mise en application de l'article 35, semblent progressivement être levés. Il devient possible d'imaginer des modèles s'inscrivant dans des paradigmes différents de ceux que l'on connaît à l'heure actuelle. Néanmoins, comme nous allons le voir, le moins que l'on puisse dire, c'est que les différentes volontés divergent.

Alors que des propositions sont avancées, tant au niveau politique(3), qu'au niveau académique(4), cet article a pour objet d'examiner les différents

(1) M. VANDENBERGHE, « Power-sharing and the paradox of federalism: federalization and the evolution of communal conflict in the case of Belgium (1979-2018) », *Ethnopolitics*, 2022. Disponible sur : <https://doi.org/10.1080/17449057.2022.2045828>.

(2) Sur la Sixième réforme de l'Etat, voy. M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2015 ; A. ALEN, K.J. MUYLLE et B. DALLE (dir.), *Het federale België na de zesde staatsherforming*, Brugge, Die keure, 2014 ; J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013) : tournant historique ou soubresaut ordinaire ? Hommage à Philippe Lauvaux, Philippe Quertainmont, Michel Leroy et Rusen Ergec*, Limal, Anthemis, 2013 ; H. DUMONT, F. BELLEFLAMME, M. BELMESSIERI, P.-O. DE BROUX, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015 ; P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (dir.), *België. quo vadis? Waarheen na de zesde staatsherforming ?*, Anvers, Intersentia, 2012.

(3) La NVA propose un modèle « confédéral » dans une optique dite « 2+2 » tandis que certaines personnalités politiques francophones se sont positionnées en faveur d'un modèle à 4.

(4) Voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », in *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Band 3, Eupen, 2017 ; K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België – Een moderne benadering van de duale fundamente*, proefschrift,

scénarios institutionnels proposés, en partant des études qui ont élaboré une telle analyse⁽⁵⁾, et d'en tirer une synthèse des courants dominants. L'objectif est donc d'arriver à se faire une image, la plus proche de la réalité possible, des tenants et aboutissants des scénarios institutionnels évoqués. Il est en effet indispensable, à l'aube d'une possible Septième réforme de l'Etat, de comprendre plus précisément ce qui se cache derrière les slogans institutionnels, ainsi que leurs enjeux.

Le citoyen et, dans une certaine mesure, la société civile se désintéressent des questions institutionnelles, qui occupent par ailleurs une place de moins en moins importante dans les médias. Pourtant, les problématiques institutionnelles constituent à la fois un levier, mais aussi – et surtout, dans le cadre institutionnel belge – un obstacle pour faire face aux défis environnementaux et sociaux de notre temps. En effet, l'efficacité des politiques publiques et les moyens alloués en dépendent largement. Ainsi, un mauvais accord institutionnel peut entraîner des conséquences désastreuses, en particulier pour une partie de la population. Il importe donc de rester attentif aux différents scénarios institutionnels sur la table et à leur incidence potentielle.

2. Dans un premier temps, nous dresserons les contours des différents modèles s'inscrivant dans une structure à quatre régions. Pour chacun d'eux, nous proposerons une analyse des avantages et des inconvénients qu'entraînerait leur mise en place. Nous étudierons également certaines questions spécifiques que soulèvent ces modèles comme la suppression de la Communauté française, le financement des entités fédérées ou encore la faisabilité politique de ceux-ci (I). Dans une deuxième partie, nous proposerons un modèle inédit. Il tient en effet compte des différentes positions institutionnelles et des obstacles à l'heure actuelle encore infranchissables. Le schéma avancé a pour vocation de simplifier la répartition institutionnelle actuelle tout en restant le plus proche possible des réalités sociologiques et politiques et s'apparente donc à une optimisation sous contrainte (II).

I. LE PROJET D'UNE BELGIQUE À QUATRE

3. Les modèles discutés dans cet article tendent vers une réduction du nombre d'entités fédérées. Plusieurs scénarios consistent en une Belgique composée de quatre entités fédérées, dite Belgique à quatre. Parmi ceux-ci, on retrouve les modèles à « 4 » et « 2+2 » comportant quatre régions, à savoir la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et l'Ostbelgien et ayant des prérogatives différentes en fonction

KUL, 2022 ; D. DUMONT, « Vers une protection sociale bruxelloise ? Une proposition institutionnelle pour la septième réforme de l'Etat », *A.P.*, à paraître.

(5) Voy. C. ROMAINVILLE, « Les défis d'une Belgique à 4 », *Revue générale*, 2022/1, pp. 61-84 ; H. DUMONT, « L'avenir de l'Etat belge entre le souhaitable et le prévisible », *Revue générale*, 2022/1, pp. 41-50 ; A. ALEN, « L'avenir institutionnel de la Belgique. L'évolution d'un Etat unitaire vers un Etat fédéral », *Revue générale*, 2022/1, pp. 19-26.

des modèles. D'autres scénarios se rapprochent d'une Belgique à quatre comme le modèle « 4+1 » ou le modèle « 4+4 ». Dans un premier temps, nous allons nous pencher sur la généalogie de ces différents modèles avant d'examiner leurs avantages et inconvénients ainsi que les interrogations qu'ils soulèvent.

A. La généalogie

4. L'idée d'une Belgique composée uniquement, au plan fédéré, de quatre entités n'est pas neuve et est assez répandue au nord comme au sud du pays. Elle ne recouvre cependant pas toujours la même réalité, loin de là. Nous commencerons donc par passer en revue les différents modèles proposés ces vingt dernières années ainsi que leurs implications.

1. Les résolutions du Parlement flamand de 1999

5. La première proposition d'envergure a été adoptée en 1999 par le Parlement flamand(6), avec une large majorité(7), au travers de cinq résolutions. Celles-ci s'inspirent en grande partie de la *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen* (8), publiée quelques années plus tôt par cinq constitutionnalistes flamands. Le modèle repose sur une vision bipolaire consistant en une Belgique comprenant deux Etats fédérés (*deelstaten*), la Flandre et un Etat francophone, et deux territoires (*deelgebieden*), à savoir Bruxelles et la Communauté germanophone, qui disposent d'une autonomie moindre et dépendent pour certaines matières des deux entités principales. Les entités fédérées exercent la plupart des compétences tandis que l'Autorité fédérale est réduite à une liste de matières définies. Le principe de répartition est celui de subsidiarité qui implique que les entités fédérées sont compétentes, sauf s'il s'avère plus efficace que l'Etat fédéral dispose de la compétence(9). Pour ce qui est du financement, les Etats fédérés bénéficient d'une large autonomie fiscale avec une attention portée à la concurrence fiscale à éviter. Dès lors, l'impôt des sociétés (ISOC) et la TVA restent au niveau fédéral(10). Bruxelles ne dispose pas de cette autonomie et les habitants ont à choisir entre le système fiscal francophone et flamand. Elle dépend des financements octroyés par les deux Etats fédérés qui décident de la manière de les affecter(11).

La résolution concernant Bruxelles prévoit de nombreux changements. La COCOM disparaît et les matières bicommunautaires et biculturelles deviennent

(6) Voy. G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'Etat », *Courr. Hebd. du CRISP*, vol. 1670-1671, n° 5-6, 2000, pp. 1-83.

(7) 98 voix pour, 1 contre et 7 abstentions.

(8) J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN, et J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Bruges, die Keure, 1996.

(9) G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'Etat », *op. cit.*, p. 14.

(10) VLAAMS PARLEMENT, *Resolutie van 3 maart 1999 betreffende de uitbouw van de financiële en fiscale autonomie in de volgende staatshervorming*, 1998-1999, n° 1340.

(11) *Ibid.*

co-communautaires, c'est-à-dire gérées paritairement par les deux Etats fédérés(12). Le principe d'interdiction des sous-nationalités est implicitement aboli, les Bruxellois ayant à choisir, entre autres, un régime fiscal, de sécurité sociale et de soins de santé.

Enfin, les Etats fédérés doivent être directement représentés dans certains organismes fédéraux comme la Banque Nationale. Ceux-ci sont également impliqués dans la désignation des membres de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes(13).

6. Les francophones n'ont prêté que peu d'attention à ces résolutions et se sont contentés de deux « contre résolutions » au Parlement de la Communauté française(14) et au Parlement wallon(15), synonymes de fin de non-recevoir. Ce manque de considération francophone a laissé en Flandre une vive amertume(16).

Ces résolutions ne sont pas pour autant enterrées. Ainsi, la Présidente du Parlement flamand, Liesbeth Homans, appelait en juillet 2020 à se pencher à nouveau dessus(17). Lors des discussions du *Werkgroep voor institutionele zaken* du même parlement, il est apparu que ces textes ne pourraient obtenir une majorité à l'heure actuelle(18). Un nouveau modèle, que l'on pourrait qualifier de « 2+2 light », s'est dégagé. A l'instar du modèle « 2+2 » présenté ci-dessus, il prévoit une intervention de la Flandre et de la Wallonie à Bruxelles sur certaines compétences, comme l'enseignement, la culture et les matières personnalisables. Il n'est, par contre, plus question pour la plupart des partis d'abolir – même implicitement – le principe d'interdiction des sous-nationalités ou de cotutelle sur la Capitale.

2. Le projet « Brassine-Destatte »

7. Durant les négociations de 2007, Jacques Brassinne de La Buisnière et Philippe Destatte, respectivement président et directeur de l'Institut

(12) VLAAMS PARLEMENT, *Resolutie van 3 maart 1999 betreffende Brussel in de volgende staatsvorming*, 1998-1999, n° 1341.

(13) VLAAMS PARLEMENT, *Resolutie van 3 maart 1999 betreffende een aantal specifieke aandachtspunten voor de volgende staatsvorming*, 1998-1999, n° 1343.

(14) PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, Résolution relative à l'adoption par le Parlement flamand d'une « résolution relative aux lignes de force de la Flandre dans la prochaine réforme de l'Etat » déposée par MM. DUCANNE, SANTKIN, ANTOINE et CHERON, 328 (1998-1999) – N01, 30 mars 1999.

(15) PARLEMENT WALLON, Résolution s'opposant aux revendications du Parlement flamand en matière institutionnelle, déposée par MM. M. BAYENET, S. KUBLA, A. LIÉNARD et J. DARAS, 501 (1998-1999), 24 mars 1999.

(16) P. HAVAUX, « 1999, l'an I de l'aveuglement francophone », *Le Vif*, 7 décembre 2020, disponible sur : <https://www.levif.be/belgique/1999-lan-i-de-laveuglement-francophone-2/>.

(17) BELGA, « La présidente du Parlement flamand veut redonner vie à cinq résolutions flamandes pour plus d'autonomie », *La Libre*, 11 juillet 2020, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2020/07/11/la-presidente-du-parlement-flamand-veut-redonner-vie-a-cinq-resolutions-flamandes-pour-plus-dautonomie-2MTF733F5ZERTD22ZGRXN3NTYY/>.

(18) VLAAMS PARLEMENT, *Verslag van de hoorzittingen namens de Werkgroep Institutionele Zaken uitgebracht door Karl Vanlouwe, Peter Van Rompuy en Caroline Genez over de staatsstructuur en het toekomstig staatsmodel*, zitting 2021-2022, stuk 1257, p. 46.

Destrée (19), présentèrent un projet de fédéralisme à quatre intitulé « Un fédéralisme raisonnable et efficace pour un Etat équilibré » (20). Cette note reprend une idée déjà avancée par Robert Collignon à la fin des années quatre-vingt (21).

La Belgique s'y retrouve composée de quatre entités, calquées sur les actuelles régions linguistiques telles que mentionnées à l'article 4 de la Constitution (22), et égales en droit. Chacune dispose de sa propre constitution même si la Constitution fédérale prime. L'article 35 est mis en œuvre et l'Etat fédéral est limité à des compétences attribuées (23). Le Sénat est composé de 15 représentants par région avec comme mission la prévention et la résolution de conflits entre entités. Il dispose également d'une compétence conjointe avec la Chambre pour la modification de la Constitution et des lois spéciales (24).

Cette courte note, quatre pages, n'est pas très précise, notamment en ce qui concerne la gestion des matières communautaires sur le territoire bruxellois. Elle pose néanmoins le principe d'une Belgique à 4, à savoir des entités basées sur les régions linguistiques et égales en droit.

3. La note Vande Lanotte

8. Plus récemment, en 2011, lors des négociations concernant la Sixième réforme de l'Etat, Johan Vande Lanotte a écrit un texte rappelant les principes d'une Belgique à 4, et ce après avoir démissionné de sa mission de conciliateur.

