

LE FÉDÉRALISME EN BELGIQUE

Sous l'effet des quatre vagues de réformes institutionnelles qu'elle a subies successivement, la Belgique est officiellement devenue, le 8 mai 1993,¹ un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions. C'est du moins ce que proclame l'article 1^{er} de sa Constitution, coordonnée et renumérotée le 17 février 1994.² Cette transformation constitue l'aboutissement provisoire d'une restructuration entreprise en 1970, élargie en 1980 et approfondie en 1988-1989.

En 1970, il était devenu évident que l'État unitaire était dépassé par les faits.³ Le gouvernement belge parvint alors à faire inscrire dans la Constitution la reconnaissance de collectivités nouvelles — les Communautés culturelles — ayant pour organes des assemblées législatives formées de parlementaires nationaux. Parallèlement, des dispositions constitutionnelles nouvelles créaient des Régions — distinctes des Communautés — mais abandonnaient à une loi ultérieure le soin de les organiser et de déterminer leurs compétences.

La Belgique connut en 1980 une nouvelle révision de sa Constitution. Cette révision trouva son prolongement dans l'adoption de lois de réformes institutionnelles, tendant à transférer de nombreuses compétences aux deux grandes Communautés et à deux des trois Régions.⁴ La Cour d'arbitrage fut instituée. D'abord «enclavés» dans le

gouvernement belge, les exécutifs communautaires et régionaux en sortirent après les élections générales de décembre 1981. La petite Communauté germanophone fut dotée, en 1983, du même statut que les autres.

Le courant fédéraliste continuait à travailler l'État. En 1988-1989, la responsabilité de l'enseignement fut confiée aux Communautés; les institutions bruxelloises furent mises en place, de même que le système de financement des Communautés et des Régions; le contrôle dévolu à la Cour d'arbitrage fut étendu, et sa saisine élargie. On imagina aussi diverses techniques de coopération entre les entités composantes et entre celles-ci et l'État lui-même.⁵

Enfin, en 1993, le gouvernement et le parlement belges voulurent «achever» la structure fédérale de l'État en réformant les institutions centrales, en prévoyant l'élection directe des membres des assemblées communautaires ou régionales, en attribuant aux Communautés et aux Régions un pouvoir limité d'auto-organisation ainsi que le droit de conclure des traités, et en autorisant une asymétrie entre les institutions du nord et celles du sud du pays.⁶

Ces transformations successives résultaient généralement d'accords politiques qui établissaient le programme de rénovation institutionnelle d'une coalition gouvernementale soutenue par plus des deux tiers des parlementaires. Il n'en est allé autrement qu'en 1970 et en 1993 : les gouvernements d'alors, ne disposant pas de majorités parlementaires suffisantes, durent marchander le concours d'une partie de l'opposition pour réviser la Constitution et adopter les lois d'exécution requises.

Aucune réforme de l'État n'a jamais été soumise à l'approbation populaire. En effet, la Constitution fait de la Belgique une démocratie purement représentative : elle prohibe le référendum constitutionnel ou législatif. Tout récemment, le Parlement s'est encore refusé à introduire la procédure référendaire dans le système politique belge. Cette réticence s'explique par la crainte de dévoiler, voire d'aviver, le clivage des opinions publiques du nord et du sud, mais sans doute aussi par la peur des partis de perdre une part de leur marge de manoeuvre.

Le jeu politique belge met essentiellement en présence deux collectivités linguistiques qui forment la substance même de l'État : les Flamands (57 pour 100) et les francophones (43 pour 100). La présence

d'une petite communauté de langue allemande (dans l'est du pays) et le caractère particulier de la capitale (majoritairement habitée par des francophones, mais entourée de toutes parts par la région de langue néerlandaise) ont rendu plus difficile l'adaptation des structures de l'État à la diversité nationale.

Ces facteurs expliquent la superposition de trois Communautés et de trois Régions sur le même territoire, comme aussi la complexité de la répartition des compétences entre le pouvoir central et les collectivités fédérées. À l'échelon fédéral, toute décision gouvernementale résulte d'un consensus, c'est-à-dire d'une négociation menée sur un pied d'égalité par les représentants des deux composantes principales de la population belge. Le nouveau lien fédératif, qui maintient et renoue l'unité étatique, a pour corollaire un impérieux devoir de loyauté et de coopération mutuelles des autorités fédérales et des autorités fédérées. Ces considérations nous amènent à structurer en cinq parties le présent essai : «L'autonomie des Régions et des Communautés»; «La répartition des compétences»; «La participation à l'exercice du pouvoir fédéral»; «Le nouveau lien fédéral»; et enfin «La loyauté et la coopération fédérales».

