

La nouvelle Constitution belge

FRANCIS DELPÉRÉE

La Constitution belge a été révisée le 5 mai 1993¹. Une nouvelle fois... Qui peut assurer que ce sera la dernière ?

Pour les uns, la révision intervenue est le point d'aboutissement d'un cheminement institutionnel de près d'un quart de siècle. Elle conduit à mettre en place un authentique Etat fédéral. Elle donne à la société belge des bases solides pour le demi-siècle qui vient. Pour d'autres, la révision n'est qu'une étape sur la voie de la dislocation d'une société politique. Deux ou trois nouveaux Etats apparaîtront fugitivement sur la carte de l'Europe. Ce sera pour se fondre un jour dans l'Union européenne. Avec Bruxelles pour capitale...

Faut-il s'interroger sur la pertinence de tels diagnostics ? Ils relèvent, pour l'essentiel, du domaine de la futurologie politique... L'avenir n'appartient qu'aux Belges et à la capacité qu'ils montreront — eux et leurs dirigeants — de prendre en mains leur destin.

Il convient, par contre, de rappeler la nature des crises qui affectent en profondeur la Belgique. Certaines d'entre elles sont inscrites, en quelque sorte, dans son patrimoine constitutionnel. Telle qu'elle est conçue et mise en pratique, la Constitution produit des crises politiques. Elle secoue ainsi l'édifice institutionnel qu'elle cherche, par ailleurs, à consolider (I).

Il faut aussi montrer comment l'aménagement d'un Etat fédéral permet de répondre aux inquiétudes d'une société qui est sans doute écartelée mais qui veut croire encore aux avantages, sinon aux bienfaits d'une existence commune. Non pas qu'une forme déterminée d'Etat suffise à assurer à une

Francis Delpérée, ancien doyen, professeur à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat.

1. *La Constitution fédérale du 5 mai 1993* (sous la direction de F. Delpérée), Bruxelles, Bruylant, 1993.

société politique le bénéfice de la pérennité. Mais parce que, dans les circonstances du moment, la structure fédérale paraît plus adaptée que la structure unitaire à l'expression des multiples diversités tout en préservant l'essentiel de leur unité (II).

Curieuse vocation, il est vrai, que celle de la règle constitutionnelle qui secrète des poisons auxquelles elle pourrait succomber et qui, en même temps, doit être capable de concevoir les contre-poisons qui lui permettront de résister à l'épreuve. Mais la connaissance des périls n'est-elle pas aussi la condition première pour les vaincre ?

I - LA CONSTITUTION ET LA GENÈSE DES CRISES

La Constitution belge, on ne saurait l'oublier, date du 7 février 1831. Elle a fait l'objet, depuis lors, de plusieurs révisions aux fins notamment d'organiser le droit de suffrage dans une société démocratique puis, plus tard, de jeter les bases d'une société de type fédéral. Ces réformes sont réalisées moyennant la réunion de majorités qualifiées. Mais serait-il excessif de soutenir que les consensus qui se dégagent ainsi sont annonciateurs de dissensus, de clivages et, en définitive, de crises politiques ?

A - LA CRISE PARLEMENTAIRE

Dès l'origine, la Belgique se donne un régime parlementaire. Le parlementarisme orléaniste qui prévaut, dès 1831, dans des secteurs privilégiés des affaires publiques comme celui des affaires étrangères, est progressivement gommé au profit d'un strict parlementarisme moniste. Une règle est, en effet, inscrite dans l'article 64 de la Constitution : « Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable. » Cette disposition reçoit une interprétation extensive. A partir de 1950, les principes sont clairs : tout acte, mais aussi toute parole, toute initiative, toute abstention du Roi doit être couvert par un ministre s'il est susceptible d'avoir une incidence politique. De cette manière, le Parlement est en mesure de contrôler le pouvoir exécutif dans toutes et chacune de ses activités².

L'observation peut paraître peut-être paradoxale. Mais l'affirmation d'un contrôle politique absolu va de pair avec une crise qui affecte de plein

2. Centre interuniversitaire de droit public, *La responsabilité ministérielle*, Anvers, Kluwer, 1991, p. 15.

fouet l'institution parlementaire. Cette dernière est contestée jusque dans sa légitimité et critiquée dans l'exercice de ses responsabilités.