L'une des grandes difficultés à laquelle il dut faire face fut le transfert de matières dites sociales, comme les allocations familiales. En effet, il s'oppose à la suppression du principe d'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles, par crainte de créer une concurrence entre les Communautés. La seule solution à ses yeux est que la Région bruxelloise exerce les compétences communautaires sur son territoire : il s'agit donc de basculer vers un régime de Belgique à 4 (25). L'avenir a montré qu'une solution hybride a été trouvée en transférant la matière à la COCOM (26).

(19) Institut de recherche wallon.

(20) P. DESTATTE, *Un fédéralisme belge basé sur quatre régions égales en droit*, Institut Jules Destrée, Namur, 2014.

(21) R. COLLIGNON, « La Communauté française ou le paradoxe de la réforme de l'Etat », in M. UYTENDAELE, *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Revue de l'ULB, Bruxelles, 1989, pp. 179-181.

(22) Région de langue néerlandaise, de langue française, bilingue de Bruxelles-Capitale et de langue allemande.

(23) La cohésion économique, sociale et monétaire dans le cadre européen, la politique étrangère, la défense, la justice, la police fédérale, la sécurité sociale, les pensions, la santé publique, la dette publique, l'octroi de la garantie de l'Etat, la fiscalité fédérale et la coordination dans le domaine de la recherche scientifique.

(24) J. BRASSINE et P. DESTATTE, *Un fédéralisme raisonnable et efficace pour un Etat équilibré*, Institut Jules Destrée, Namur, 2007, p. 4.

(25) J. VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, vlugschrift, 2011, pp. 4-9.

(26) Afin de ne pas entraver le principe d'interdiction des sous-nationalités, la COCOM est la seule entité compétente sur le territoire bruxellois. Rappelons que les ordonnances prises par celle-ci doivent être adoptées avec une majorité dans chaque groupe linguistique.

Enfin, Johan Vande Lanotte insiste sur le principe de territorialité défendu par les Flamands. Bruxelles serait le territoire où ce principe est le moins appliqué, ce que permettrait un modèle à quatre entités(27). Il propose néanmoins que la Flandre et la Wallonie restent compétentes pour la culture et l'enseignement à Bruxelles(28). Le texte met clairement en évidence que le transfert de nouvelles compétences portant sur des institutions impliquant une affiliation obligatoire, comme la sécurité sociale, ne pourra se faire, à Bruxelles, que via la Région ou la COCOM à moins d'abolir le principe d'interdiction des sous-nationalités.

4. Le « confédéralisme » de la NVA

9. En 2014, le Congrès de la NVA a adopté un modèle de « Confédération de Belgique »(29) comprenant deux Etats fédérés : la Flandre et la Wallonie, Bruxelles et la Communauté germanophone constituant deux sous-régions. L'Etat fédéral se retrouve vidé de la plupart de ses compétences qui sont aux mains des deux entités principales. Pour la partie germanophone, c'est à la Wallonie de décider les compétences qu'elle exerce.

Au niveau bruxellois, la Région, les communes et l'agglomération fusionnent pour former une seule ville-région(30). La représentation néerlandophone est renforcée avec 15 députés sur 70, tandis que le gouvernement fonctionne de manière paritaire(31). Des majorités qualifiées sont requises dans certaines matières comme la protection linguistique et culturelle, la délégation de compétences aux districts ou la création d'institutions propres. Ainsi, la minorité néerlandophone bénéficie d'une présence garantie dans la gestion de compétences qui sont actuellement communales, mais qui passent dans le giron régional. Les communes sont remplacées par des districts qui disposent de compétences réduites.

La Région bruxelloise garde les compétences liées au territoire, comme la mobilité, tandis que les matières personnalisables et culturelles sont exercées par la Flandre et la Wallonie, ce qui implique que les Bruxellois doivent s'affilier entièrement à un système qui leur donne des droits (sécurité sociale) et des obligations (impôts). En effet, Bruxelles ne dispose que des recettes liées au territoire, c'est-à-dire le précompte immobilier et l'impôt des sociétés selon les modalités prévues deux autres entités(32). Quant aux Etats fédérés, ils bénéficient des mêmes impôts en Wallonie et en Flandre ainsi que de l'IPP

(27) *Ibid.*, p. 13.

(28) J. VANDE LANOTTE et T. MORTIER, « Kan België in 2030 ook België worden? Een essay tussen wetenschap en politiek », in T. MOONEN, P. CANNOOT et J. RIEMSLAGH (dir.), *50 jaar bijzondere wetten* Anvers, Intersentia, 2021, p. 262.

(29) Le terme est mis entre guillemets car correspondant plus à une idée politique qu'au concept juridique consistant en une association de plusieurs Etats indépendants.

(30) NVA, *Confederalisme*, approuvé par le Congrès de 2014, p. 15.

(31) *Ibid.*

(32) La base imposable est la même partout pour éviter la concurrence fiscale.

provenant des affiliés à leur système. Les Bruxellois se retrouvent donc avec une sous-nationalité francophone ou flamande.

Au niveau fédéral, il subsiste un Parlement composé de 25 membres du Parlement wallon et de 25 du Parlement flamand, qui s'assurent de garantir un minimum de représentativité bruxelloise. Un mécanisme de solidarité est maintenu sur base des recettes TVA et des accises(33).

Ce modèle met un frein à l'émancipation et à l'identité bruxelloise. Les habitants de la Capitale sont désormais considérés avant tout comme des Francophones ou Flamands, avant d'être envisagés comme des Bruxellois. La présence néerlandophone à Bruxelles se trouve considérablement renforcée au risque d'être disproportionnée par rapport à la répartition de la population actuelle, que ce soit au niveau de la représentation ou des majorités requises.

5. Les autres modèles

10. D'autres propositions hybrides, c'est-à-dire prenant en compte l'identité bruxelloise tout en maintenant des liens avec la Flandre et la Wallonie, ont également vu le jour. Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi proposent ainsi un modèle dit « 4+1 »(34). Celui-ci part du modèle à 4, mais maintient une intervention flamande à Bruxelles pour les matières culturelles ainsi que l'enseignement, tandis que la Communauté française est préservée pour ces mêmes compétences.

11. Un autre modèle est celui dit « 4+4 » qui consiste à transférer par le mécanisme de l'article 138 de la Constitution l'intégralité des compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF. L'objectif d'une telle manœuvre est de vider la Communauté française de ses compétences pour lui redonner une vitalité financière (le transfert des compétences ne s'accompagnant pas entièrement du transfert des financements) tout en augmentant l'autonomie de la Région wallonne. L'application de ce mécanisme revient régulièrement sur la table, surtout en ce qui concerne les compétences personnalisables(35). On notera qu'une telle réforme ne nécessite pas de négociations au niveau fédéral et requiert uniquement une majorité des deux tiers au Parlement de la Communauté française et une majorité absolue au Parlement wallon et à l'Assemblée de la COCOF.

(33) NVA, *Confederalisme*, p. 14.

(34) Voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *op. cit.*, pp. 43-60.

(35) A. CLEVERS, « Vers une réforme des institutions francophones ? "On est loin du compte" », *La Libre*, 4 octobre 2022, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2022/10/04/vers-une-reforme-des-institutions-francophones-on-est-loin-du-compte-RLZJQYJLOBB2PILGKYPYE03YAU/>.

B. Les avantages et inconvénients d'une Belgique à quatre

12. Après cette présentation généalogique des différents projets de refonte du fédéralisme belge, nous constatons que deux modèles se détachent. D'une part, celui d'une Belgique à « 4 », composée de quatre entités égales en droit, d'autre part, le modèle dit « 2+2 » se différenciant par des prérogatives plus importantes accordées à la Flandre et à la Wallonie. Nous allons maintenant nous pencher sur les avantages et les inconvénients de ces différents scénarios. De manière générale, l'objectif recherché est la simplification et une meilleure clarté du système institutionnel belge.

1. Le modèle à 4

13. S'il fallait résumer ce schéma institutionnel en un mot, ce serait sans nul doute « simplicité ». Il s'agit à la fois d'un avantage et d'un inconvénient. Il devient en effet très facile pour le citoyen de s'y retrouver puisque, pour chaque Région, les seules autorités compétentes sont l'Autorité fédérale et une entité fédérée. L'homogénéisation des compétences s'en retrouve renforcée, spécialement à Bruxelles qui voit disparaître quatre entités fédérées à savoir les deux Communautés, la COCOF et la COCOM. Les différents pouvoirs disposent donc de davantage de leviers pour mener des politiques publiques efficaces et cohérentes.

14. Au niveau financier, toutes les compétences peuvent être financées au moyen de l'impôt, toutes les entités disposant d'un pouvoir fiscal contrairement à aujourd'hui(36). Cela ne veut pas dire pour autant qu'elles seront mieux financées. En effet, les moyens d'une Région seraient tributaires de la loi spéciale de financement et certaines entités pourraient se retrouver en difficulté(37).

Nous allons maintenant analyser les implications du modèle à 4 pour chaque niveau de pouvoir.

a. Au niveau fédéral

15. La plus grande difficulté au niveau belge ne réside pas dans le modèle en lui-même, mais dans son implémentation. Plusieurs difficultés sont à prévoir.

Tout d'abord, la négociation de cette réforme(38). Il n'est pas possible de prédire quels partis seront autour de la table, mais la présence de partis

(36) Les Communautés et les Commissions communautaires ne peuvent pas lever d'impôts.

(37) Voy. M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'Etat*, 2022.

(38) A. CLEVERS, « Pourquoi une grande réforme de l'Etat en 2024 est mission (quasi) impossible », *La Libre*, 15 novembre 2021, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2021/11/15/pourquoi-une-grande-reforme-de-lEtat-en-2024-est-mission-quasi-impossible-4ICBE4DGVJFGHJ3NFHZYTWDTMI/>.

nationalistes flamands n'est pas à exclure. La contrepartie d'un changement de modèle pourrait être une régionalisation de nouvelles compétences, ce qui pourrait entraîner un blocage politique.

De plus, comme nous le verrons par après, plusieurs points importants doivent être tranchés comme la répartition des compétences à Bruxelles, le financement des nouvelles régions ou encore la coopération entre celles-ci. Rien ne permet donc d'affirmer qu'un accord sera trouvé, surtout qu'il n'existe pas de lignes communes tant du côté francophone que flamand.

Ensuite, la mise en place du modèle. Il s'agit en effet d'importants changements qui prendront du temps à être appliqués. On peut par exemple penser aux modifications au niveau des administrations mais également à l'échelle du financement. Une longue période de transition est donc à prévoir.

16. Comme nous le développerons plus tard, le fédéralisme de demain, et plus encore dans un modèle à 4, repose sur la coopération entre les différents niveaux de pouvoirs. Ces dernières années, les différents moyens de coopération n'ont pas toujours porté de nombreux fruits (39). Une difficulté est donc de trouver des outils juridiques mais aussi politiques pour rendre efficaces les accords entre entités. Le risque est d'entraîner des politiques incohérentes ou plus couteuses.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur une possible fragmentation de la société belge qu'entraînerait un modèle comme celui-ci. N'y a-t-il pas un risque de couper la Belgique en quatre groupes qui, au fil du temps, s'éloigneraient de plus en plus les uns des autres ? Nous le savons, la Belgique est déjà clivée entre Flamands et Francophones. Ce modèle ne résoudra pas cette division mais risque de créer, par exemple, une distanciation entre Bruxellois et Wallons ou entre Wallons et Germanophones.

Des difficultés liées à la mobilité des individus et des services entre les différentes régions sont également prévisibles, surtout dans les matières qui sont actuellement aux mains des Communautés comme l'enseignement. Cela pourrait avoir notamment un impact sur le financement et les règles à mettre en place.

Enfin se pose la question de la représentation des quatre entités au niveau fédéral. Un tel modèle pourrait remettre en cause la structure duale des institutions actuelles. Si tel est le cas, quel poids donner aux plus petites entités comme l'Ostbelgien qui représente 0,6 % de la population (40) ?

(39) Par exemple Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *M.B.*, 18 décembre 2013, p. 9823. Il était notamment prévu que, chaque année, ces différents acteurs se retrouvent au Comité de concertation afin de fixer les objectifs budgétaires et la répartition de ceux-ci entre les différentes entités mais aucun accord n'a jamais été trouvé, fragilisant alors la situation belge par rapport à l'Union européenne.