L'AUTONOMIE DES RÉGIONS ET DES COMMUNAUTÉS

Depuis 1970, la Belgique comprend trois Communautés⁷ : la Communauté française, qui regroupe les 3,9 millions de Belges francophones de Wallonie et de Bruxelles; la Communauté flamande, qui regroupe les 5,9 millions de Belges néerlandophones de Flandre et de Bruxelles; et la Communauté germanophone, qui groupe 67 000 Belges de langue allemande. Depuis 1980, l'État belge comprend aussi trois collectivités régionales⁸ : la Région wallonne (16 844 km²), qui recouvre le territoire de la Communauté germanophone (854 km²); la Région flamande (13 512 km²), à laquelle la Communauté correspondante prête ses organes; et la Région de Bruxelles-Capitale, dont le territoire (162 km²) correspond à l'agglomération bruxelloise.

Si l'institution des Régions et des Communautés est l'oeuvre du pouvoir constituant, c'est le législateur fédéral statuant à une majorité spéciale («législateur spécial») qui, pour l'essentiel, les a organisées. La procédure de révision de la Constitution est fort rigide,⁹ et l'adoption des lois spéciales requiert non seulement les deux tiers des suffrages exprimés, mais aussi la majorité des présences et des suffrages dans chaque

groupe linguistique — français ou néerlandais — de chaque assemblée législative fédérale, combinée avec la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein de chaque Chambre.

Les Régions et les Communautés sont des collectivités fédérées, dotées d'organes législatifs, exécutifs et administratifs propres. Elles s'expriment par le truchement d'un conseil composé de mandataires élus au suffrage universel direct et d'un gouvernement élu par ce conseil. À partir des prochaines élections générales, les membres des conseils régionaux ou communautaires seront élus directement pour des périodes de cinq ans.¹⁰ Toutefois, le Conseil de la Communauté française comprendra les élus du Conseil régional wallon, auxquels se joindront 19 conseillers régionaux bruxellois de langue française, élus par leurs pairs; et le Conseil flamand comprendra, outre les élus de la Région flamande, six conseillers régionaux bruxellois de langue néerlandaise.

Les conseils légifèrent par des décrets qui ont la même force que la loi fédérale.¹¹ Les décrets sont ensuite exécutés grâce à des arrêtés adoptés par le gouvernement régional ou communautaire. Chaque Région ou Communauté dispose aussi d'une administration propre, chargée de mettre en oeuvre la politique gouvernementale. En outre, ces collectivités ont le droit de créer des organismes publics personnalisés, auxquels elles peuvent confier l'exercice d'une part de leurs attributions.

À l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, les collectivités constitutives de l'État fédéral ont reçu, en outre, un pouvoir partiel d'auto-organisation (dans le jargon belge : «autonomie constitutive»). Elles peuvent exercer ce pouvoir par des décrets adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés,¹² dans les matières que précise une loi spéciale.¹³

La Région de Bruxelles-Capitale diffère des autres à certains égards. Ces différences s'expliquent par la cohabitation, dans cette Région, de francophones et de flamands à raison de 85 pour 100 et de 15 pour 100 respectivement. Bruxelles-Capitale est dotée d'un statut bilingue¹⁴ et son conseil régional est composé de deux groupes linguistiques (l'un francophone, l'autre néerlandophone), comme les assemblées législatives fédérales. Le gouvernement régional, lui, est de composition paritaire sur le plan linguistique, son président excepté. Les normes principales édictées dans la Région ne sont pas des décrets mais des «ordonnances»,¹⁵ dont le rang est légèrement inférieur à celui des lois. La Région est aussi soumise à une haute tutelle de l'autorité fédérale dans certains domaines; ainsi

sont préservés sa fonction de capitale et son rôle de métropole européenne.¹⁶ Enfin, sous l'appellation de Commission communautaire commune,¹⁷ la Région détient quelques compétences complémentaires,¹⁸ qu'elle exerce sous la forme d'ordonnances adoptées à la double majorité des groupes linguistiques existant au sein du conseil régional.