Le Parlement, pour quoi faire ? La question n'est pas neuve. Elle hante les esprits depuis l'entre-deux-guerres. Elle prend, dans le contexte belge, une particulière acuité. Et ceci, pour deux raisons au moins.

La première tient au statut des citoyens. Les Belges sont associés, tous les quatre ans, au choix de mandataires politiques. De manière indirecte mais réelle, ils interviennent donc dans le choix des équipes de gouvernement. Mais, dans l'intervalle, ces mêmes citoyens ne sont pas appelés à participer d'une manière ou d'une autre au processus de décision politique³.

Les procédures du référendum, de la consultation ou de l'initiative populaires ne figurent pas dans l'arsenal constitutionnel. Pour des raisons qui tiennent à l'origine au respect d'une stricte doctrine parlementariste, tant il est vrai que seuls « les membres des deux chambres représentent la Nation » (art. 32). Par crainte aussi, plus récemment, de voir deux opinions publiques s'exprimer de manière radicalement différente sur des choix de société⁴.

De manière de plus en plus explicite, les citoyens professent la conviction qu'ils sont dépossédés des choix qui concernent leur destin collectif. Ils aspirent, souvent de manière confuse, à la définition d'une « citoyenneté responsable ». Mais est-il possible de construire, au départ de tels sentiments d'aliénation et de frustration, une société démocratique et participative ?

La seconde raison tient plutôt au statut des institutions. Les Belges participent aux élections législatives. Ils ont même l'obligation d'exprimer à cette occasion un suffrage. Mais le choix qu'ils expriment ainsi ne traduit jamais une volonté claire, précise et unifiée. La préférence donnée, depuis 1893, aux techniques d'une représentation proportionnelle sans seuils et sans correctifs conduit de manière inexorable à l'émiettement de la représentation parlementaire.

Treize formations politiques sont aujourd'hui présentes à la Chambre des représentants. Au minimum, quatre d'entre elles sont requises pour former une majorité parlementaire. Le temps des gouvernements homogènes est dépassé, depuis 1958. Tout gouvernement repose sur une large coalition. Il va sans dire que les quadripartites ou les pentapartites ne fournissent pas des gages de stabilité politique. L'un des maillons de la coalition — généralement le parti le plus faible — sera tenté de monnayer sa présence au Gouvernement, jusqu'à ce que ses alliés refusent de céder à cette forme de chantage et mettent fin de commun accord à l'expérience gouvernementale.

3. F. Delpérée, La participation du citoyen à la vie politique, in *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles et Louvain-la-Neuve, Bruylant et Academia, 1987, p. 103.

4. *Référendums* (sous la direction de F. Delpérée), Bruxelles, Ed. Crisp, 1985, p. 395.

Le spectre de la période 1977-1982 où les gouvernements en place n'avaient qu'une espérance de vie de six mois reste présent dans les esprits⁵. Même si, depuis lors, une certaine stabilité politique a été restaurée. La crise parlementaire prend néanmoins une autre forme. Après des élections générales, trois ou quatre mois sont indispensables pour composer une nouvelle coalition et pour arrêter son programme⁶. Durant cette période, le Gouvernement démissionnaire se contente, selon l'expression consacrée, d'expédier les affaires courantes. Ce qui ne peut manquer, une nouvelle fois, de susciter des doutes quant à l'efficacité de son action. Certains dossiers de politique économique, sociale ou internationale n'appellent-ils pas un traitement urgent ? Les partenaires de la Belgique attendront-ils que celle-ci règle, au moins provisoirement, ses problèmes de gouvernement ?

B - LA CRISE IDENTITAIRE

Sur la crise parlementaire vient se greffer une crise identitaire.

A l'origine, elle n'a été perçue que dans ses aspects les plus épidermiques, et aussi les plus spectaculaires. Qui ne connaît les différences linguistiques qui apparaissent entre trois groupes distincts : cinq millions sept cent mille flamands, quatre millions deux cent mille francophones et soixante mille germanophones ?

Des contentieux sont apparus entre ces trois groupes. Pour les résoudre, il a été procédé, non sans difficultés, à l'établissement de zones homogènes où chaque groupe linguistique pouvait imposer sa langue dans l'administration, l'enseignement ou la justice. Diverses « lois linguistiques » se donnent, depuis 1962, cet objet. Des décrets adoptés par chacune des communautés poursuivent, à partir de 1970, cette entreprise.