(40) VLAAMS PARLEMENT, stuk 1257, *op. cit.*, p. 72.

b. Au niveau wallon

17. En termes de compétences, un modèle de Belgique à quatre ne devrait pas entraîner trop de difficultés pour la Région wallonne. Mais le volet financier pourrait se révéler plus problématique pour deux raisons.

Premièrement, la suppression de la Communauté française risque d'entraîner un partage de sa dette. Les estimations prévoyant un montant de près de 16 milliards d'euros fin 2025 (41), la prise en charge d'une partie de celle-ci serait susceptible de plomber fortement les finances wallonnes, déjà mal en point. Un risque important est la dégradation de la note de la dette qui aurait pour effet d'augmenter les taux auxquels la Région peut emprunter sur les marchés.

Deuxièmement, la prise en charge de l'enseignement risque d'augmenter les dépenses de la Région. Il s'agit en effet d'une compétence très coûteuse et il n'est pas certain que la clé de répartition qui sera négociée couvrira tous les frais. On peut également craindre des pertes liées à la disparition d'économies d'échelles permises grâce au lien avec Bruxelles (42).

c. Au niveau flamand

18. Sur le territoire de la Région flamande, le modèle de Belgique à 4 ne change rien étant donné que la Communauté exerce les compétences de la Région. Cela permet néanmoins de rééquilibrer le nombre d'entités fédérées. En effet, actuellement, sur les six Ministres-présidents, un seul est flamand.

La situation est plus compliquée en ce qui concerne Bruxelles. Théoriquement, une Belgique à 4 impliquerait que l'ensemble des compétences soient transférées à la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui implique de mettre fin à l'intervention flamande dans les matières qu'elle y exerce comme l'enseignement et la culture. À l'heure actuelle, les estimations mentionnent un milliard d'euros investis par la Flandre à Bruxelles, ce qui correspond à 5 % de son budget (43). Ce montant vise à cibler 30 % de la population bruxelloise et est donc souvent présenté comme un surinvestissement. Cela doit être relativisé par le fait que la Flandre reçoit des dotations pour financer son intervention à Bruxelles et que de nombreux habitants de la périphérie fréquentent des établissements scolaires ou hospitaliers en Région bruxelloise.

Cet obstacle est pour l'instant politiquement insurmontable. En effet, aucun parti flamand n'est prêt à abandonner les compétences exercées à Bruxelles. Deux raisons sont généralement avancées. Tout d'abord, la crainte que les

(41) G. EL MAHI, C. KOZICKI, E. LECUIVRE ET J. VOGLAIRE, *Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2022 à 2027*, CERPE, n° 104, 2022, p. 5.

(42) H. DUMONT ET M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *op. cit.*, p. 52.

(43) GEMENGDJE AMBTELIJKE COMMISSIE BRUSSEL, *Rapport 2020*, p. 39.

garanties linguistiques ne soient pas respectées. On constate en effet, à l'heure actuelle, certaines lacunes. Deuxièmement, la peur d'une diminution de la qualité des institutions concernées. La Région bruxelloise ayant moins de moyens que la Flandre, le financement pourrait être affecté en cas de régionalisation. Rappelons également que Bruxelles étant la capitale de la Flandre, le Parlement ainsi que les administrations y sont établis.

d. Au niveau germanophone

19. La Communauté germanophone est l'entité qui a le plus à gagner dans un modèle de Belgique à 4. Cela lui permet d'obtenir une très large autonomie.

Néanmoins, elle devra veiller à ce que certaines compétences ne soient pas trop couteuses à gérer pour un si petit territoire. Certaines matières, comme la mobilité, qui sont actuellement exercées par la Région wallonne, gagneraient à être gérées en coopération avec la nouvelle entité wallonne, et ce pour des raisons d'économies d'échelle.

e. Au niveau bruxellois

20. Nous pouvons identifier deux grandes difficultés pour Bruxelles.

La première est liée à la position flamande. Comme dit plus haut, il n'est pas envisageable, à l'heure actuelle, que la Flandre cède à la Région bruxelloise les compétences qu'elle exerce dans la capitale. Une situation envisageable serait un transfert à la Région des compétences exercées actuellement par la Communauté française et la COCOF. En effet, certains auteurs relèvent qu'à partir du moment où une compétence relève de la Région bruxelloise ou de la COCOM et est donc bicommunautarisée, celle-ci n'est plus francophone ou néerlandophone(44). Dès lors, en cas de transfert des compétences francophones vers la Région, pourraient coexister un système bruxellois bicommunautaire et un système néerlandophone.

La deuxième difficulté pour Bruxelles est sa taille et son statut de ville-région. A l'instar de la Communauté germanophone, il est préférable pour des raisons financières et d'organisation que certaines compétences, comme les médias ou l'enseignement, soient gérées en coopération avec d'autres régions. De plus, les liens entre Bruxelles et la Wallonie restent forts, avec une importante mobilité interrégionale. Une disparition de la Communauté française (voy. *infra*) entraînerait de nombreuses difficultés pratiques, à commencer par la division de l'administration, des fonctionnaires et de la dette. Ensuite, la grande mobilité étudiante poserait des questions au niveau du financement et

(44) M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat », in E. VANDENBOSSCHE, *De Brusselse instellingen anno 2014 | Les institutions bruxelloises en 2014*, Bruges, die Keure, 2014, pp. 68-69.

des législations. Selon une étude de 2022, une Belgique à 4 sans modification de la loi spéciale de financement, entrainerait un déficit important pour la Région bruxelloise (45).

2. Le modèle « 2+2 »

21. La Flandre et la Wallonie sont les grandes gagnantes sur le plan institutionnel. Elles disposent de l'ensemble des compétences sur leur territoire non dévolues à l'Autorité fédérale qui ne dispose plus que d'une liste réduite de matières. L'homogénéisation des compétences en ressort donc profondément accrue.

A l'instar du modèle à 4, toutes les compétences peuvent bénéficier de leviers fiscaux. De plus, les entités sont appelées à être beaucoup plus responsables et bénéficient des recettes liées à leur territoire.

22. Certains inconvénients repris pour le modèle à 4 peuvent être appliqués à ce schéma. En outre, d'autres problèmes peuvent être soulevés.

Alors que la Région bruxelloise s'émancipe de plus en plus (46), ce modèle viendrait à réfuter cette identité naissante et mènerait à la conclusion qu'il n'existe pas de Bruxellois mais des Flamands et des Francophones. Dès lors, la capitale et l'entité germanophone seraient mises sous tutelle d'entités où elles ne sont que peu représentées, diminuant drastiquement leur autonomie avec une gouvernance particulière relevant d'une « tutelle coloniale » (47).

L'abolition du principe d'interdiction des sous-nationalités créerait deux catégories de Bruxellois et risquerait surtout de mener à une concurrence néfaste entre les deux Etats fédérés. Une grande question serait également la prise en charge de la pauvreté à Bruxelles. En effet, si une entité propose une sécurité sociale plus avantageuse, il est probable qu'elle attire un plus grand nombre de personnes en difficulté, augmentant alors ses charges sans améliorer ses revenus.

Enfin, des blocages sont à craindre dans les matières devant être gérées conjointement par la Flandre et la Wallonie.

C. Les autres modèles

23. Le modèle « 4+1 » permet de concilier différentes approches. Tout en homogénéisant les compétences au sud du pays et en simplifiant la situation bruxelloise, toutes les matières personnalisables étant désormais aux mains

(45) Voy. M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'Etat*, 2022.

(46) H. DUMONT, « Het statuut van Brussel : de perken van de onvermijdelijke complexiteit », in *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, op. cit., pp. 157-173.

(47) P. DESTATTE, H. DUMONT et P. VAN PARIJS, « Lettre ouverte pour mettre la Belgique à jour », *Politique* (n° 113), septembre 2020, p. 74.

de la Région, il permet de maintenir une intervention flamande à Bruxelles et préserve un lien entre les Francophones.

La difficulté principale du modèle « 4+1 » est qu'il n'est pas acquis que les Flamands acceptent de réduire leur intervention sur le territoire bruxellois à la culture et l'enseignement ce qui entraînerait dès lors une situation asymétrique même si cela n'est pas nécessairement problématique.

24. Quant au schéma « 4+4 », il simplifie la situation wallonne, la Région étant désormais la seule entité fédérée compétente et pouvant utiliser des leviers fiscaux pour financer les matières transférées. De plus, il ne nécessite pas de modification de la Constitution ou des lois spéciales pour être mis en œuvre. Néanmoins, au niveau bruxellois, la COCOF ne dispose pas de pouvoir fiscal et risquerait de vite se retrouver dans une mauvaise passe financière (48). Il en résulterait alors des difficultés à mettre en place des politiques publiques à la hauteur des défis de la scène bruxelloise. Enfin, le lien entre Bruxelles et la Wallonie volerait en éclat contrairement à celui entre Bruxelles et la Flandre.

D. Les implications d'une Belgique à 4 ou à 2+2

25. L'idée d'une Belgique composée de quatre entités pose plusieurs questions. La première concerne le statut de celle-ci. Doit-il s'agir de quatre entités égales en droit comme le propose le modèle à 4 ou bien doit-il y avoir des régions dominantes, comme défendu dans le modèle « 2+2 » ? Du côté francophone, se pose également l'épineuse question du maintien ou non de la Communauté française. Enfin, nous ne pouvons passer à côté de la question du financement des entités fédérées qui est devenue au fur et à mesure des réformes prédominante.

1. Quel modèle ?

26. L'idée d'une Belgique à quatre se répand de plus en plus, mais ce n'est pas pour autant que l'on parle de la même acception comme nous l'avons vu au chapitre précédent.

27. Au nord du pays, c'est souvent le modèle « 2+2 » qui revient sur la table et qui est notamment défendu par la NVA. Il a été repris également par la ministre de l'Intérieur qui est aussi en charge des réformes institutionnelles, Annelies Verlinden (49). Peut-on parler de volonté flamande de contrôler Bruxelles ? Il ne fait pas de doute que pour la Flandre, Bruxelles fait partie

(48) Voy. M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'Etat*, 2022.

(49) A. DIVE, « L'idée d'une Belgique à quatre Régions mûrit au sein de la classe politique belge : les tabous commencent à sauter », *La Libre*, 18 février 2021, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2021/02/18/lidee-dune-belgique-a-quatre-regions-murit-au-sein-de-la-classe-politique-belge-les-tabous-commencent-a-sauter-TKAD4LPVXVB5RPIK4TXX2VV6AA/>.

de son territoire. Comme discuté précédemment, une présence flamande semble non négociable. Ce fait ne peut être ignoré et l'idée d'une Belgique à 4 où la Région bruxelloise serait seule compétente a de quoi effrayer les Flamands qui se verraient contraints « d'abandonner » une partie des leurs. Généralement, deux arguments sont avancés pour justifier le maintien d'une intervention flamande. D'une part, les garanties linguistiques qui ne sont pas toujours respectées au sein des institutions relevant de la Région bruxelloise et, d'autre part, la crainte que la qualité des institutions actuellement flamandes ne soit détériorée par manque de moyens de la Région.

D'un point de vue démocratique, cette configuration « 2+2 » ne semble pas souhaitable. Il apparaît en effet difficilement concevable de voir Bruxelles contrôlée par deux autres régions alors que l'autonomie de celle-ci et son affirmation en tant que région n'ont cessé de s'accroître. Jusqu'à présent, les Francophones se sont toujours opposés à ce projet. « Considérer Bruxelles comme une sous-entité n'est pas une option », avait ainsi déclaré Sophie Wilmès (50).

28. Ce scénario n'est pour autant pas improbable. Si l'on remonte l'histoire des réformes de l'État, Bruxelles doit tout à la Wallonie, à commencer par son existence. Celle-ci a dû consentir certains sacrifices pour donner à Bruxelles son statut actuel. Néanmoins, ces dernières années, un comportement de plus en plus « ingrat » a émergé chez certains politiques bruxellois, fragilisant les relations avec le sud du pays. Certains épisodes, comme la saga du viaduc Hermann-Debroux (51), sont significatifs de cet éloignement. De plus, la Wallonie a besoin d'argent, voire d'une révision de son financement. Il n'est donc pas sûr que face aux revendications flamandes, la Wallonie sera prête à « aller au combat » pour Bruxelles. En outre, dans la configuration politique actuelle, Bruxelles n'est pas représentée à la table des négociations. À l'exception de la coprésidente d'Ecolo et du président de DÉFI, tous les présidents de parti francophones sont wallons. Le contexte politique peut également jouer un rôle. Ainsi, le PS sentant le PTB « souffler sur sa gauche » pourrait faire certaines concessions institutionnelles en échange de réformes sociales (52). Cette crainte doit néanmoins être tempérée par les derniers développements au Parlement flamand semblant plus préférer un modèle « 2+2 light » laissant à la Région bruxelloise une autonomie similaire à aujourd'hui (53).