Quant à la (petite) Communauté germanophone, son statut est régi non par une loi spéciale, mais par des lois fédérales ordinaires.

Il existe par ailleurs une asymétrie entre les institutions du nord du pays et celles du sud. En effet, les compétences de la Région flamande et de la Communauté flamande sont exercées par une assemblée unique et un gouvernement unique,¹⁹ tandis que la Région wallonne et la Communauté française ont chacune leur propre assemblée et leur propre gouvernement. Cependant, la Communauté française a transféré à la Région wallonne l'essentiel des compétences qu'elle pouvait exercer sur son territoire, à l'exception de la culture au sens strict, de la radio et de la télévision, de l'enseignement et de l'emploi des langues.²⁰ Parallèlement, les membres francophones du Conseil et du gouvernement de la Région bruxelloise forment une Commission communautaire française²¹ qui, depuis le 1^{er} janvier 1994, exerce par voie de décrets les mêmes compétences que la Communauté française sur le territoire de la Région.²²

Conformément à la loi de dépendance des collectivités fédérées, les Régions, les Communautés, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française ne peuvent agir qu'en se conformant à la Constitution belge et aux lois spéciales qui en développent les prescrits. Elles doivent, de même, s'abstenir de tout acte qui violerait une règle de droit international ou européen applicable dans leur ressort territorial.

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Alors que les Communautés sont le produit d'aspirations à l'autonomie culturelle, les Régions répondent essentiellement à des revendications d'autonomie socio-économique. Les Communautés détiennent des compétences en matière de culture, d'enseignement, d'emploi des langues,²³ ainsi que dans les matières «personnalisables» : aide sociale, santé publique, aide aux personnes handicapées, protection de la jeunesse, etc. Les Régions ont compétence en d'autres matières : urbanisme et aména-

gement du territoire, protection de l'environnement, politique économique, politique agricole, infrastructure, emploi, voirie et transports, contrôle des provinces et des communes, etc.

Les règles de partage des compétences ne sont pas totalement rigides puisque, grâce aux nouvelles dispositions inscrites dans la Constitution en mai 1993,²⁴ le Conseil de la Communauté française a pu décider, de commun accord avec le Conseil régional wallon et les membres du groupe linguistique français du Conseil régional bruxellois, de transférer l'exercice de nombreuses compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale.²⁵

Sur le plan des relations extérieures, le droit belge attribue désormais aux collectivités composantes de l'État le pouvoir de conclure des traités portant sur les matières qui relèvent de leur compétence.²⁶ Il leur donne aussi le droit d'être associées à l'exercice des attributs de la personnalité internationale de l'État — représentation diplomatique, participation aux activités des organisations internationales dont la Belgique fait partie, et action ou défense en justice —, afin qu'elles puissent faire valoir leurs intérêts par son intermédiaire.²⁷ Le droit belge instaure en outre des mécanismes visant à sauvegarder la cohérence de la politique étrangère et à garantir le respect des obligations internationales incombant à la Belgique.²⁸

Les compétences des Régions et des Communautés sont, en principe, exclusives. Les récentes réformes institutionnelles ont cependant introduit plusieurs matières qui relèvent de la compétence conjointe de différents niveaux de pouvoirs. Ainsi, dans le domaine du commerce extérieur, les Régions conduisent leur politique des débouchés et des exportations sans préjudice d'une compétence fédérale de promotion, de coordination et de garantie contre les risques. On peut y voir une compétence «partagée» entre l'autorité fédérale et les autorités régionales, ces dernières étant seules dotées des moyens d'application de cette politique. Quant au pouvoir fiscal, il est de compétence concurrente, puisque les Régions et les Communautés ne peuvent établir d'impôts que dans les domaines ne faisant pas l'objet d'une imposition fiscale fédérale.²⁹

Une caractéristique fondamentale du système belge de répartition des compétences tient au fait que, contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des systèmes fédéraux, c'est le pouvoir central qui détient encore la compétence résiduelle, tandis que les Régions et les

Communautés possèdent des compétences d'attribution, limitativement énumérées par la Constitution fédérale et par les lois qui la complètent.³⁰

Le noyau dur des compétences fédérales comprend aujourd'hui l'armée et la gendarmerie, le droit civil, le droit commercial, l'organisation judiciaire et la procédure pénale, la monnaie et la politique financière, et enfin la sécurité sociale, souvent perçue comme le dernier bastion de la solidarité nationale. Certains milieux flamands revendiquent pourtant la régionalisation de ce système, en raison des flux financiers engendrés par les coûts supérieurs de la protection sociale dans le sud du pays.