C'est notamment au nom de cette œuvre d'homogénéisation linguistique — qui était, pour l'essentiel, revendiquée du côté flamand — que l'Université catholique de Louvain a été amenée, en 1968, à quitter la ville de Leuven où elle enseignait, depuis cinq siècles, aux fins de poursuivre à Louvain-la-Neuve et à Bruxelles ses activités en langue française.

La crise linguistique a pris, cependant, depuis lors, une autre dimension. Chaque groupe linguistique se révèle, en effet, comme l'armature d'une communauté, d'une véritable société politique — pour ne pas écrire : d'une nation⁷.

Cette communauté voit reconnaître, à partir de 1970, son existence officielle. L'article 3 *ter*, alinéa 1^{er} affirme que « la Belgique comprend trois

5. F. Delpérée, *Chroniques de crise 1977-1982*, Bruxelles, Ed. Crisp, 1983, p. 8.

6. F. Delpérée, *Crise, réalités et artifices*, *Journal des tribunaux*, 1992, p. 561.

7. F. Delpérée, *Nouveaux itinéraires constitutionnels*, in *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 155.

communautés : la communauté française, la communauté flamande et la communauté germanophone ». La formule est peut-être équivoque si elle est prise dans une signification purement sociologique. Elle est parfaitement exacte si elle sert à désigner, sous le vocable de communauté, une collectivité politique pourvue d'autorités spécifiques. Son alinéa 2 dira en ce sens que « chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution et les lois prises en vertu de celles-ci ». Chacune d'elles dispose de moyens administratifs et financiers pour traduire en initiatives concrètes ses choix politiques.

Comment ne pas le souligner ? Chaque communauté est aussi à la recherche de son identité. Elle la forge dans sa langue et dans sa culture. Elle l'inscrit dans des initiatives éducatives ou sociales. Mais elle lui donne aussi des dimensions plus inattendues, notamment dans le domaine politique, économique ou international.

Pour ne prendre que quelques exemples significatifs, les communautés française et flamande adoptent des positions distinctes lorsqu'il s'agit de légiférer en matière d'avortement ; elles diffèrent de points de vue lorsqu'il importe de préciser les modes d'intervention de la Belgique dans la guerre du Golfe ; elles n'ont pas les mêmes sensibilités en matière de politique africaine...

Peut-être ces affirmations identitaires paraîtront-elles limitées. Elles ne sont pas plus fortes que celles qui peuvent apparaître, dans d'autres Etats, entre des régions, des départements ou des provinces. Elles présentent cependant une spécificité dans le système belge. Les oppositions qui apparaissent sont foncièrement de nature dualiste. Elles s'inscrivent dans des schémas institutionnels et pas seulement dans le débat des idées. Elles tournent vite à la confrontation, sinon à l'affrontement. Si elles persistent, elles risquent de bloquer le processus de décision politique, y compris au niveau national. Avec cette question qui ne peut manquer d'être soulevée : un Etat bipolaire est-il viable à long terme ?

C - LA CRISE FINANCIÈRE

La mise en place de trois communautés et, dans le même temps, de trois régions n'a pu esquiver une question fondamentale. Comment assurer le financement des nouvelles institutions ? Comment répartir entre la collectivité générale et les collectivités particulières les moyens publics ?

Sur cette question essentielle, la Constitution se montre relativement — certains diront : excessivement — laconique. Selon l'article 59 *bis*, § 6, alinéa 1^{er}, une loi spéciale « fixe le système de financement des communautés » ; selon l'article 115, alinéa 3, une loi spéciale fixe également « le système de financement des régions ».

Les oppositions affichées entre le sud et le nord ne se sont pas manifestées aussitôt dans le domaine financier. Dans une société économique habituée aux modèles de la croissance, les difficultés qui pouvaient survenir ici ou là ont été rencontrées par des opérations financières qui calmaient, pour un temps, les options trop autonomistes. Pour le surplus, les communautés et les régions recevaient, au départ de moyens récoltés au niveau national, des dotations dont elles avaient la libre disposition.

A partir de 1988, cependant, le ton change. Les moyens mis à la disposition de l'Etat deviennent plus rares. Les pouvoirs publics doivent faire face à un endettement sans commune mesure. La préoccupation est exprimée de « responsabiliser », comme on dit, les communautés et les régions dans l'usage de leurs moyens aux fins d'éviter l'avènement d'un fédéralisme de consommation.