(50) BELGA, « Réforme de l'État : Annelies Verlinden plaide pour un “modèle 2+2” ou un modèle “à quatre entités fédérées” », *RTBF*, 17 février 2021, disponible sur : <https://www.rtf.be/article/reforme-de-l-etat-annelies-verlinden-plaide-pour-un-modele-22-ou-un-modele-a-quatre-entites-federees-10700283>.

(51) E. DEFFET, « Mobilité : grosse colère wallonne sur la démolition du viaduc Hermann-Debroux », *Le Soir*, 4 mai 2022, disponible sur : <https://www.lesoir.be/440133/article/2022-05-04/mobilite-grosse-colere-wallonne-sur-la-demolition-du-viaduc-herrmann-debroux>.

(52) Selon un élu du PS.

(53) VLAAMS PARLEMENT, *Verslag van de hoorzittingen namens de Werkgroep Institutionele Zaken uitgebracht door Karl Vanlouwe, Peter Van Rompuy en Caroline Genez over de staatsstructuur en het toekomstig staatsmodel*, zitting 2021-2022, stuk 1257.

29. Le modèle à quatre entités équivalentes est défendu par certaines personnalités politiques francophones. Il permet de répondre aux demandes régionalistes wallonnes et de récupérer un certain nombre de compétences actuellement aux mains de la Communauté française. Là où le bât blesse, c'est concernant la situation bruxelloise. Ce modèle implique en effet que toutes les compétences soient aux mains de la Région bruxelloise. Cela signe donc la fin de l'intervention flamande à Bruxelles. Cela est tout simplement impensable politiquement à l'heure actuelle. Il faut donc se rendre à l'évidence qu'un modèle à 4 ne verra pas le jour dans les années à venir.

30. En résumé, la différence de vision entre ces modèles concerne principalement Bruxelles. Le modèle « 2+2 » considère qu'il n'y a pas de Bruxellois mais des Flamands et des Francophones qui habitent à Bruxelles. Il se base ainsi sur une vision bipolaire du pays. Même si l'on suit ce constat, la différence démographique entre ces deux blocs rend cette vision discutable pour gérer de manière paritaire l'entité bruxelloise. Quant au modèle à 4, il considère qu'il y a des Bruxellois, des Wallons et des Flamands mais pas de Francophones ou de Néerlandophones. Cette vision peut également être remise en question lorsque l'on prend en compte la mobilité et les liens entre les différentes régions. Entre les deux se situent des modèles hybrides considérant qu'il y a à Bruxelles des Bruxellois mais que ceux-ci sont aussi francophones ou néerlandophones.

Il est donc nécessaire, avant de parler de Belgique à quatre, que chaque parti politique indique ce qu'il entend par là, ce qui est n'est pas encore le cas à l'heure d'écrire ces lignes.

2. Supprimer la Communauté française ?

31. L'une des grandes implications de la Belgique à 4 est la suppression de la Communauté française. Au sein des différents partis politiques francophones se font entendre deux types de voix. Certaines, « communautaristes », souhaitent garder un lien organique entre Bruxelles et la Wallonie tandis que d'autres, « régionalistes », préconisent de supprimer cette entité afin de renforcer les régions (54).

Les griefs contre la Communauté ne manquent pas, le plus important étant le manque de moyens. En effet, celle-ci ne dispose d'aucune autonomie fiscale et est entièrement dépendante des dotations de l'Autorité fédérale qui sont inférieures à ses besoins. La conséquence est une dette qui ne cesse de croître et qui pourrait s'élever à plus de 18 milliards d'euros en 2027 (55). Un autre

(54) Voy. S. TASSIN, « Jean-Luc Crucke (MR): "Il faudra discuter dans la discrétion d'une Belgique à quatre Régions" », *La Libre*, 1^{er} juin 2019, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2019/06/01/jean-luc-crucke-mr-il-faudra-discuter-dans-la-discrétion-d'une-belgique-a-quatre-regions-T5ZJW5T2U5ASLJSETG5IHYM2WQ/>.

(55) Ce qui correspond à 143 % de ses recettes. G. EL MAHI, C. KOZICKI, E. LECUIVRE ET J. VOGLAIRE, *Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2022 à 2027*, CERPE, n° 104, 2022, p. 5.

argument en faveur de la potence est la mise en place de politiques publiques plus cohérentes si une entité unique, telle une Région, disposait de l'ensemble des compétences dévolues au niveau fédéré(56). La crise du Covid a démontré avec force l'incohérence de la répartition des compétences entre les entités francophones(57).

De plus, comme évoqué précédemment, l'affirmation grandissante de l'identité bruxelloise entraîne une dissension croissante entre Francophones wallons et bruxellois, comme le montrent certaines passes d'armes politiques récentes.

32. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que la Communauté française reste la traduction institutionnelle d'une réalité sociologique qui existe toujours(58), la meilleure preuve étant la mobilité intrafrancophone. De nombreux Wallons étudient, travaillent ou viennent s'installer à Bruxelles et inversement. Les matières culturelles sont également étroitement liées. Les Francophones regardent les mêmes médias, les troupes de théâtre se produisent dans les deux Régions et la même langue est promue. Les partisans d'un *requiem* communautaire avancent que ce lien pourrait persister au travers d'accords de coopérations. Cependant, ceux existant n'ont pas toujours démontré leur efficacité et rien ne garantit donc que l'abolition de la Communauté française ne rime avec la mort du lien entre Bruxelles et la Wallonie(59). Ainsi, les accords de la Sainte-Emilie de 2012, transférant certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF, prévoyaient la conclusion d'un accord de coopération en matière de santé et d'aide aux personnes qui n'a jamais abouti(60).

De plus, la disparition de la Communauté française n'assure pas que les Régions échapperont aux difficultés auxquelles elles font actuellement face. Un autre risque est que cela desserve les Francophones au niveau national. En effet, face à la Flandre qui représente 60 % du pays, les Francophones ne pèsent déjà que pour 40 % et se verraient dans une position plus fragile en cas de désunion.

En plus d'être une réalité sociologique, les liens entre Francophones constituent également une réalité institutionnelle. Nous renvoyons le lecteur à la section consacrée à la bipolarité du fédéralisme belge.

(56) R. HERMANS, « Paul Magnette (PS) : "Sans enseignement et culture, la Wallonie est eunuque" », *RTBF*, 7 juin 2016, disponible sur : <https://www.rtf.be/article/paul-magnette-sans-l-enseignement-ni-la-culture-la-wallonie-est-eunuque-9318995?id=9318995>.

(57) Voy. M. EL BERHOUMI, « La Communauté française dans le monde d'après Covid », *Revue générale*, mars 2022, pp. 55-56.

(58) H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *op. cit.*, p. 50.

(59) Voy. L. DETROUX et A.-S. RENSON, « Des institutions francophones sclérosées à la suite de la crise politique ? », *R.B.D.C.*, 2018, p. 111-114.

(60) Voy. L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, « Transferts intrafrancophones de compétences », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, *op. cit.*, pp. 899-903.

33. *Le statu quo* ne semble pas plus souhaitable. Il ne fait en effet aucun doute que les finances de la Communauté ne sont pas du tout au beau fixe et que le risque d’emballement de la dette n’est pas à exclure (61). Cette situation peut laisser présager des problèmes de soutenabilité. Cependant, il n’y a aucune garantie que si ces compétences étaient exercées par des régions disposant d’un pouvoir fiscal, elles bénéficieraient d’un meilleur financement. Rappelons, en effet, que les finances wallonnes et bruxelloises ne sont pas, à l’heure actuelle, dans une situation brillante (62).

Une solution pour sauver le soldat Communauté française pourrait être la limitation de son rôle à certaines compétences comme l’enseignement ou la culture à l’instar de ce que propose le modèle « 4+1 » (voy. *supra*) (63). On pourrait également mettre en place un mécanisme de transfert financier de la Région bruxelloise et de la Région wallonne vers la Communauté française. Dans le rapport actuel, cela passerait à Bruxelles par l’application de la clé 80/20, mais le ratio concernant l’enseignement se situant aux environs de 75/25 et les écoles néerlandophones accueillant de nombreux Francophones, cette répartition ne serait pas disproportionnée. Cela impliquerait une brèche dans la *summa divisio* entre les compétences régionales et communautaires à Bruxelles, le juge constitutionnel interdisant à l’heure actuelle de tels transferts (64).

34. D’un point de vue juridique, il n’est pas possible pour les Francophones de supprimer unilatéralement la Communauté française. Cela implique la modification de l’article 2 de la Constitution qui doit être adoptée au niveau fédéral. Un transfert de l’intégralité des compétences vers la Région wallonne et la COCOF est par contre tout à fait possible au moyen de l’article 138 de la Constitution. Il en ressort donc que ces transferts seraient asymétriques : la COCOF dépendant d’un droit de tirage de la Région bruxelloise et n’ayant pas de ressources propres, les finances de celle-ci risqueraient d’être plombées par la charge de ces nouvelles matières (65).

En conclusion, il devient urgent pour les Francophones de se pencher sur le sort de leur entité commune. Il leur faudra d’abord déterminer s’ils se projettent encore dans un futur commun. En cas de réponse positive, il s’agira de déterminer les matières devant être gérées ensemble ainsi que le financement

(61) A. RUYSSSEN, « Fête de la Fédération Wallonie-Bruxelles : une entité en faillite virtuelle ? », *RTBF*, 27 septembre 2021, disponible sur : <https://www.rtb.be/article/fete-de-la-federation-wallonie-bruxelles-une-entite-en-faillite-virtuelle-10834100>.

(62) Voy. COUR DES COMPTES, *Projets de décrets contenant les budgets de l’année 2022 de la Région wallonne*, 2021 ; COUR DES COMPTES, 26^e *Cahier de la Cour des comptes adressé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l’Assemblée réunie de la Commission communautaire commune*, 2021.

(63) Voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *op. cit.*

(64) Voy. C. const., 8 décembre 2011, arrêt n° 184/2011 ; C. const., 24 mai 2012, arrêt n° 67/2012.

(65) M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d’une possible 7ème réforme de l’Etat*, 2022.

de celles-ci. Si la fin de la Communauté française est actée, diverses problématiques devront être résolues comme la question de l'enseignement et de la mobilité étudiante, des médias ainsi que de la dette.

3. Le financement

35. Les compétences communautaires qui reviendraient à la Région bruxelloise et à la Région wallonne sont actuellement sous-financées. En effet, les dépenses, notamment en ce qui concerne l'enseignement, sont supérieures aux dotations prévues. Cela veut donc dire que sans changement de la loi de financement, il en résulterait une augmentation du déficit de ces deux Régions.

36. Une étude(66) réalisée par plusieurs universités francophones et commandée par le cabinet du ministre du Budget bruxellois, Sven Gatz (Open Vld), s'est penchée sur l'impact d'une Belgique à 4 sur les finances bruxelloises. Celle-ci a examiné deux scénarios. Le premier consiste en une seule entité, à savoir la Région bruxelloise, reprenant les compétences de la Communauté flamande, de la Communauté française, de la VGC, de la COCOF et de la COCOM. Alors que les estimations de la dette pour 2035, sans réforme, sont de 29 milliards d'euros, elles montent à 49 milliards en cas d'application de ce modèle(67). Cette augmentation découlerait d'une hausse de 12 milliards à la suite de la reprise des compétences de la Communauté française et d'une élévation de 7 milliards pour celles de la Communauté flamande. On peut donc constater que l'ajout de ces compétences actuellement sous-financées creuserait le déficit et la dette bruxelloise.

Comme déjà discuté à plusieurs reprises, ce scénario semble peu probable. C'est la raison pour laquelle l'étude se penche également sur un autre scénario, celui où la COCOF et la VGC exercent toutes les compétences actuellement aux mains de la Communauté flamande et de la Communauté française à Bruxelles. Ce scénario semble improbable pour la VGC mais pertinent en ce qui concerne la COCOF. Cette situation entraînerait un déficit grandissant pour la COCOF dont la dette atteindrait 11 milliards d'euros en 2035. Proportionnellement, la situation de la VGC serait encore pire avec une dette se chiffrant à 7 milliards d'euros en 2035(68).