Afin de garantir le partage des compétences respectives de l'État fédéral, des Régions et des Communautés, la Constitution a créé une juridiction spécialisée : la Cour d'arbitrage. Cette Cour annule les lois, décrets ou ordonnances qui empiètent sur les compétences législatives de l'État fédéral ou d'une de ses collectivités constitutives. Elle peut être saisie par tout particulier justifiant d'un intérêt, par le Conseil des ministres fédéraux, par les gouvernements régionaux ou communautaires ou par les présidents des assemblées législatives. À ce contrôle par voie d'action s'ajoute celui qu'elle exerce à la faveur d'un renvoi préjudiciel.³¹

Pour les actes administratifs qui seraient entachés d'un vice analogue, le contrôle est exercé par les juridictions de l'ordre judiciaire, par le Conseil d'État et par les autres juridictions administratives. Le Conseil d'État peut annuler les actes entachés d'excès de compétence,³² et les juridictions judiciaires peuvent refuser de les appliquer.³³

LA PARTICIPATION À L'EXERCICE DU POUVOIR FÉDÉRAL

Si, en droit pur, la Belgique compte six collectivités fédérées et deux organismes bruxellois dotés d'un statut analogue — la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française —, en fait l'État ne comprend plus aujourd'hui que cinq entités composantes :

- la Flandre (Communauté et Région à la fois);
- la Région wallonne;
- la Communauté germanophone;
- la Région de Bruxelles-Capitale;
- la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale.³⁴

La dévolution des compétences s'est ainsi effectuée essentiellement au profit de plusieurs *collectivités régionales*. En revanche, la participation des collectivités constitutives à l'exercice du pouvoir fédéral se réalise

essentiellement sur le mode dualiste. Les autorités fédérales sont organisées de manière à faire concourir à l'élaboration de leurs décisions les représentants des *deux communautés linguistiques* principales : les Flamands et les francophones. À ce niveau, tout se passe comme si Wallons, Bruxellois et germanophones ne pouvaient être admis à participer à la gestion de l'État.

Les membres de chaque Chambre fédérale — Chambre des Représentants et Sénat — sont répartis en deux groupes linguistiques : français et néerlandais. Le critère d'appartenance à un groupe linguistique est la langue parlée par ceux qui ont élu ou coopté l'intéressé.³⁵ Le Sénat lui-même, qui représente habituellement les collectivités fédérées au coeur même d'un État fédéral, est composé en Belgique de façon strictement proportionnelle à l'électorat. Il comprend principalement les élus d'un collège électoral néerlandais unique, les élus d'un collège électoral «français» (francophone) unique, ainsi qu'un nombre égal (10) de délégués du Conseil flamand et du Conseil de la Communauté française. Il existe aussi, parmi les sénateurs flamands ou francophones, une représentation garantie pour les Bruxellois. Enfin, le Conseil de la Communauté germanophone désigne en son sein un sénateur qui n'appartient à aucun groupe linguistique.

Si le régime de la représentation proportionnelle assure aux parlementaires flamands la majorité des sièges tant à la Chambre qu'au Sénat, il n'en va pas de même au Conseil des ministres fédéraux. Parce que le Roi règne mais ne gouverne pas, les décisions qu'il endosse sont prises, en fait, par le gouvernement fédéral. Or, celui-ci compte autant de ministres francophones que de ministres néerlandophones, le premier ministre éventuellement excepté.³⁶ Là réside sans doute la protection la plus efficace de la minorité francophone de Belgique.