La loi spéciale du 12 janvier 1989 se donne pour objet de préciser les différentes sources de revenus qui doivent profiter aux différentes collectivités politiques.

De façon plus fondamentale, chaque communauté et chaque région entreprend, à partir de la même époque, d'évaluer les avantages et les inconvénients qu'elle tire de l'organisation de la Belgique en un seul Etat. Quels sens empruntent les flux économiques, sociaux et financiers ? Quelle partie du pays paie plus qu'elle ne reçoit ? Laquelle reçoit plus qu'elle ne débourse ? Ces questions et les réponses qu'elles peuvent recevoir alimentent volontiers des appréciations à l'emporte-pièce sur la dépendance d'une partie du pays par rapport à l'autre. En clair, la dépendance du sud vis-à-vis du nord est systématiquement soulignée, sans que nul ne précise d'ailleurs la situation du centre, c'est-à-dire de Bruxelles, qui est habituée à vivre en osmose avec les deux autres régions.

On devine les effets de tels discours. Dans une perspective tatchérienne, les uns réclament aussitôt l'application de la loi du « juste retour ». Dans une société qui reste unifiée, les autres font appel sans mesure à l'application de normes de solidarité. La confrontation scientifique tourne à l'affrontement politique.

Il va sans dire qu'un débat incessant sur les contributions financières, surtout s'il n'y a que deux composantes, risque de dégénérer très vite en un débat sur les responsabilités des uns et des autres et sur l'utilité de poursuivre, dans de telles conditions, une existence commune.

D'où cette question essentielle. Un meilleur aménagement des pouvoirs n'apporterait-il pas un peu de sérénité dans le jeu politique ? Ne rencontrerait-il pas, sinon les causes, du moins les effets des crises que la Constitution belge n'a pas manqué d'engendrer ?

II - LA CONSTITUTION ET LA SOLUTION DES CRISES

La Constitution du 5 mai 1993 n'a pu se donner pour tâche de conjurer l'ensemble des crises auxquelles la société politique belge est confrontée. Elle-même ne fait d'ailleurs que s'inscrire dans le prolongement d'autres révisions, celles de décembre 1970, de juillet 1980 et de juillet 1988. Elle s'efforce néanmoins d'inscrire, dans ses dispositions, des procédures et des mécanismes institutionnels qui pourraient procurer à l'Etat les conditions d'une nouvelle stabilité.

Le statut des autorités fédérales est modifié dans cet esprit. Celui des autorités fédérées aussi. Le problème de l'articulation des institutions fédérales et fédérées n'a pu non plus être éludé. Car c'est la cohérence de l'ensemble étatique qui est fondamentalement en question. De ce point de vue, la nouvelle Constitution procure-t-elle tout apaisement ?

A - DES INSTITUTIONS RATIONALISÉES

L'un des objectifs majeurs de la révision constitutionnelle de 1993 est de procurer tant aux équipes gouvernementales qu'aux assemblées parlementaires une plus grande continuité dans leur action. Mais comment faire ?

La réforme entreprise ne touche en rien au système électoral en vigueur. Pour la désignation des assemblées fédérales, comme d'ailleurs pour celles des conseils régionaux, la représentation proportionnelle reste la règle. D'aucuns en déduiront que les maux inhérents au choix de ce mode de scrutin ne sauraient être durablement guéris. Mais la société politique belge est-elle mûre pour adopter les modalités du scrutin majoritaire ?

On aurait pu s'attendre, certes, à ce que les lois de la représentation proportionnelle soient corrigées sur un point important. L'aménagement d'un Sénat fédéral n'impliquait-il pas l'organisation d'une haute assemblée où les deux grandes communautés qui composent la Belgique auraient été associées sur pied d'égalité ? L'instauration d'un Sénat paritaire ne s'inscrivait-il pas dans la logique fédérale et n'apportait-il pas, dans un domaine essentiel, dérogation aux règles de la proportionnelle ? Mais cette voie n'est pas suivie. Comme la Chambre des représentants, le Sénat instaure une parfaite adéquation entre le nombre des électeurs qui adhèrent à une formation politique et le nombre de ses élus.

La révision constitutionnelle de 1993 modifie, sur d'autres points, le statut du Sénat. Il ne faut pas s'en cacher. Le Sénat, c'est « l'autorité sinistrée de la révision de 1993 »⁸. Sa composition est transformée. Des attri-

8. F. Delpérée, Les institutions, in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993...*, p. 11.

butions lui sont enlevées. D'assemblée égale à la première, la deuxième chambre passe au statut d'une assemblée de seconde zone.