On le voit donc, les compétences communautaires sont actuellement synonymes de déficit. Dans le cas de Bruxelles, il s'agit surtout des compétences liées à la culture, à l'enseignement et à l'administration.

(66) M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'Etat*, 2022.

(67) *Ibid.*, pp. 60-61.

(68) *Ibid.*, pp. 62-65.

Il faut néanmoins se montrer prudent face à ces chiffres. En effet, l'étude se base sur des scénarios à politiques inchangées. Rien ne dit que les dépenses ne pourraient pas être réduites dans certaines matières pour éviter un tel déficit.

37. Au niveau des recettes, l'étude propose certaines pistes pour améliorer la situation bruxelloise à savoir une clé IPP basée sur le lieu du travail et non le domicile comme c'est le cas actuellement, l'instauration d'une clé ISOC et une clé de répartition entre Francophones et Néerlandophones 91,8 %-8,2 % à la place de la clé 80/20 utilisée actuellement (69).

Dans l'hypothèse du calcul de l'IPP en fonction du lieu du travail, cela augmenterait les recettes bruxelloises d'environ 5 % mais diminuerait donc les recettes flamandes et wallonnes de respectivement 2,73 % et 2,24 %, ce qui semble difficilement acceptable par ces parties concernées (70).

L'utilisation d'une clé ISOC serait également plus favorable pour Bruxelles. En effet, contrairement à la clé IPP qui est inférieure à la clé population, la répartition de l'ISOC, qu'elle soit calculée en fonction du siège social ou du siège d'exploitation, est bien plus favorable. Il faut néanmoins prendre en compte que l'ISOC représente une source importante de revenus pour l'Autorité fédérale. Une cession d'une partie de l'ISOC devrait donc s'accompagner du transfert de certaines compétences ou d'une diminution de certaines dotations (71).

Le dernier scénario, prenant en compte une clé « 91,8-8,2 » basée sur la langue des déclarations IPP à Bruxelles, n'aurait qu'un impact très limité. En effet, cela ne concernerait que les dotations calculées selon une clé population qui sont actuellement très réduites (72).

38. Ce que l'on peut retenir de cette étude, c'est qu'à politique inchangée et sans modification de la loi spéciale de financement, Bruxelles risque de rencontrer de graves difficultés financières en cas de mise en place d'une Belgique à 4. Il serait donc nécessaire d'initier une révision de la LSF mais les scénarios permettant d'améliorer la situation bruxelloise étant préjudiciables aux Flamands et aux Wallons qui sont, rappelons-le, majoritaires à la table des négociations, il n'est pas certain que ceux-ci seraient prêts à accepter de tels changements.

Il n'existe pas encore d'étude équivalente pour la Région wallonne mais il semble probable que la récupération des compétences de la Communauté française soit également synonyme d'augmentation du déficit étant donné que les dotations actuelles qu'elle reçoit sont inférieures à ses dépenses.

(69) *Ibid.*, p. 72.

(70) *Ibid.*, pp. 72-80

(71) *Ibid.*, pp. 80-84.

(72) *Ibid.*, pp. 84-85.

II. PROPOSITION D'UN MODÈLE INTÉGRANT DIFFÉRENTES CONTRAINTES

39. Sur bases des différentes caractéristiques problématiques du fédéralisme actuel pointées par la doctrine ainsi que des positions politiques dominantes à l'heure actuelle nous proposons un modèle qui tend à se rapprocher d'une configuration à quatre entités équivalentes en droit. Celui-ci n'a pas vocation à être parfaitement cohérent, ni à rencontrer l'ensemble des problématiques causées par le système institutionnel belge, mais il permet de tenir compte de toutes les contraintes actuelles.

Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que le modèle proposé ne doit pas être considéré comme un idéal ou comme la panacée pour mettre fin aux tensions communautaires. Il a été établi à partir des volontés et attentes politiques actuelles, considérées comme étant des contraintes. Bien entendu, il est toujours possible de discuter la désirabilité de ces volontés et attentes actuelles.

La difficulté de concilier les différentes positions le rend de facto complexe même s'il a été voulu le plus simple possible.

La construction de ce modèle s'est faite en trois étapes. La première consiste à poser ses objectifs. La deuxième liste les différentes contraintes qu'il doit prendre en compte et tire certaines conclusions préliminaires. Enfin, la troisième développe une proposition de Belgique de demain sur base des deux premières étapes. Evidemment, il n'échappera pas au lecteur certaines traces de subjectivité dans le choix des objectifs et des contraintes du modèle. Ces critères ont été déterminés en fonction de ce qui est réaliste et ce qui est souhaitable.

A. Les objectifs

40. Les objectifs du modèle ont été déterminés sur base des positions politiques et académiques les plus répandues au moment d'écrire ces lignes.

41. Une première demande est la suppression de la Communauté française en tant qu'entité fédérée. A l'heure actuelle, il est encore difficile de déterminer s'il s'agit d'une volonté majoritaire du côté francophone. Plusieurs politiques se sont avancés en faveur de sa disparition, notamment pour des raisons de viabilité financière et à cause de l'éclatement des compétences qu'elle entraîne⁽⁷³⁾. Aucun parti n'a encore de position claire sur le sujet, la plupart comptant une aile régionaliste souhaitant son éclatement et une autre préférant garder un lien entre Bruxellois et Wallons. Etant donné que le sujet de cet article est une Belgique composée de quatre entités fédérées, nous avons décidé de garder cet objectif, la suppression de la Communauté étant nécessaire pour arriver à cette composition « quadritaire ».

(73) M. DUBUISSON, « Jean-Luc Crucke au "Soir" : "Au nom de l'efficacité, régionalisons !" », *Le Soir*, 29 janvier 2019, disponible sur : https://www.lesoir.be/203409/article/2019-01-29/jean-luc-crucke-au-soir-au-nom-de-lefficacite-regionalisons#_ga=2.30037558.823948505.1651938566-1378662673.1600171420.

42. Ensuite, il y a une volonté de la part de la Communauté germanophone de disposer de plus d'autonomie (74). D'un point de vue politique, cet objectif pourrait être mis à l'écart. En effet, dans les faits, les Germanophones ne participent pas aux négociations pour une réforme de l'Etat. Néanmoins, à l'instar de l'objectif précédent, nous avons décidé de l'inscrire, puisqu'il s'agit d'une Belgique à quatre.

43. Comme expliqué précédemment, la situation institutionnelle à Bruxelles n'est plus tenable (75). Il s'agit d'un objectif primordial pour une réforme de l'Etat, quel que soit le modèle envisagé. Il est plus que problématique qu'autant de niveaux de pouvoirs cohabitent sur un si petit territoire (76). Une simplification institutionnelle constitue donc en soi un objectif essentiel.

44. Dire que le modèle belge actuel n'est pas efficace revient à enfoncer une porte ouverte. Les compétences sont éparpillées entre les différentes entités fédérées et l'Etat fédéral (77). Un objectif important est donc de regrouper les compétences par bloc homogène et de diminuer le nombre d'entités compétentes sur un même territoire afin de permettre une meilleure efficacité.

45. La loi spéciale de financement a montré ses limites. En plus d'être devenue complètement illisible, elle n'est maîtrisée que par une poignée d'irréductibles experts. Les Communautés ne pouvant lever d'impôts (78), des compétences importantes comme l'enseignement sont sous-financées. Un nouveau modèle fédéral implique de facto une révision du modèle de financement. Cela passe par le respect d'attentes fort différentes entre le nord du pays souhaitant une répartition selon l'impôt des personnes physiques, et le sud favorable à des clés de répartition tenant compte de la population.

46. Enfin, il est souhaitable de tendre vers un modèle le plus symétrique possible entre les différentes entités (79). La symétrie permet de faciliter la répartition du financement, la clarté du système et la coopération entre entités. Evidemment, certaines situations comme Bruxelles peuvent rendre compliquée, voire impossible une symétrie parfaite, voilà pourquoi il s'agit surtout d'une balise plutôt que d'une condition à remplir.

(74) Z. VROLIX, « L'exercice de compétences générales par la Communauté germanophone : le point après la cinquième vague de transfert », *Revue générale*, 2022, p. 123.

(75) H. DUMONT, F. BELLEFLAMME, M. BELMESSIERI, P.-O. DE BROUX, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., pp. 152-158.

(76) J. VELAERS, « Bruxelles dans la Sixième réforme de l'Etat », *Administration Publique*, 2014/2., p. 192.

(77) H. DUMONT, F. BELLEFLAMME, M. BELMESSIERI, P.-O. DE BROUX, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., pp. 111-136.

(78) R. DEMEUSE et S. WATTIER, « Le partage des compétences en matière de fiscalité et de budget », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'Etat fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 313-314.

(79) Même si certains auteurs préconisent au contraire un modèle asymétrique. Voy. H. VUYE, « Brussel : enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen », in *België, quo vadis? Warheen na de zesde staatshervorming*, op. cit., pp. 200-204.

B. Les contraintes

47. Afin que ce modèle soit le plus réaliste possible et qu'il obtienne un minimum d'adhésion, il est nécessaire de fixer un certain nombre de contraintes découlant, soit de la réalité de notre pays, soit des volontés politiques.

48. *Primo*, il est indispensable de garantir une autonomie flamande dans certaines matières en Région bruxelloise. Il semble en effet impensable, politiquement, que la culture, l'enseignement néerlandophone ou certaines compétences personnalisables soient exercés par l'assemblée bruxelloise (80). Pour la Flandre, Bruxelles fait partie de son territoire. En outre, sur un plan financier, les institutions culturelles et l'enseignement néerlandophones présents à Bruxelles bénéficient d'un meilleur financement que leurs équivalents francophones. Quel que soit le modèle institutionnel, ces matières devront être gérées par un groupe politique flamand sans intervention francophone.

49. *Secundo*, toujours à Bruxelles, il est nécessaire de prévoir des mécanismes de protection de la minorité néerlandophone. A nouveau, le contraire semble impossible politiquement. Il est vrai que, démocratiquement, on peut s'interroger sur la parité exigée au Gouvernement bruxellois et sur la règle des 80/20 appliquée tant pour le financement que pour la composition du Parlement, alors que les Néerlandophones représentent à Bruxelles entre 5 et 10 % de la population. Néanmoins, la Belgique repose sur de nombreux mécanismes de protection des minorités comme c'est le cas, par exemple, pour les Francophones au niveau fédéral. A Bruxelles, cette protection se démarque tout d'abord au niveau du régime linguistique, que ce soit dans les établissements de santé, les aides aux personnes ou l'administration. Chaque Néerlandophone doit bénéficier du droit d'avoir un interlocuteur parlant sa langue. Dans le cas de transferts de compétences vers la Région bruxelloise, il est indispensable que ces règles de régime linguistique soient respectées et qu'un cadre soit donc fixé. Au-delà des mesures individuelles, des protections institutionnelles doivent également être prévues comme une représentation minimum dans les assemblées et gouvernements, des majorités renforcées pour certaines matières ainsi que des règles de répartition du financement.

50. *Tertio*, même si la disparition de la Communauté française est fixée comme objectif, il nous semble dommageable de supprimer tout lien institutionnel entre la Wallonie et Bruxelles que ce soit pour des raisons d'efficacité ou d'économies d'échelle. Ainsi, scinder la RTBF n'apparaît pas comme intéressant pour les deux régions. L'enseignement obligatoire et supérieur pourraient, théoriquement, être gérés séparément. Toutefois, la grande mobilité étudiante (81)

(80) A. ALEN, « L'avenir institutionnel de la Belgique. L'évolution d'un Etat unitaire vers un Etat fédéral », *op. cit.*, p. 24.

(81) A titre d'exemple, près de 25 % des étudiants belges inscrits dans l'enseignement supérieur à Bruxelles sont domiciliés en Région wallonne. Voy. Perspective Brussels, *Panorama de la vie étudiante : pratiques urbaines et rapport à la ville*, 2020, p. 14.

et la présence d'institutions ayant des sites dans les deux régions appellent, a minima, à une coopération comportant une législation-cadre ainsi qu'à la création d'institutions communes aux deux régions.

51. *Quatro*, toute réforme de l'Etat doit reposer sur un « jeu à somme nulle », c'est-à-dire que tout avantage octroyé à une partie doit s'accompagner d'une contrepartie pour l'autre. Cette règle, que l'on peut qualifier de dommageable car, en partie, à l'origine de la complexité actuelle du système et empêchant de s'attaquer à certains déséquilibres, ne semble pas pouvoir être contournée.