Il est permis de porter ce jugement en raison de deux facteurs qui ont favorisé la multiplication des partis politiques : ce sont, d'une part, la superposition d'un clivage linguistique (séparant les partis flamands des partis francophones) et d'un clivage idéologique; et, d'autre part, la représentation proportionnelle. Cette multiplicité des partis engendre nécessairement des gouvernements de coalition, de sorte que le Conseil des ministres fédéraux ne peut exercer sa fonction qu'en respectant les règles de la collégialité et du consensus. La collégialité signifie que toutes les questions de quelque importance doivent être délibérées en conseil;³⁷ la procédure du consensus est celle de la décision «négociée» et

adoptée en principe sur la proposition du premier ministre, sans que l'adhésion à cette proposition doive nécessairement se manifester sous la forme d'un vote. Quand la décision est prise, les ministres en sont solidairement responsables, même s'ils ont opiné dans un sens inverse. S'ils ne s'y rallient pas, ils doivent démissionner ou, à défaut, ils peuvent être révoqués.

Même les plus hautes juridictions, nanties du pouvoir d'annuler les règles de droit pour rétablir l'harmonie de l'ordre juridique belge, sont composées de façon à respecter un équilibre entre flamands et francophones. La Cour d'arbitrage est constituée de manière paritaire : elle comprend six juges de langue française et six juges de langue néerlandaise. Quant au Conseil d'État, il est composé de chambres unilingues appelées à connaître de toutes les affaires litigieuses qui doivent être traitées soit en français, soit en néerlandais; son assemblée générale, qui siège en nombre pair, est composée d'autant de membres francophones que de membres flamands.

En Belgique, la parité linguistique est à ce point liée au fédéralisme que d'aucuns ont cru déceler dans la composition de la Cour d'arbitrage un signe avant-coureur de la fédéralisation du pays.

LE NOUVEAU LIEN FÉDÉRAL

Comme tout État fédéral, l'État belge est un : les collectivités fédérées qu'il agrège ne sont que des personnes de droit public qui existent en vertu de l'ordre juridique interne. Elles ne détiennent que les pouvoirs concédés par la Constitution fédérale. Leur situation juridique les distingue irrémédiablement de l'État ressortissant directement et exclusivement au droit international.

La reconnaissance d'une autonomie véritable à des subdivisions politiques, fût-ce en matière internationale, ne reflète jamais que la décentralisation du pouvoir étatique;³⁸ elle crée des personnes morales distinctes de l'État, mais dépendant de lui. Un impératif demeure : la cohérence de l'action des diverses autorités — centrales, régionales ou locales. Cette cohérence doit être garantie, d'une part, par le respect du principe de spécialité des compétences propres aux différentes collectivités intégrées dans l'État et, d'autre part, par le respect des règles de surveillance, de contrôle ou de tutelle administrative. Ces mécanismes assurent la dépendance des entités composantes, qui sont en outre soumises, sans y avoir

librement consenti, à la juridiction obligatoire d'un tribunal supérieur chargé de trancher les différends entre elles et avec l'État fédéral.

Parmi les traits qui distinguent la structure fédérale belge de la forme classique de l'État fédéral, on doit néanmoins en relever deux : premièrement, la superposition de deux catégories de collectivités fédérées de même niveau, l'une régionale et l'autre communautaire, sur les mêmes portions du territoire national; et, deuxièmement, le fait que les Régions ne sont pas appelées à participer comme telles à la révision de la Constitution et à l'élaboration des lois fédérales. Tout au plus les Communautés française et flamande prennent-elles part informellement à l'adoption des lois spéciales (par le truchement des groupes linguistiques constitués au sein du parlement fédéral) et, formellement, à l'adoption de certaines catégories de lois ordinaires au sein du Sénat, grâce aux sénateurs délégués par les Conseils de Communauté.³⁹

LA LOYAUTÉ ET LA COOPÉRATION FÉDÉRALES

Les institutions qui jouissent d'une grande autonomie interne ne sauraient, à l'évidence, rester dans le giron de l'État sans coopérer avec lui dans le strict respect des compétences respectives des diverses collectivités publiques qui y sont rassemblées. Pour implanter en Belgique les techniques et, si possible, l'esprit du fédéralisme coopératif, il a fallu multiplier les structures et les formes de collaboration entre les autorités fédérales et les autorités fédérées.