Le nombre des sénateurs est désormais fixé à soixante-et-onze (au lieu de cent quatre-vingt-quatre)⁹. C'est une réduction sensible des effectifs. L'avenir dira si les formations politiques choisiront d'envoyer au Sénat les « grands formats » du parti ou s'ils se contenteront d'y déléguer ceux qui n'auront pas trouvé place sur les listes régionales ou sur les listes pour la Chambre des représentants.

Plus fondamentalement, les attributions du Sénat sont raborées. Et ceci dans une double perspective.

La haute assemblée cesse, d'abord, d'être un lieu de contrôle politique. Pour que nul n'en ignore, l'article 88 complète l'article 64 de la Constitution. Il précise que « les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants », et devant elle seule.

Le Sénat perd aussi une part essentielle de son statut de chambre législative. S'il est vrai, comme le précise l'article 26 de la Constitution, que « le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat », il n'en reste pas moins que cette dernière institution se trouve placée en position d'attente par rapport aux interventions des deux autres branches du pouvoir législatif.

En ce qui concerne l'initiative de la loi, celle-ci — lorsqu'elle émane du Gouvernement — se traduit dans des projets de loi. Elle s'exerce devant la seule Chambre des représentants. Un projet n'est donc soumis au Sénat qu'après avoir été adopté par la Chambre des représentants. En ce qui concerne la discussion et l'adoption de la loi, il appartient à quinze sénateurs au moins de demander que l'assemblée à laquelle ils appartiennent puisse délibérer du projet adopté par la Chambre. C'est aux fins d'y apporter d'éventuels amendements. Etant entendu que, si ceux-ci sont formulés, il revient à la Chambre des représentants de statuer définitivement sur le texte qui est en discussion. Le projet est alors soumis pour sanction à la troisième branche non élue du pouvoir législatif.

Comment ne pas l'observer ? C'est de bicaméralisme limité, inégalitaire, pour ne pas écrire : déséquilibré, qu'il est question en l'occurrence. Pour utiliser une expression consacrée, le Sénat est réduit au rôle d'une « chambre de réflexion ».

Le statut de la Chambre des représentants¹⁰ est, pour sa part, modifié sur un point important. La voici, on le sait, investie des tâches essentielles du contrôle politique. Il lui revient à ce titre de contrôler l'action du Gouvernement fédéral¹¹. Mais c'est sur ce point que la Constitution du

9. Sur les quatre catégories de sénateurs qui sont appelées à composer le Sénat, voir F. Delpérée, *op. cit.*, p. 12.

10. Le nombre des membres de la Chambre est, par la même occasion, ramené de 212 à 150.

11. Le nombre des ministres est de 15 au maximum (Const., art. 65). Outre le Premier ministre, le conseil des ministres doit comprendre, selon la règle dite de la parité, autant de membres d'expression française que d'expression néerlandaise (Const., art. 86 *bis*).

5 mai 1993 fait œuvre novatrice et introduit au niveau fédéral¹² des procédures inspirées d'un régime de parlementarisme rationalisé¹³.

L'assemblée pouvait renvoyer à sa guise le Gouvernement ? Elle devra désormais faire œuvre constructive et donner un successeur au Premier ministre à qui elle refuse la confiance ou à l'encontre de qui elle vote la méfiance. De cette façon, il n'y aura plus de solution de continuité entre deux équipes gouvernementales.

Le Roi pouvait, à la demande du Gouvernement, et pour des raisons politiques qui relevaient de leur seule appréciation, dissoudre les chambres ? Il leur faudra désormais demander l'autorisation de la Chambre des représentants. De cette façon, le Gouvernement ne disposera plus d'armes de rétorsion vis-à-vis d'une assemblée récalcitrante.

La réforme est radicale. Reste à vérifier si de telles procédures s'adapteront au jeu institutionnel, tel qu'il est pratiqué depuis un demi-siècle. Ou si les partis politiques persisteront à faire tomber les gouvernements et à provoquer la révocation des assemblées aux seuls moments et pour les seuls motifs qui leur paraîtront profitables d'un point de vue électoral.

