

Pour une Belgique fédérale dans une Europe fédérale

Francis Delpérée

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis. Pour une Belgique fédérale dans une Europe fédérale. In: Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques, tome 10, n°7-12, 1999. pp. 409-422;

doi : <https://doi.org/10.3406/barb.1999.23306>

https://www.persee.fr/doc/barb_0001-4133_1999_num_10_7_23306

Fichier pdf généré le 04/06/2020

EXPOSÉ

Pour une Belgique fédérale dans une Europe fédérale

par Francis Delpérée
Correspondant de la Classe

Lorsqu'il m'a été donné, pour la première fois, de prendre la parole à l'Académie – c'était en 1988 –, j'avais choisi pour thème : « La Constitution et les crises ministérielles »¹. Au lendemain de la crise inédite de l'été 1999², nul ne saurait considérer que le sujet ne reste pas d'actualité.

C'est moins, cependant, aux modes de fonctionnement qu'aux structures des institutions publiques qu'il convient de réfléchir aujourd'hui.

Comment, en effet, ne pas s'interroger d'emblée, fût-ce avec un brin d'inquiétude, sur ce que sera demain ? Je veux dire : sur ce que sera demain l'État belge ?

Nous avons appris à vivre dans un État unitaire. Nous en connaissons les mérites et les faiblesses. Nous en connaissons les réalisations politiques, sociales et culturelles. Nous voici engagés, depuis près de trente ans, dans l'aventure fédérale. Qui peut nous assurer des contours et du contenu de demain ? Qui peut, à vrai dire, nous rassurer sur l'avenir ?

Il ne s'agit pas de célébrer ici les fastes de la belle époque unitaire. En matière institutionnelle, la nostalgie est mauvaise conseillère. Elle invite – ou incite – à se tourner vers un passé révolu. Elle est démobilisatrice, sinon démoralisatrice. Elle écarte de l'essentiel : à savoir donner un sens, c'est-à-dire assigner un but et conférer une utilité, aux institutions de l'État.

¹ « La Constitution et les crises ministérielles », *Bulletin de l'Académie royale de Belgique*, 1988, n° 5, p. 160.

² « Courtes crises », *Journal des tribunaux*, 1999, p. 629.

Il ne s'agit pas, à l'inverse, de se livrer au jeu des pronostics, fussent-ils rebaptisés « prospectives » ou « futuribles » institutionnels, pour faire savant. Qui peut prédire l'avenir, et même en déceler les signes avant-coureurs ? Il est des Cassandres, il est vrai, pour soutenir que franchir le cap de 2002 sera déjà un exploit...

L'on voudrait adopter une démarche plus limitée. Et, en même temps, plus déterminée. Plus volontariste, à vrai dire. Cette façon de faire ne sort pas des cadres d'une démarche scientifique ordonnée, même si elle est moins assurée que le commentaire d'arrêt ou la relation d'une querelle doctrinale.

Cette démarche relève de ce que l'on appelait jadis la politique juridique. Tant il est vrai que le juriste qui a pris l'habitude d'analyser, puis de commenter l'évolution des institutions publiques peut, à un moment choisi, chercher à dire, à sa place et avec ses moyens, quelles sont les réformes qui, à son estime, pourraient contribuer à instaurer un peu d'harmonie au cœur de l'État.

À pratiquer cet exercice, le juriste ne dicte pas de solutions. Il n'impose pas de points de vue. Il se contente de jeter quelques idées dans le débat. A d'autres de les reprendre. Aux citoyens de les discuter. Aux pouvoirs publics de les rejeter ou de les retenir, en fonction de leurs préoccupations et, souvent aussi, des majorités dont ils peuvent disposer.

Ce n'est pas méconnaître les missions de l'Académie, ce parlement des savants, que d'emprunter de tels chemins. Celui que je choisirai aujourd'hui est simple. Il faut dire ici pourquoi il paraît urgent d'insérer la Belgique fédérale dans une Europe fédérale. Il faut indiquer les moyens qui peuvent être utilisés pour atteindre cet objectif.

La question du pourquoi retient, dans un premier temps, l'attention. C'est la partie la plus simple de la démonstration. La question du comment sera, dans un deuxième moment, privilégiée. L'explication sera peut-être plus laborieuse. L'entreprise de reconstruction ou de réaménagement des institutions peut, en effet, s'avérer plus complexe.

I. – Et, d'abord, *pourquoi* une Belgique fédérale dans une Europe fédérale ?

Deux justifications sautent aux yeux. L'une se situe dans l'ordre interne, l'autre dans l'ordre international. Ces justifications sont distinctes, faut-il le dire ? Mais elles sont aussi étroitement liées, pour ne pas dire imbriquées l'une dans l'autre.

A. – Du point de vue interne, la Belgique est sans conteste un État fédéral.

Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans le dédale des querelles byzantines qui amusent, semble-t-il, quelques collègues et qui les conduisent à se demander si la Belgique est vraiment un État fédéral, si elle est un État fédéral à part entière, si elle est, c'est déjà moins oiseux, un État fédéral à la suisse ou à l'américaine, si elle est un État fédéral *sui generis*... Il faut laisser de côté ces discussions sémantiques dont les juristes font trop souvent leurs délices – ils se dispensent du même coup d'examiner la substance des phénomènes institutionnels –.

Il suffit de constater que la Constitution belge a organisé – timidement depuis 1970, de manière plus nette à partir de 1980 et 1988, de façon on ne peut plus officielle depuis 1993 – un véritable partage de la fonction législative. Sur ce terrain, la Constitution s'est, de manière claire et définitive, distancée du modèle unitaire³.