L'institution essentielle, à cet égard, est sans conteste le Comité de concertation. Imaginé à l'origine pour régler des «conflits d'intérêts», c'est aujourd'hui un lieu où État, Régions et Communautés peuvent se concerter au plus haut niveau pour tenter de résoudre les problèmes de coordination générale que soulèvent leurs politiques respectives.⁴⁰ Appelé à délibérer selon la règle du consensus — ce qui ne saurait signifier, en l'occurrence, autre chose que l'unanimité —, le Comité est composé, dans le respect de la parité linguistique entre francophones et flamands, de six ministres fédéraux (dont le premier ministre, qui en assure la présidence) et de six ministres représentant les gouvernements régionaux ou communautaires.⁴¹ Malheureusement, ce Comité de concertation donne parfois libre cours à un dialogue de sourds, spécialement quand ses membres émanent de majorités politiques différentes.

Le Comité de concertation a pu instituer des comités spécialisés,

dénommés «conférences interministérielles»⁴² et composés de membres du gouvernement fédéral et de membres des gouvernements communautaires ou régionaux. Il y a lieu de mentionner en particulier la Conférence interministérielle de la politique étrangère⁴³ : le gouvernement fédéral est tenu d'y informer régulièrement de sa politique extérieure les gouvernements régionaux et les gouvernements communautaires, même si les matières qui les intéressent ne relèvent pas, à strictement parler, de leurs compétences.

La forme la plus répandue de coopération entre l'État et ses collectivités constitutives est la convention de droit public, appelée «accord de coopération». Ces accords «sont négociés et conclus par l'autorité compétente», c'est-à-dire par des ministres fédéraux et des membres des gouvernements fédérés. Les accords qui portent sur les matières réglées par loi ou par décret, de même que ceux qui pourraient grever l'État, la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par loi ou par décret.⁴⁴

En dépit des sarcasmes ou de l'incrédulité dont il est parfois l'objet, l'esprit fédéraliste s'est implanté en Belgique. Il a même trouvé une traduction juridique dans le nouvel article 143 de la Constitution, aux termes duquel : «Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les Communautés, les Régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale[...]».

À cet égard, le Constituant belge s'est manifestement inspiré de la notion allemande de «Bundestreue». Né en Allemagne d'un mouvement de fédération centripète, le concept de loyauté fédérale est aisément transposable dans un État fédératif provenant de la restructuration d'un État unitaire. Il repose alors sur le respect dû, par les collectivités fédérées, à l'État dont la mutation structurelle leur a permis de naître. Cet État est en droit d'exiger qu'elles ne mettent en cause ni son existence, ni leur participation à l'ordonnancement étatique. La forme fédérale de l'État confine dans l'ordre interne les collectivités fédérées et leur interdit la sécession.

Le principe de la loyauté fédérale comporte également, à la charge de la collectivité générale comme des collectivités particulières, l'obligation d'adopter au sein de cet État un comportement fédéraliste. Que l'État fédéral ait été édifié par ses États membres ou qu'il procède du relâchement de l'unitarisme étatique antérieur, le fédéralisme implique non seulement la collaboration de chacun au gouvernement de l'ensemble,

c'est-à-dire le concours des collectivités fédérées à l'organisation et au fonctionnement de la collectivité générale, mais aussi l'acceptation totale et constante, par cette dernière, des règles du jeu fédéral.

D'un point de vue purement sociologique, l'espérance de vie d'un État fédéral est souvent tributaire de la coexistence, chez les citoyens, d'un double sentiment d'appartenance : à la fois à l'État membre et à la collectivité globale. À cet égard, la situation belge est paradoxale.⁴⁵ Les Flamands ont certes construit un réel sentiment national fondé sur leur langue commune, mais ils se détachent de plus en plus de l'État belge, incarnation d'un siècle de domination francophone jusqu'au sein des élites flamandes. Pour sa part, l'opinion publique francophone reste attachée à la Belgique, mais elle éprouve beaucoup de difficultés à s'identifier en outre à l'une des collectivités fédérées qui peuplent l'espace de la Belgique romane. Quant aux Bruxellois, ce sont sans doute les derniers « anciens Belges » : ils perçoivent encore la Belgique comme un État qui aurait dû rester unitaire.