B - DES INSTITUTIONS FÉDÉRALISÉES

Un autre objectif de la révision constitutionnelle de 1993, c'est d'« achever la structure fédérale de l'Etat ». L'opération a été — comment l'oublier ? — entreprise de longue date. Dès le 24 décembre 1970, la Constitution belge présente des particularités qui conduisent à la ranger dans le camp des Etats en voie de fédéralisation¹⁴. Les réformes qui interviennent en 1980, en 1988 et en 1993 ne font que compléter, par paliers successifs, cette entreprise d'envergure. Les modalités peuvent varier dans l'intervalle mais le dessein d'ensemble demeure. Aujourd'hui, il faut convenir que la Belgique est devenue un Etat fédéral à part entière.

Comment justifier ce diagnostic ? Il n'est pas superflu de rappeler ici que l'Etat unitaire est l'Etat dans lequel la loi est la même pour tous. La volonté politique s'y exprime d'une seule et même voix. Elle s'inscrit notamment dans la Constitution, mais aussi dans la loi — générale et nationale, par définition.

L'Etat fédéral, lui, tolère l'expression de plusieurs volontés politiques, celle qu'expriment les autorités fédérales, mais aussi celles que promeuvent les diverses collectivités fédérées. Il s'agit d'un Etat plurilégislatif.

12. Des procédures analogues sont mises en œuvre dès 1980 dans les assemblées communautaires et régionales.

13. Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles, Bruylant, 1988.

14. F. Delpérée, *La Belgique, Etat fédéral ?*, RDP, 1972, p. 357.

Pour réaliser le passage d'un Etat unitaire à un Etat fédéral, il convient donc d'instaurer sur le territoire national un ensemble de collectivités particulières. Il faut aussi partager les responsabilités publiques entre la collectivité générale et ces entités. Concrètement, il faut ôter au Parlement et au Gouvernement une part significative de leurs fonctions. Il faut encore attribuer aux collectivités fédérées le droit de faire la loi — au sens précis de l'expression — dans leurs nouveaux domaines d'action. Mais qui ne voit que l'aménagement d'une société fédérale ébranle à ce faire l'un des dogmes les plus fondamentaux de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen puisque la loi cesse d'être « la même pour tous » ?

A terme, la réforme entreprise est saisissante. L'Etat belge a procédé à une redistribution en profondeur de ses pouvoirs entre l'Etat fédéral, c'est-à-dire l'appareil central de gouvernement, les trois communautés et les trois régions.

Dans des domaines comme ceux de l'enseignement, de la culture ou de la politique sociale, la loi nationale cesse d'être valable. Elle ne peut plus intervenir ni pour fixer les principes généraux, ni pour corriger les règles de détail. Seules les communautés — française, flamande et germanophone — sont amenées à intervenir par voie de décret.

Dans d'autres domaines comme ceux de l'aménagement du territoire, des travaux publics ou de la protection de l'environnement, la loi nationale cesse également d'être valable. Elle n'est pas en mesure d'intervenir à un titre ou à un autre dans ces secteurs d'activités. Seules les régions — wallonne, flamande et bruxelloise — peuvent prendre en charge ces responsabilités par voie de décret, pour les deux premières, et d'ordonnance pour la troisième.

Telle est la réalité essentielle. En moins de vingt-cinq ans, un Etat unitaire s'est transformé — pacifiquement, il faut le souligner — en un Etat fédéral.

Une organisation institutionnelle, passablement compliquée mais adaptée à quelques-unes des réalités politiques et sociales de la Belgique, s'efforce de traduire cette préoccupation. On ne peut en rendre compte, même sommairement, qu'en opérant une distinction entre le régime juridique qui prévaut dans les différentes parties du pays. Dans son organisation institutionnelle, le fédéralisme belge est, en effet, asymétrique. Il ne recourt pas partout à des autorités comparables.

Au *nord du pays*, l'accent est mis délibérément sur la communauté. Il y a donc place pour une Communauté flamande. Elle est pourvue d'une assemblée, le conseil flamand, de 124 membres : 118 sont élus directement par les électeurs de la région de langue néerlandaise ; 6 sont choisis par les conseillers régionaux flamands de la région de Bruxelles-Capitale. Un gouvernement flamand de 11 membres est élu par ce conseil et responsable devant lui. Le conseil et le Gouvernement flamands assument tout à la fois des responsabilités communautaires et régionales.