52. *Quinto*, il faut tenir compte des aspirations flamandes, mais aussi de plus en plus wallonnes, à plus d'autonomie institutionnelle. Nous entendons par là que ces deux régions souhaitent avoir dans leur carquois le plus de matières n'étant pas exercées par le fédéral. Cette contrainte implique également qu'il n'est pas faisable de refédéraliser la plupart des compétences.

53. *Sexto*, un nouveau modèle institutionnel doit comporter des bases démocratiques. Cela signifie tout d'abord une place importante laissée aux assemblées législatives. Actuellement, celles-ci sont souvent mises de côté dans les accords de coopération (82). Il importe donc de leur réserver un rôle à jouer sans pour autant rendre les différentes procédures trop lourdes. Cela comprend aussi une représentation la plus fidèle possible, même si ce n'est pas toujours réalisable, comme expliqué dans le cas du Parlement bruxellois. Enfin, il est essentiel de garantir une responsabilité politique. Dans les pistes de Belgique à quatre, on avance parfois la création d'institutions technocratiques communes à certaines régions à l'instar de l'ARES en ce qui concerne l'enseignement supérieur francophone (83), mais sans prévoir de réelle responsabilité devant les parlements concernés pour les personnes à la tête de ces administrations. Il s'impose donc de prévoir qu'aucune instance n'échappe à un contrôle démocratique.

54. *Septimo*, ne pas créer des sous-nationalités à Bruxelles (84), c'est-à-dire demander aux habitants de devoir choisir entre une communauté ou une autre. Bien sûr, et c'est déjà le cas à l'heure actuelle, les Bruxellois sont libres de fréquenter les établissements scolaires, culturels ou de santé de la communauté de leur choix, mais il ne peut leur être demandé de devoir choisir une communauté pour, par exemple, les allocations familiales. En effet, comme le souligne Céline Romainville, ce principe permet d'éviter l'installation d'une « clôture culturelle » tout en laissant aux Bruxellois la liberté de fréquenter les

(82) Voy. K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013) : tournant historique ou soubresaut ordinaire ? Hommage à Philippe Lauvaux, Philippe Quertainmont, Michel Leroy et Rusen Ergec*, op. cit., pp. 490-510.

(83) C. ROMAINVILLE, « Les défis d'une Belgique à 4 », op. cit., p. 82.

(84) Voy. H. DUMONT et S. VAN DROOGENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique*, 2011/3, pp. 201-226.

institutions de leur choix (85). Une Belgique à quatre permet, théoriquement, de mettre fin aux inconvénients qu'il pose (86), toutes les compétences étant exercées par la Région, mais cela semble difficilement faisable en pratique vu la volonté flamande de maintenir une intervention à Bruxelles. Cette absence de sous-nationalité est vouée à perdurer si l'on veut éviter une concurrence malsaine entre entités fédérées.

55. Octavo, une modification des frontières des régions linguistiques et donc des entités fédérées, qui nécessite deux tiers des suffrages et une majorité dans chaque groupe linguistique au Parlement fédéral (87), doit être écartée. Il s'agit d'une option qui est parfois avancée concernant la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, à la suite de l'expansion de la ville, les communes flamandes périphériques font désormais partie de l'agglomération bruxelloise au sens socio-économique du terme. Un élargissement de Bruxelles permettrait d'augmenter ses revenus, les communes en question ayant un niveau d'IPP supérieur à celui de la Capitale. Néanmoins, il est impensable que la Flandre accepte de céder une partie de son territoire à la Région bruxelloise, voilà pourquoi nous fixons comme contrainte le maintien des frontières actuelles.

56. Nono, la coopération ne va pas de soi. Chaque réforme de l'Etat est venue avec son lot de nouveaux mécanismes de coopération. Force est de constater que cela ne fonctionne pas toujours (88). Les entités fédérées restent frileuses en la matière, et même lorsque la mise en œuvre de tels accords est rendue obligatoire, ceux-ci peinent à voir le jour, à l'instar de la Communauté métropolitaine bruxelloise (89). Une contrainte est donc de trouver des incitants à coopérer pour les différents acteurs du fédéralisme belge.

57. Decimo, Bruxelles et la Wallonie ont un rendement IPP faible comparé à la Flandre et à leur part dans la population belge (90). Cette donnée est importante dans la réflexion pour un nouveau modèle de financement. En effet, face à la demande flamande d'utiliser de plus en plus l'IPP, soit comme clé de répartition, soit comme source directe de financement pour certaines compétences, il faut garder à l'esprit que cela affecterait de manière très négative les

(85) C. ROMAINVILLE, « Le partage des compétences à Bruxelles », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'Etat fédéral*, op. cit., pp. 354-355.

(86) Notamment, l'interdiction pour les communautés de prélever un impôt à Bruxelles.

(87) Art. 4 de la Constitution.

(88) P. MINSIER et M. UYTENDAELE, « Accords de coopération », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, op. cit., pp. 28-29.

(89) Voy. D. KEYAERTS, « Coöperatief federalisme 2.0 of niet ? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en / of andere (nieuwe) technieken van samenwerking », in A. ALEN, K.J. MUYLLE et B. DALLE (dir.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, op. cit., pp. 51-55.

(90) Voy. M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Etude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'Etat*, 2022, p. 76.

finances bruxelloises et wallonnes. Il est donc dans leur intérêt de maintenir des clés tenant compte de la population ou un mécanisme national de solidarité.

58. *Undecimo*, toute disparition d'entité fédérée implique un partage de sa dette. C'est dans le cas de la Communauté française que se pose surtout la question. Selon la Cour des comptes, elle pourrait se chiffrer à près de 15 milliards d'euros en 2025 (91). En cas de suppression de la Communauté, il serait indispensable de trouver un accord afin de désigner les pouvoirs qui reprendront sa dette, l'annulation de celle-ci n'étant pas possible.

59. Sur base des conditions que nous venons d'énumérer et avant de rentrer dans le développement du modèle, quelles conclusions préliminaires pouvons-nous tirer à ce stade ?

Tout d'abord, force est de constater que de futurs transferts de compétences du niveau fédéral vers le niveau fédéré rentreraient, pour la plupart, dans une configuration d'une Belgique à quatre (92). La sixième réforme de l'Etat a dû s'attaquer à un tabou, transférer des compétences directement liées aux personnes, à savoir les allocations familiales, sans créer de doubles nationalités à Bruxelles. Le résultat est que cette matière est maintenant exercée par la COCOM, la Communauté germanophone, la Communauté flamande sur le territoire de la Région flamande et la Région wallonne sur le territoire de la région de langue française. On pourrait assister à un transfert de l'intégralité des soins de santé. Si tel est le cas, il est fort à parier que la répartition se ferait selon le même schéma, en tout cas en ce qui concerne le remboursement des soins. Il est possible de procéder à une régionalisation, mais cela veut dire qu'à Bruxelles, la compétence est exercée par la Région et non la COCOM, ce qui prive les Flamands de l'exigence de double majorité.

60. Ensuite, nous pouvons conclure que rien n'empêche, du moins juridiquement, que toutes les compétences dévolues aux entités fédérées soient exercées par quatre régions moyennant révision de la Constitution et des lois spéciales. On l'a vu, cette formule se heurterait à un certain refus flamand pour Bruxelles, et entraînerait des surcoûts pour l'enseignement ou les médias, mais il s'agit d'obstacles théoriquement surmontables. Un modèle à quatre régions est donc juridiquement possible.

61. Une conclusion ne surprendra pas le lecteur : Bruxelles constitue le nœud du problème qui empêche de mettre ce modèle à quatre facilement en œuvre. En effet, comme déjà développé à plusieurs reprises, il n'entraîne aucun changement pour la Flandre sur le territoire de sa région. En Wallonie, cela ne pose pas plus de difficultés, ce modèle entraînant uniquement le transfert des compétences de la Communauté française. Le même raisonnement

(91) COUR DES COMPTES, *Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2022 de la Communauté française*, 2021, p. 19.

(92) Voy. M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la Sixième réforme de l'Etat », in *Les institutions bruxelloises en 2014*, E. VANDENBOSSCHE (dir.), Bruges, Die Keure, 2017, pp. 47-56.

s'applique pour la Communauté germanophone, qui se voit renforcée. Comme nous l'avons vu, la situation est beaucoup plus complexe à Bruxelles, que ce soit par rapport à l'intervention flamande sur le territoire de la capitale ou pour les liens entre Francophones du pays.

62. Nous en arrivons à identifier trois questions à résoudre pour pouvoir aboutir à un modèle à quatre régions.

Primo, le lien entre les Francophones de Bruxelles et la Région wallonne pour les matières culturelles, l'enseignement obligatoire et supérieur et les médias. Ces trois branches sont celles où, pour des raisons pratiques et financières, il est le plus important de garder une gestion commune.

Secundo, l'intervention de la Flandre sur le territoire bruxellois pour ces trois mêmes compétences ainsi que pour les matières personnalisables actuellement exercées par la COCOF et la Communauté française. En effet, comme expliqué plus haut, l'exercice ou non de ces compétences par la Flandre conditionne le transfert de ces compétences à la Région ou à la COCOM, si l'on souhaite obtenir un modèle symétrique.

Tertio, la représentation et la protection de la minorité flamande à Bruxelles. Cela conditionne les compétences communautaires que la Flandre serait prête à céder à la Région bruxelloise. Cela passe par un régime linguistique adapté ainsi que des mécanismes institutionnels de protection.

63. Dernière conclusion, qui dicte le modèle final : la coopération est la clé de la réussite. Le modèle d'une Belgique à quatre supprime des entités assurant le lien avec d'autres. Il semble dès lors indispensable de prévoir des mécanismes de coopération efficaces car, comme il a été montré, chaque entité peut gérer ses compétences de son côté, mais cela au prix d'une grande inefficacité et de gabegies. Les mécanismes actuels ne sont pas suffisants et ne permettent pas un contrôle démocratique digne de ce nom. L'objectif principal est donc d'arriver à donner aux acteurs institutionnels les clés leur permettant, s'ils le souhaitent, de parcourir les prochaines années ensemble.

C. Le modèle

64. La coopération doit se réfléchir non seulement de manière législative, c'est-à-dire en ce qui concerne la fixation de législations communes ou de cadres réglementaires, mais également du point de vue de l'exécutif, que ce soit au niveau de la mise en place d'une autorité ministérielle commune ou de la création d'administrations communes.

1. Le niveau législatif

65. La Sixième réforme de l'Etat a mis en place le mécanisme des décrets conjoints (voy. *supra*) qui permet à plusieurs assemblées de légiférer ensemble. L'un des objectifs est de ramener les parlements au sein de la coopération. Néanmoins, ceux-ci n'ont quasi jamais été mis en œuvre et nécessitent une

procédure lourde réunissant dans une commission mixte des membres de chaque assemblée concernée (93).

C'est pourtant de ce mécanisme que démarre notre réflexion pour proposer un nouvel outil de coopération entre les différentes entités. A notre sens, l'une des nombreuses causes d'échec de ces décrets conjoints pourrait venir notamment de l'énergie demandée aux élus qui ont déjà suffisamment de travail dans leurs propres assemblées ou, à tout le moins, qui ne sont pas placés dans des configurations où ils considéreront d'emblée l'intérêt d'améliorer les formes de coopération. Partant, nous proposons d'avoir des représentants de ces assemblées dont la seule mission est d'adopter des législations communes. Comment mettre cela en place pratiquement ?

66. Cela fait des années qu'on le dit en mort cérébrale, ses compétences ont progressivement été réduites à peau de chagrin et sa suppression n'est plus un tabou. Pourtant, la Sixième réforme de l'Etat avait voulu en faire un parlement des entités fédérées. Le Sénat nous semble être l'acteur parfait pour assurer un rôle inédit dans notre fédéralisme, le Parlement coopératif. A ce stade, le lecteur aura peut-être lâché un soupir voyant une énième proposition visant à redynamiser le Sénat. Qu'il soit rassuré, à part le nom, cette nouvelle assemblée n'a aucun point commun avec l'organe précité.

Dans ce modèle, à l'instar du Bundesrat allemand, celui-ci est composé de représentants des entités fédérées avec un mandat impératif auxquels, contrairement à l'Allemagne, s'ajoutent ceux de l'Etat fédéral. Les membres sont donc choisis par les assemblées qu'ils représentent. La désignation de ceux-ci pose plusieurs questions.