Si ces généralisations hâtives ne paraissent pas augurer une longue survie de l'État, cette impression doit être contrebalancée par un double constat. D'une part, les citoyens sont écartés des discussions relatives à leur avenir politique commun, puisque le référendum constituant ou législatif est prohibé par la Constitution; les compromis institutionnels ne seront donc pas remis en question tant que perdurera l'esprit de conciliation qui caractérise le monde politique. D'autre part, la participation de la Belgique à la construction européenne et l'exemple désastreux que la partition du pays donnerait à certains États voisins travaillés par des revendications autonomistes constituent autant de facteurs de pérennité qu'il ne faudrait pas sous-estimer. La Belgique deviendra peut-être une simple caisse de résonance répercutant la voix de ses principales Régions et Communautés, mais elle ne disparaîtra pas de sitôt.

1. Date de la publication, au «Moniteur belge», des dispositions concrétisant la révision constitutionnelle du 5 mai 1993.
2. «Moniteur belge», 17 février 1994 (2^e éd.). Dans la présente étude, on n'utilise que la nouvelle numérotation de la Constitution belge. La Constitution comprend désormais 198 articles, sans compter les dispositions transitoires.
3. Déclaration du premier ministre G. Eyskens, 18 février 1970.
4. La Communauté germanophone ne disposait encore que d'un pouvoir réglementaire restreint, et l'organisation de la Région bruxelloise était provisoirement gelée.
5. Voir, par exemple : R. Ergéc, «Un État fédéral en gestation : les réformes institutionnelles belges de 1988-1989», *Revue du droit public*, 1991, p. 1593-1615.
6. Pour un premier bilan de la quatrième réforme de l'État, voir : A. Alen et L.P. Suetens (dir.), *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, Bruges, La Charte, 1993; F. Delpérée (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994; Centre de droit public de l'Université de Bruxelles, *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
7. Constitution belge coordonnée, art. 2.
8. Constitution belge coordonnée, art. 3.
9. Ne peuvent être révisées que les dispositions constitutionnelles spécialement désignées par les Chambres fédérales et par le Roi. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. Avec le Roi, les Chambres nouvellement élues sont habilitées à amender les dispositions soumises à révision par les anciennes Chambres. Dans chaque assemblée, les modifications sont adoptées à la double majorité qualifiée des deux tiers des présences et des deux tiers des suffrages. (Constitution belge coordonnée, art. 195).
10. Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil de la Communauté germanophone sont, d'ores et déjà, directement élus. Pour l'heure, ce sont les parlementaires fédéraux élus directement par

- la population qui composent les autres conseils.
11. À l'exception du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, qui édicte des ordonnances. (Voir plus bas).
 12. Constitution belge coordonnée, art. 118, § 2, et art. 123, § 2.
 13. Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 35, § 3.
 14. Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.
 15. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 6, 7 et 9.
 16. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 45.
 17. Constitution belge coordonnée, art. 143, § 1^{er}; loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, art. 60.
 18. Dans les matières dites «personnalisables» (Constitution belge coordonnée, art. 135). Voir, plus bas, «La répartition des compétences».
 19. Loi spéciale de réforme institutionnelles, art. 1^{er}, § 1^{er}, et art. 3, al. 2 (pris en exécution de l'art. 137 de la Constitution belge coordonnée).
 20. Voir, plus bas, «La répartition des compétences».
 21. Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, art. 60 précité.
 22. Voir, plus bas, «La répartition des compétences».
 23. À l'exception de la Communauté germanophone.
 24. L'article 138 de la Constitution belge coordonnée, qui autorise les transferts de compétence visés au texte, requiert que les décrets de transfert soient adoptés «à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein du Conseil de la Communauté française et à la majorité absolue des suffrages exprimés au sein du Conseil de la Région wallonne et du groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, à condition que la majorité des membres du Conseil ou du groupe linguistique concerné soit présente».
 25. En ce qui concerne les décrets adoptés par la Commission communautaire française elle-même, voir : le décret (I) du 8 juillet 1993 relatif aux transferts de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française; et le décret (III) du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française («Moniteur belge», 10 septembre 1993). En ce qui concerne les décrets adoptés par la Région wallonne elle-même, voir : le décret (I) du 7 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté à la Région; et le décret (II) du 22 juillet