Au centre du pays, la préférence est donnée à la région. Il y a donc place pour la région de Bruxelles-Capitale. Elle est pourvue d'une assemblée, le conseil de la région, de 71 membres : tous sont élus directement par les électeurs de la région ; ils se répartissent en deux groupes linguistiques, français et néerlandais. Un exécutif régional de cinq membres est élu par le conseil et en son sein. Il est responsable devant le conseil. Il va sans dire que le conseil et le Gouvernement régional sont investis de fonctions régionales.

A l'est du pays, nouvel accent communautaire. Il y a une Communauté germanophone. Son assemblée est, elle aussi, de mandataires élus directement dans la région de langue allemande. Un gouvernement germanophone de trois membres est choisi par elle et responsable devant elle. Le conseil et le Gouvernement germanophones prennent en charge des compétences de type communautaire.

Enfin au sud du pays, l'on constate un dédoublement systématique des institutions fédérées. Des autorités régionales et des autorités communautaires coexistent sur le même territoire. Si la préférence est manifestement donnée à la région, la communauté subsiste aux fins de montrer les liens privilégiés et l'identité de statut juridique qui gagnent à être préservés entre les Wallons et les francophones bruxellois.

Le conseil régional wallon est une assemblée de soixante-quinze membres qui sont élus directement par le corps électoral de la région wallonne. Il choisit un gouvernement wallon de sept membres au plus. Le conseil et le Gouvernement assument des responsabilités spécifiquement régionales.

Le conseil de la Communauté française est, pour sa part, une assemblée de quatre-vingt-quatorze membres. Tous sont des élus régionaux. Il y a les soixante-quinze membres du conseil régional wallon et dix-neuf membres qui sont choisis parmi les conseillers qui composent le groupe linguistique français de la région de Bruxelles-Capitale. Ce conseil choisit un gouvernement de quatre membres au plus, l'un d'eux doit être bruxellois. Le conseil et le Gouvernement de la Communauté française assument des responsabilités spécifiquement communautaires.

Un élément de simplification pourrait être introduit en pratique : trois membres du Gouvernement communautaire pourraient être en même temps membres du Gouvernement wallon.

C - DES INSTITUTIONS EN QUÊTE D'ÉQUILIBRE

Il serait excessif de soutenir que la réforme de 1993 donne tout apaisement. Les réformateurs n'ont-ils pas été emportés par leur élan ? Ont-ils mesuré les conséquences des actes qu'ils accomplissaient sur le moment ? On ne saurait taire plusieurs inquiétudes. Car si le choix de structures

fédérales n'est pas contesté¹⁵, il reste que certaines modalités de la réforme réalisée prête à discussion.

Ces inquiétudes s'expriment, d'abord, sur le plan interne. Procéder au partage des pouvoirs entre l'Etat, les communautés et les régions conduit à s'interroger sur l'octroi des compétences dites résiduelles, soit des attributions qui ne sont allouées explicitement à aucune collectivité¹⁶. Elles iront, précise-t-on en 1993, aux communautés et aux régions. Ce qui soulève des problèmes techniques considérables, dans la mesure où les responsabilités de l'Etat fédéral ne sont pas clairement définies. Qu'à cela ne tienne ! La réforme, précise-t-on, n'entrera en vigueur que le jour où la liste des compétences qui reviennent à l'Etat aura été établie. Curieux pari sur l'avenir...

Sur le plan interne également, d'autres perspectives s'ébauchent. La Communauté française doit faire face à des difficultés importantes de financement. Une solution ne consisterait-elle pas à lui permettre, en dépit des équilibres difficilement établis, de confier l'exercice de quelques responsabilités à la région wallonne, d'une part, à la commission qui groupe les élus francophones de la région de Bruxelles-Capitale, d'autre part ? Ne faut-il pas, en d'autres termes, régionaliser les institutions communautaires du sud du pays ? Avec cette précision : une fois régionalisées, ces autorités pourront décider, de coopérer et de gérer ensemble leurs intérêts en commun. La réforme esquissée semble brouiller exagérément les cartes, c'est-à-dire les responsabilités. Elle fait peut-être la part trop belle aux velléités de collaboration que pourraient nourrir les institutions régionales du sud et du centre du pays. Là encore, n'y a-t-il pari excessif sur l'avenir ?