66. Tout d'abord, s'il ne s'agit pas de membres des différentes assemblées, d'où proviennent-ils ? Plusieurs pistes sont envisageables. Il peut s'agir de personnes proposées par le Parlement ou par le Gouvernement ou bien désignées parmi les suppléants. La piste que nous suggérons est d'appliquer une clé d'Hondt en fonction du nombre de représentants dont dispose l'assemblée et de laisser chaque parti proposer la personne de son choix qui devrait ensuite obtenir une majorité de votes. Cela permet une représentation des partis d'opposition au sein du Sénat.

67. Se pose ensuite la question de la mobilité de ces membres. Soit ceux-ci, une fois nommés, ne peuvent être déchus de leur siège, soit l'assemblée d'où ils proviennent peut les destituer à la majorité des voix. Vu le rôle de représentation et le mandat impératif qui leur sont dévolus, nous penchons pour cette deuxième option.

Pour le groupe fédéral, afin d'être sûr que les représentants défendent bien les intérêts de ce niveau et non uniquement d'une région, on peut opter pour la mise sur pied d'une circonscription fédérale. L'inconvénient est la création

(93) Voy. K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge », *op. cit.*, pp. 523-524.

d'une asymétrie par rapport aux autres groupes, dont les représentants sont désignés par les assemblées.

Enfin, un statut unique doit être trouvé pour ces représentants étant donné que le statut des parlementaires n'est pas uniformisé en Belgique.

68. La provenance des sénateurs étant connue vient la question de la répartition des membres de l'assemblée. Dans un modèle de Belgique à quatre, cinq groupes devraient être constitués. Un flamand, un bruxellois, un wallon, un germanophone et un fédéral.

Nous identifions trois compositions possibles. La première repose sur le poids démographique. Cela permet d'obtenir une représentation fidèle des Belges. Cependant, le groupe germanophone, et dans une moindre mesure Bruxelles, se retrouvent alors avec un nombre très faible de membres, ce qui empêche d'obtenir une représentation efficace de ces assemblées. De plus, le but n'est pas de représenter les Belges mais les entités fédérées et l'Autorité fédérale. La deuxième consiste tout simplement à attribuer 20 % des sièges à chaque groupe. Cela permet d'obtenir une représentation équitable. Mais les Flamands ont alors 20 % des sièges pour leur groupe ainsi que 60 % du groupe fédéral, donc 12 % des sièges ce qui donne 32 % alors que ceux-ci représentent 60 % de la population. La troisième solution est de donner un poids plus important aux petites entités sans pour autant arriver à un nombre exorbitant de représentants. Une idée de composition serait 5 % de Germanophones, 10 % de Bruxellois, 25 % de Wallons, 30 % de Flamands et 30 % pour l'Etat fédéral. Quoi qu'il en soit, la composition doit être le fruit d'un accord politique, mais comme chaque assemblée dispose d'un droit de veto (voy. *infra*), aucun groupe ne se retrouverait lésé par sa taille au sein du Sénat.

69. L'objectif est de faire de ce Sénat un parlement de la coopération. Chose unique, la composition de l'assemblée est variable en fonction des entités concernées. En effet, les différents groupes sont appelés à conclure entre eux des accords de coopération, des législations communes sur certaines matières ou des législations-cadres. Les sénateurs présents dépendent des parties prenantes. Ainsi, si la Région wallonne et la Région germanophone décident, par exemple, de gérer ensemble les transports, seuls les représentants de ces deux entités sont concernés et participent aux discussions et au vote. Le texte doit obtenir une majorité de voix dans tous les groupes concernés. Les entités fédérées peuvent également passer des accords avec le niveau fédéral. Les textes votés doivent ensuite être transposés dans toutes les assemblées concernées.

L'initiative peut émaner d'un ou plusieurs sénateurs, de l'exécutif coopératif (voy. *infra*) ou encore d'un ministre fédéré ou fédéral. La procédure d'adoption reste la même que pour les textes législatifs classiques avec des débats en commission, d'éventuels amendements et un vote final.

Ces normes sont supérieures aux lois, décrets et ordonnances mais inférieures à la Constitution et aux lois spéciales. Les différents niveaux de pouvoirs sont donc obligés de s'y conformer.

70. Penchons-nous un peu plus sur le contenu de ces normes. J'identifie trois rôles précis pour cet organe législatif.

Tout d'abord, la conclusion d'accords de coopération. L'objectif est que tous les accords passés soient approuvés par le Sénat. Celui-ci dispose également d'une capacité d'initiative et ne se résumerait donc pas à une simple chambre d'enregistrement. Ces accords ont les mêmes contenus qu'aujourd'hui, mais avec une importance renforcée vu le contexte de la Belgique à quatre. En effet, et j'y reviendrai plus en profondeur dans la partie consacrée au pouvoir exécutif, les quatre entités fédérées ayant dans leurs mains toutes les compétences non dévolues au niveau fédéral, c'est via des accords de coopération qu'elles peuvent décider de créer des exécutifs et des administrations communs pour gérer certaines compétences. Il peut également s'agir de décider de mener des politiques communes dans certains domaines.

Ensuite, et c'est à ce niveau que le Sénat est appelé à jouer un rôle important, l'élaboration de législations communes. Lorsqu'un accord de coopération décide qu'une matière sera gérée conjointement, avec ou sans exécutif commun, c'est au Sénat que sont votés les textes législatifs afférents à ces matières avant d'être transposés dans les Parlements concernés. Pour reprendre l'exemple de la gestion commune des transports par la Région wallonne et la Région germanophone, toute la législation ayant trait à cette matière provient du Sénat.

Enfin, des entités choisissant de ne pas s'engager si loin pourraient néanmoins décider de fixer une législation-cadre commune leur laissant tout de même une certaine marge de manœuvre.

71. L'utilisation du Sénat est donc variable en fonction de la volonté des régions. Certaines pourraient décider de ne pas y avoir recours et de gérer elles-mêmes leurs compétences. D'autres, au contraire, dans une optique de pallier la disparition de certaines entités liens comme la Communauté française, pourraient être plus réceptives à cet outil.

La coopération devenant de plus en plus cruciale dans notre fédéralisme, il peut également être souhaitable que la Constitution ou les lois spéciales listent, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, certaines matières pour lesquelles les différents pouvoirs sont obligés de coopérer tout en y précisant la forme de cette coopération. La Cour constitutionnelle peut devenir officiellement compétente pour s'assurer du respect de ces obligations. En cas de non-conclusion ou de non-application de mécanismes de coopération rendus obligatoires, la responsabilité des entités concernées peut être engagée.

72. Comme pour toute norme, il doit être possible d'abroger ou de modifier ce que le Sénat a décidé. La logique classique voudrait que l'abrogation se fasse dans les mêmes conditions de vote et de majorité que pour l'adoption.

Cela signifie donc que l'accord de toutes les entités concernées serait requis. Le risque que nous identifions est que les différents pouvoirs rechignent à adopter de telles normes, redoutant de ne pas pouvoir se délier si cela devenait nécessaire. Nous proposons donc que pour la modification d'une norme ou une abrogation s'appliquant à toutes les parties, il soit requis l'adoption d'un texte de valeur similaire. Néanmoins, si une partie veut se délier d'un texte, il doit être possible pour elle de le faire moyennant une procédure établie. Un certain délai doit être prévu pour des raisons de sécurité juridique, surtout s'il s'agit d'un accord créant une administration commune.

2. Le niveau exécutif

73. Il s'agit du point qui reste le plus souvent sans réponse lorsque l'on aborde le sujet de la Belgique à quatre. Si rien n'empêche juridiquement ni théoriquement chaque entité de gérer seule, de manière autonome, les compétences attribuées, la gestion commune de certaines matières va s'imposer dans la pratique. Il semble en effet difficilement concevable de voir deux chaînes d'information publiques francophones ou néerlandophones, un réseau de transport germanophone, un enseignement différencié entre d'une part les Francophones de Bruxelles et les Wallons et, d'autre part, entre les Néerlandophones de Bruxelles et les Flamands. La solution parfois avancée serait de créer des administrations communes via des accords de coopération. Celles-ci posséderaient un caractère technocratique et l'on a du mal à voir quel contrôle démocratique serait possible. En effet, il n'y aurait pas un ministre responsable devant le Parlement. Une solution à plusieurs ministres est aussi envisagée, mais le risque est d'assister à l'émergence de conflits entre ceux-ci ainsi qu'à une dilution de la responsabilité.

74. Le modèle que nous proposons crée un niveau législatif coopératif. La logique veut donc que soit créé un niveau exécutif commun. Concrètement, les entités peuvent s'associer pour créer des administrations ou des ministères communs avec une personne à leur tête qui serait directement responsable devant le Sénat. Ainsi, il serait, par exemple, possible de recréer un ministère de l'Enseignement francophone.

La personne doit obtenir une majorité dans chaque groupe au Sénat. Elle est issue d'un accord entre les différents partis qui fixe également les objectifs pour la législature. Après chaque élection, elle reste en affaires courantes le temps qu'une nouvelle majorité se dégage.

Une procédure de révocation doit bien sûr être prévue. Deux options sont envisageables. La première est qu'une majorité dans un groupe suffise à démettre le ministre tandis que la deuxième requière une majorité tous groupes confondus. Ce modèle étant construit dans l'esprit de laisser une grande marge de manœuvre aux différentes entités, la première option semble préférable même si elle amènerait à une certaine instabilité politique.

Il n'y a cependant pas de gouvernement coopératif. Il peut donc être préférable que le ministre ne soit pas issu d'un parti politique. Néanmoins, si des entités mettent suffisamment de matières en commun, il peut devenir possible de créer un organe collégial de manière informelle.

Les autres règles concernant le fonctionnement des administrations communes, de la répartition du personnel, des statuts et des échelles de traitement doivent être réglées par les accords de coopération portant leur création.

3. La situation à Bruxelles

75. Si le modèle à 4 est relativement simple à mettre en place dans la plupart des régions, ce n'est pas le cas à Bruxelles et il semble impossible d'opter pour l'exercice de toutes les compétences par la Région bruxelloise (voy. *supra*). Il est donc nécessaire de maintenir certaines particularités.

Dans notre modèle, la culture, l'enseignement (obligatoire et supérieur) ainsi que tout ce qui est lié à la langue sont exercés par les groupes linguistiques néerlandophone et francophone du Parlement bruxellois. A cela peuvent s'ajouter certaines matières personnalisables. Chaque groupe comprend également un exécutif en charge de ces matières. Les autres matières qui sont actuellement aux mains des communautés sont quant à elles transférées à la Région bruxelloise.

76. Au Sénat, le groupe bruxellois comprend 80 % de représentants francophones et 20 % de néerlandophones. Chaque sous-groupe peut conclure des accords de coopération ou des législations communes avec les autres entités dans les matières où il est compétent. Afin de rassurer la Flandre, il peut également être prévu dans la Constitution ou la loi spéciale que le groupe néerlandophone bruxellois soit obligé de gérer en commun avec la Flandre ses compétences. Il est bien sûr possible de prévoir la même chose côté francophone. Cela permet donc aux Francophones et aux Néerlandophones de Bruxelles de garder un enseignement et des médias communs respectifs avec le nord et le sud du pays.

Le Parlement et le Gouvernement bruxellois gardent la même répartition qu'actuellement. En effet, ouvrir la porte à des changements risque de mener à des demandes de modifications des protections dont bénéficient les Francophones au niveau fédéral. Des exigences de double majorité peuvent être prévues dans certaines matières comme celles qui sont actuellement dévolues à la COCOM.

D. Le financement

77. Les pistes qui vont suivre concernant le financement ne sont pas directement liées au modèle qui vient d'être exposé. Il s'agit plutôt d'idées concernant le modèle de Belgique à quatre et aspirant à un équilibre budgétaire pour les différentes régions.

Il ne fait pas beaucoup de doute que les Régions continueront à posséder un pouvoir fiscal. Une inconnue est l'étendue de celui-ci, le transfert de compétences de l'Autorité fédérale pouvant s'accompagner des recettes de certains impôts comme l'impôt des sociétés.

En ce qui concerne des compétences couteuses et actuellement sous-financées comme l'enseignement, il est souhaitable de revenir vers des clés de répartition tenant compte uniquement du nombre d'élèves. L'avantage du modèle à quatre par rapport au modèle actuel est que les régions possédant un pouvoir fiscal peuvent compléter les dotations de l'Etat fédéral avec leurs recettes.

Certains auteurs, comme Philippe Van Parijs, proposent un modèle dit « Capuccino » avec des dotations minimums prévues par le Pouvoir fédéral et réparties selon des clés tenant compte de la population, tandis que les régions seraient libres de les compléter de la manière qu'elles le souhaitent (94).