- 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté à la Région et à la Commission («Moniteur belge», 10 septembre 1993).
26. Constitution belge coordonnée, art. 167.
27. Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 81, §§ 6 et 7; art. 92bis, § 4bis.
28. Constitution belge coordonnée, art. 169; loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 16, § 3.
29. Constitution belge coordonnée, art. 170, § 2, al. 1^{er}.
30. Cette situation pourrait connaître un singulier retournement, puisque l'article 35 de la Constitution coordonnée transfère la compétence résiduelle aux Régions et aux Communautés, selon ce qui sera prévu par une loi spéciale, à la date d'entrée en vigueur de l'hypothétique disposition constitutionnelle qui devrait un jour énumérer les compétences exclusives de l'autorité fédérale.
31. Constitution belge coordonnée, art. 142; loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.
32. Constitution belge coordonnée, art. 160; lois coordonnées sur le Conseil d'État, art. 14 et 14bis.
33. Constitution belge coordonnée, art. 159.
34. La Communauté française, qui reste en droit une collectivité fédérée distincte, est essentiellement appelée à assurer une liaison et une solidarité minimales entre la Région wallonne et la Commission communautaire française.
35. Constitution belge coordonnée, art. 43; loi du 3 juillet 1971.
36. Constitution belge coordonnée, art. 99, al. 2. — Le gouvernement fédéral peut comprendre des secrétaires d'État, auxquels ne s'applique pas la règle de la parité linguistique (Constitution belge coordonnée, art. 104).
37. « En vue d'engager la responsabilité du gouvernement tout entier, avis doit être demandé au conseil sur : a) tous les avant-projets de loi; b) tous les projets d'arrêté royal ou ministériel qui, par leur objet et leur portée, peuvent avoir une répercussion politique ou budgétaire importante; c) tous les projets de circulaire à incidence budgétaire qui ont pour conséquence soit d'augmenter sensiblement les dépenses de l'État, soit de réduire des économies budgétaires déjà décidées; d)

toute question qui peut compromettre la solidarité gouvernementale». (Circulaire du 28 novembre 1985, non publiée, émanant des services du Premier ministre et contenant des instructions pratiques relatives au Conseil des ministres).

38. Voir : Y. Lejeune, *Le statut international des collectivités fédérées, à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984, n° 15, 18 et suivants, et n° 185, 208, 244, 272, 290, 304.
39. Voir, plus haut, «La participation à l'exercice du pouvoir fédéral».
40. Voir : A. Alen et M. Barbeaux, «Le Comité de concertation : bilan à la lumière de l'expérience», dans *Les conflits d'intérêts : quelle solution pour la Belgique de demain ?*, Bruxelles, La Charte, et Faculté de droit de Namur, 1990, p. 139-173.
41. Le gouvernement de la Communauté germanophone y siège avec voix délibérative chaque fois que cette Communauté est impliquée dans une affaire soumise au Comité (loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, art. 67, § 3).
42. Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 31bis.
43. Son existence se trouve aujourd'hui légalisée par l'alinéa 2 de l'article 31bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles.
44. Loi spéciale de réformes institutionnelles, art. 92bis, § 1^{er}, al. 2.
45. Sur le sentiment identitaire en Belgique, voir : H. Dumont, C. Franck, F. Ost et J.-L. de Brouwer (dir.), *Belgitude et crise de l'État belge*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1989.

DISCUSSANT'S COMMENTS

It seems to me that the arrangements Belgium and the former Czechoslovakia arrived at are the optimal ones, given the preferences of the groups involved. In Czechoslovakia, there were two groups, the Slovaks and the Czechs. It seems to me that the Slovaks' most preferred option was decentralized federalism; the second was separation; and the third and most disliked option was centralized federalism. As for the Czechs, their first choice was centralized federalism; second, separation; and third, decentralized federalism. So there were conflicting sets of preferences, which is usual in politics. What game theory would tell us is that the best compromise is a maximin solution that minimizes the cost. Basically, this means we should avoid each group's most disliked option. So we should avoid centralized federalism, which is what the Slovaks disliked the most, and we should avoid decentralized federalism, which is what the Czechs disliked the most. There is only one option left — separation.

The same rules can be applied to Belgium, although the pattern is somewhat different. The Flemish have basically the same set of preferences as the Slovaks: first choice, decentralized federalism; second choice, separation; third choice, centralized federalism. The first choice of the French, it seems to me, is centralized federalism; second choice, decen-