Les inquiétudes peuvent aussi s'exprimer sur le plan international. Jusqu'à présent, le Roi et son gouvernement ont représenté la Belgique à travers le monde. La règle était simple : « partagés à l'intérieur mais unifiés à l'extérieur. » Malgré ses tribulations internes, le royaume de Belgique continuait à parler d'une seule voix.

Depuis 1993, les choses changent du tout au tout. La politique étrangère de la Belgique se répartit en sept morceaux différents : l'Etat pour les fonctions d'autorité ; les trois communautés pour les fonctions de politique culturelle et éducative, les trois régions pour les politiques de gestion du milieu et de l'économie. Bref, les responsables à l'intérieur le deviennent aussi à l'extérieur.

Le système peut-il fonctionner ? Cela dépendra des partenaires belges et du dialogue qu'ils seront en mesure de nouer entre eux avant de se rendre en rangs serrés à une négociation internationale. Cela dépendra, en particulier, des autorités fédérales qui se voient reconnaître le droit de se substituer, dans des conditions minutieusement définies, aux autorités

15. F. Delpérée, *Etre fédéral ou ne pas être*, Louvain, 1988, n° 8, p. 6. Du même auteur, *Pas d'angélisme*, in *La Libre Belgique* du 26 octobre 1992.

16. F. Delpérée et A. Alen, Les compétences résiduelles, *Journal des tribunaux*, 1991, p. 805.

régionales qui restent en défaut de remplir leurs obligations internationales. Cela dépendra aussi des partenaires de la Belgique — les Etats et les organisations internationales — qui devront, à brève échéance, fixer leur attitude à l'égard de leur ancien ou de leurs nouveaux interlocuteurs.

Au-delà de ces problèmes particuliers, une question revient de manière lancinante. Les Belges ont-ils encore la volonté de vivre ensemble ? Les institutions fédérales leur en donnent, pour l'essentiel, les moyens. Mais seront-ils capables d'en saisir les virtualités ? Ou risquent-ils d'en pervertir l'usage en les transformant en machines de guerre contre leurs partenaires privilégiés ?

Dans son discours du 21 juillet 1993 qui fait, rétrospectivement, figure de testament politique, le Roi Baudouin appelle les Belges à pratiquer le « civisme fédéral ». Ce qui est une manière d'indiquer que les institutions valent ce qu'en font les hommes — ceux qui gouvernent et ceux qui entendent participer à la gestion de la cité.

S'ils le veulent, s'ils usent avec loyauté des institutions fédérales, s'ils acceptent de coopérer au sein de l'ensemble étatique, les Belges démontreront que le passage de l'Etat unitaire à l'Etat fédéral n'a représenté qu'un changement de forme de l'organisation politique, et non un démantèlement d'une telle organisation. Ils porteront témoignage dans un continent européen lui-même en voie de fédéralisation.

S'ils se chamaillent et si, en définitive, ils se séparent, ils donneront raison à ceux qui considèrent que la Belgique n'a été qu'un accident de l'histoire, qu'elle n'a pu résister, à la fin du *xx^e* siècle, à la montée de nationalismes réducteurs et qu'elle a volé en éclats, malgré les carcans institutionnels, sous la pression de courants centrifuges.

L'avenir de la Belgique, mais n'est-ce pas une évidence ? appartient plus que jamais aux Belges*.

(*) La nouvelle Constitution belge, avec la nouvelle numérotation des articles, est publiée dans la 2^e édition du recueil *Les Constitutions de l'Europe des douze*, La Documentation française, 1994 (NDLR).

RÉSUMÉ – *La révision de la Constitution belge intervenue le 5 mai 1993 met en place un authentique Etat fédéral. C'est l'occasion de rappeler que certaines crises qui affectent la Belgique (crise parlementaire, crise identitaire, crise financière) ont été engendrées par la Constitution elle-même.*

La nouvelle Constitution grâce à des institutions rationalisées et à la création d'un véritable Etat fédéral, prévoit des procédures et des mécanismes institutionnels de nature à procurer à l'Etat les conditions d'une nouvelle stabilité.

ABSTRACT : *The New Belgian Constitution – The revision of the Belgian Constitution instituted on May 5th 1993 establishes an authentic federal state. It is the opportunity to recall that certain crises affecting Belgium (parliamentary crisis, identity crisis, financial crisis) were brought about by the Constitution itself.*

Thanks to rationalized institutions and the creation of a real federal state, the new constitution provides for procedures and institutional machinery able to provide the state with conditions of new stability.