78. Concernant Bruxelles, dans le modèle développé ci-dessus, il est nécessaire de prévoir des règles spécifiques pour le financement de chaque sous-groupe. L'enseignement serait financé par la dotation prévue à cet effet. Concernant les autres compétences et les surplus versés à l'enseignement, le plus probable politiquement semble être la clé 80/20 avec des versements venant de la Région bruxelloise.

Les Francophones peuvent se sentir lésés par cette clé qui ne reflète pas la réalité sociologique bruxelloise qui se situe plutôt aux alentours de 90/10. Néanmoins, lorsque l'on regarde les compétences concernées, il en ressort que pour l'enseignement obligatoire et supérieur à Bruxelles, le rapport est d'environ 75/25 (95). L'enseignement francophone en ressort donc gagnant. Pour la culture, cela varie en fonction de l'application du critère d'activité. Si, à l'instar d'aujourd'hui, des établissements bilingues, comme l'Ancienne Belgique, restent rattachés au groupe néerlandophone, le rapport peut arriver à 80/20.

En ce qui concerne les administrations et les compétences gérées en commun, c'est aux accords de coopération qu'il appartiendrait de prévoir le financement apporté par chaque partie prenante. Il n'y a donc pas de clés prédéfinies.

79. Quel que soit le modèle choisi, la suppression de la Communauté française pose de grandes questions au niveau de sa dette. Celle-ci devrait se chiffrer à 15 milliards d'euros en 2025 (96). On pourrait s'attendre à ce qu'elle soit scindée entre la Région wallonne et la Région bruxelloise dans un rapport 75/25. Cela soulève deux difficultés. La première est liée à la situation spécifique de la Région bruxelloise. Les Néerlandophones Bruxellois vont-ils accepter la reprise de cette dette qui viendrait grever les finances régionales

(94) P. VAN PARIJS, *Belgium, une utopie pour notre temps*, Transversales, Bruxelles, 2018, pp. 107-130.

(95) PERSPECTIVE BRUSSELS, *Minibru 2022*, 2022, p. 23.

(96) COUR DES COMPTES, *Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2022 de la Communauté française*, 2021, p. 19.

alors qu'elle ne les concerne pas ? Ensuite, le montant est si important que cela porterait un coup conséquent aux finances wallonnes et bruxelloises, qui ne sont déjà pas au beau fixe, avec un risque de dégradation de leur note respective sur les marchés financiers. Cela pourrait entraîner une augmentation des taux d'intérêt et les mener à de graves difficultés financières. Nous proposons une situation alternative qui, loin d'être idéale, permettrait d'éviter qu'une région ne soit dans le rouge. La dette de la Communauté française serait reprise en tout ou en partie par l'Autorité fédérale. En contrepartie, un montant équivalent serait repris ou versé à la Flandre. Même pour l'Etat belge, il s'agirait d'une augmentation conséquente, qui devrait néanmoins être acceptée par les marchés.

E. Les avantages du modèle

80. Ce modèle s'ancre dans une configuration semblable à celle d'une Belgique à quatre entités. Nous pouvons plutôt parler de modèle à 4+2, une entité francophone et une autre néerlandophone subsistant pour certaines compétences à Bruxelles.

Les avantages de la Belgique à quatre ont déjà été développés plus haut. Rappelons que cela permet une meilleure compréhension pour les citoyens, un regroupement des compétences permettant de mener des politiques plus efficaces et plus cohérentes ainsi qu'un accès à des ressources fiscales pour la plupart des matières.

81. La grande nouveauté de ce modèle se situe au niveau de la coopération. Ce modèle vise à donner une certaine flexibilité aux différentes entités, celles-ci pouvant décider de travailler ou non avec d'autres. L'exigence de majorité dans chaque groupe permet que la mise en commun de compétences ne rime pas avec abandon de celles-ci. De plus, aucun engagement n'est définitif et il est donc possible de réexercer ses compétences seul. Cette grande marge de manœuvre laissée aux entités, qui peut aussi être vue comme un défaut, a pour but de recueillir leur confiance et donc de les encourager à travailler ensemble.

En ayant un Sénat composé de représentants dont il s'agit de l'unique mandat et dédiés entièrement à la coopération, la volonté est de faire passer le fédéralisme coopératif dans une nouvelle dimension. En effet, nous sommes partis du constat que faire travailler plusieurs entités ensemble demande beaucoup de temps et d'énergie. Néanmoins, il ne faut pas tomber dans l'illusion, il est probable que les représentants de certains groupes ne travaillent que très peu et ne montrent pas une ouverture à la coopération. On peut cependant à espérer que cela permette d'accroître la coopération des entités fédérées entre elles et avec l'Autorité fédérale.

Ce modèle permet également de maintenir un lien entre Bruxelles et respectivement la Wallonie et la Flandre. Ces liens sont indispensables.

La Communauté française, tout en disparaissant, peut ainsi laisser la place à une administration commune pour gérer certaines matières tout en évitant les difficultés de financement qui la gangrèment. De plus, les matières exercées en commun n'étant pas bridées par une liste dans une loi spéciale, il est possible de pousser ces liens plus loin si une volonté d'aller dans cette direction venait à apparaître.

Enfin, toutes les contraintes exposées au début sont respectées. Cela signifie que ce modèle pourrait être implémenté sans trop de difficultés politiques et juridiques. Il reste évidemment des inconnues. Par exemple, est-ce que la Flandre serait prête à accepter de n'avoir à Bruxelles que les compétences liées à l'enseignement et la culture ? Comme dans toute réforme de l'Etat, le modèle final dépendra de la négociation.

F. Les inconvénients du modèle

82. Certains inconvénients et dangers sont directement liés à la Belgique à quatre (voy. *supra*).

Le pari de ce modèle est de laisser une grande autonomie et marge de manœuvre aux entités fédérées dans le domaine de la coopération. Un premier danger est l'absence de volonté de travailler ensemble et que ce nouveau Sénat se retrouve être une coquille vide. La vocation de celui-ci est d'être au service des différentes entités. Celles-ci restant maîtresses de leurs compétences, il n'est pas possible d'aller plus loin sauf à prévoir des obligations à coopérer dans certaines matières.

Une faiblesse est le risque de lenteur. En effet, comme les décisions nécessitent des majorités dans chaque groupe, il est plus que probable que la recherche de compromis sera longue et fera l'objet d'âpres négociations, surtout en cas de majorités différentes entre les entités.

Il faut également pointer la fragilité du modèle. En effet, pour éviter que coopération ne rime avec abandon de compétences, il existe une possibilité pour les entités de revenir en arrière. Le risque est qu'en cas de changement de majorité ou de conflit, tout ce qui a été voté vienne à être défait ou que des administrations communes soient dissoutes. Il est évident que cela entraînerait des coûts considérables. Il faut donc espérer une certaine responsabilisation du pouvoir politique.

De plus, il y a un risque d'effet « Canada Dry », c'est-à-dire de recréer certaines difficultés rencontrées actuellement. Ainsi, la mise en place d'administrations communes ou le rôle du Sénat pourraient être flous dans l'esprit des citoyens et rencontrer certains problèmes d'efficacité. Un enseignement commun francophone pourrait se trouver confronté aux mêmes difficultés de financement qu'à l'heure actuelle. Il est également nécessaire de garder à l'esprit qu'un nouveau modèle ne mettra pas fin à toutes les difficultés que rencontre le fédéralisme belge actuellement.

Enfin, et il s'agit du danger le plus important, il y a le risque que ce modèle soit si performant qu'il devienne superflu de garder des compétences à l'échelon fédéral.

CONCLUSION

83. Il existe un consensus sur un point : la complexité du fédéralisme belge. Les positions et revendications actuelles rendent difficile d'arriver à un modèle simple et efficace. Néanmoins, il ne faut pas pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain. Le projet Belgique est encore viable. Il ne fait aucun doute que son avenir est, en partie, conditionné à la coopération entre les différentes entités fédérées et avec l'Autorité fédérale. C'est sur ce constat que repose l'ADN du modèle esquissé. Celui-ci vise à laisser une grande autonomie aux entités fédérées tout en espérant une participation de celles-ci via des représentants dont ce serait le seul mandat. Cela pourrait-il fonctionner ? Rien n'est moins sûr. Le tableau de la coopération en Belgique est plutôt sombre. Néanmoins, un modèle de Belgique à quatre rendrait cette compétence plus incontournable pour des raisons pratiques et financières. La réussite reste conditionnée à la volonté politique. Le but premier de ce modèle est de montrer qu'il est possible d'imaginer d'autres paradigmes et que, comme souvent en Belgique, le fédéralisme peut laisser cours à une grande créativité.

84. La situation bruxelloise, qui se révèle être le nœud du problème, doit être prise en compte. L'un des enjeux centraux est de maintenir une protection suffisante pour la minorité néerlandophone au sein des institutions bruxelloises. Il s'agit en effet d'un élément déterminant pour conserver les protections dont disposent les francophones au niveau fédéral et pour permettre une suppression de la COCOM en faveur de la Région. Cela impliquerait donc de mettre fin à la *summa divisio* entre compétences communautaires et régionales à Bruxelles. La COCOF pourrait également se voir retirer son rôle d'entité fédérée. On pourrait donc imaginer à Bruxelles une Région forte ayant une grande partie des compétences tandis que les Communautés flamandes et françaises, ou des entités équivalentes garderaient certaines matières étant à l'heure actuelle intransférables. Cela nécessiterait d'accorder une attention suffisante aux régimes linguistiques.

On le voit donc, même s'il ne s'agit pas exactement d'un modèle à quatre, il est possible de s'y rapprocher.

85. Une nouvelle réforme de l'Etat n'est pas sans danger. Il y a tout d'abord le risque que le modèle à 4 dégénère en 2+2 ce qui serait une profonde atteinte démocratique pour les Bruxellois. Un autre danger serait celui d'une situation, comme cela s'est déjà produit dans le passé, où les Flamands auraient une position commune face à des Francophones désunis et mal préparés. Cela pourrait alors entraîner une réforme inégale. Il est donc souhaitable que les

partis francophones commencent à discuter ensemble, notamment sur le sort à réserver à la Communauté française.

L'exercice effectué dans ce mémoire de lister les contraintes d'une réforme de l'Etat montre à quel point il est compliqué d'arriver à un fédéralisme performant. Ainsi, un élargissement de la Région bruxelloise à son hinterland résoudrait un certain nombre de problèmes auxquels celle-ci fait face. Cela est actuellement impensable. Bon nombre de ces contraintes viennent des exigences et des positions des partis politiques qui, comme on l'a vu, ne reflètent pas exactement les aspirations de la population.

86. Cela pousse à s'interroger sur la manière dont sont menées ces réformes de l'Etat. L'idéologie ne prime-t-elle pas trop sur le pragmatisme ? Le sujet institutionnel est généralement plus enflammé chez les partis que dans le reste de la société. Il a été annoncé que la population serait invitée à donner son avis sur la prochaine réforme. Cela ressemble malheureusement plus à un vœu pieux. D'autant plus, que l'institutionnel belge étant tellement intriqué, il semble, hélas, fort compliqué de pouvoir faire participer quiconque qui n'a pas été formé sur le sujet.

Une idée serait de charger une commission indépendante, composée de constitutionnalistes, de politologues, d'économistes mais aussi de sociologues, d'historiens ainsi que des membres de la société civile, de travailler sur un modèle pour une nouvelle Belgique. Il est certain que le Parlement et donc les partis devront avoir le dernier mot mais cela aurait le mérite de proposer un modèle obtenu différemment. Hugues Dumont propose lui d'élire une assemblée constituante chargée de régler le futur institutionnel du pays (97).

La Belgique aura 200 ans en 2030. Pour beaucoup, la Septième réforme de l'Etat ne serait que celle précédant la huitième. Pourtant, il est grand temps de sortir de ce cycle infernal où chaque réforme institutionnelle appelle la suivante, complique le schéma institutionnel belge, concentre toutes les énergies et mobilise les expertises, empiétant ainsi sur le débat de fond en termes de politiques publiques et de leur mise en œuvre. Les défis auxquels notre pays va faire face sont tels qu'il n'est plus concevable de devoir laisser une si grande place à l'institutionnel dans le débat politique.

(97) H. DUMONT, « L'avenir de l'Etat belge entre le souhaitable et le prévisible », *op. cit.*, pp. 49-50.