Il faut le rappeler sans cesse. Dans un État unitaire, la loi fait œuvre générale. « Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse », comme le proclamait la Déclaration française de 1789. Sur ce point, l'État fédéral se situe aux antipodes de l'État unitaire. C'est un État plurilégislatif. C'est un État dans lequel plusieurs législateurs sont à l'œuvre, en même temps. Chacun recueille une part de la souveraineté démembrée. Chacun agit en toute autonomie, au sens étymologique du terme. Chacun fait sa propre loi...

Le partage du pouvoir législatif est la règle d'or du fédéralisme. Hans Kelsen écrivait, dès 1928, que la répartition des compétences normatives est le noyau politique de l'idée fédéraliste⁴. La Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne lui fait écho aujourd'hui en rappelant que l'organisation fédérale a pour objet d'assurer « la division des fonctions étatiques »⁵.

La Belgique s'inscrit de manière progressive mais résolue – certains diront : radicale – dans cette philosophie institutionnelle répartitrice. Ceci peut paraître évident. Avons-nous, cependant,

³ F. DELPÉREE, « La Belgique est un État fédéral », *Journal des tribunaux*, 1993, p. 637.

⁴ H. KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, p. 253.

⁵ Cité part C. STARCK, *La Constitution, cadre et mesure du droit*, Paris, Economica, 1994, p. 83.

perçu et accepté, même dans les milieux constitutionnalistes, toutes les conséquences de cette révolution institutionnelle ? Deux exemples illustrent le raisonnement.

Le premier. La Constitution change, en réalité, de nature. Elle ne remplit plus la même fonction que dans un État unitaire. Elle n'est plus la norme suprême que la Nation unifiée se donne un jour et qu'elle impose à tous, aux gouvernants comme aux gouvernés. La Constitution devient le pacte fédératif que l'État et ses composantes entreprennent de négocier, qu'ils acceptent de signer et qu'il s'engagent, il faut l'espérer, à respecter. Voici le phénomène nouveau. La Constitution n'a de sens que si elle bénéficie du consentement de ceux à qui elle s'adresse. Elle est norme consensuelle plutôt que règle imposée.

La Constitution prend, dans ce contexte, un relief particulier. Elle ne se contente pas de définir les droits des citoyens. Elle ne se limite pas à organiser le statut des autorités publiques. Elle se donne pour tâche de distribuer les compétences et les moyens entre les collectivités qu'elle institue. Elle s'efforce de déterminer les règles de leur vie commune. Elle s'adapte régulièrement pour tenir compte des évolutions économiques et sociales, sans parler des desideratas des parties composantes.

Deuxième exemple. La Constitution qui est règle distributrice se veut aussi règle égalisatrice. Elle n'inscrit pas l'État fédéral, les communautés et les régions dans une structure pyramidale. Elle ne donne pas à l'un des partenaires le droit du dernier mot. Elle les place – sur un pied de stricte égalité – dans une structure plane.

« Les Belges sont égaux devant la loi », disait la vieille Constitution de 1831 (art. 10). Et la règle demeure d'actualité. Que dit la Constitution fédérale ? Elle enseigne aujourd'hui que « l'État fédéral, les communautés et les régions sont des collectivités égales au regard de la Constitution ». Soit dit entre parenthèses, il n'est pas établi que des conciliations puissent toujours être réalisées entre la règle de l'égalité individuelle et celle de l'égalité collective⁶...

La Constitution, règle égalisatrice... Depuis près de quinze ans, la Cour d'arbitrage a l'occasion de marteler ce message. La loi, le décret et l'ordonnance, sans évoquer des variétés plus rares

⁶ F. DELPÉRÉE, « Égalité et pluralité des ordres juridiques », in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova, Cedam, 1999, p. 233.

mais non moins estimables de la flore législative – la loi spéciale ou le décret spécial –, sont des instruments juridiques qui ont une valeur identique. Ils ont la valeur de la loi. Ils ne se situent pas les uns par rapport aux autres dans un rapport de subordination. Ils n'ont, en définitive, d'autre règle à respecter que la Constitution commune. Le partage de la fonction législative va de pair avec l'égalité des partenaires.

La logique du système fédéral, surtout quand il se pratique à deux, est simple. Elle se résume en une phrase : « Séparés mais égaux » – séparés quand il s'agit d'assurer la gestion particulière des affaires fédérées, égaux quand il importe d'assurer la gestion commune de l'État fédéral –.

La mise en œuvre progressive de ce système institutionnel peut faire naître quelques interrogations. Le partage des pouvoirs mériterait d'être revu sur plusieurs points – la répartition des compétences dans des domaines comme ceux de la lutte contre le chômage ou la protection de la santé publique est complexe à souhait et expose à d'inextricables conflits de compétence –. L'organisation de certaines institutions fédérales – l'on pense au Sénat, l'institution sinistrée de la réforme de 1993 – gagnerait à être revue. Le régime des relations internationales, morcelées aujourd'hui entre huit interlocuteurs, fait sourire à l'étranger et prive la représentation extérieure de la Belgique d'efficacité. L'exercice autonome des responsabilités fédérées conduit trop souvent à des surenchères et à des dépassements de compétences qu'il n'est pas toujours possible d'endiguer. Les procédures de coopération laissent à désirer. Les mécanismes de solidarité sont trop fréquemment contestés.

L'on pourrait allonger la liste des vices – petits ou grands – d'organisation et de fonctionnement qui mériteraient d'être corrigés.

Mais là n'est pas l'essentiel. Pour des raisons procédurales et pour des raisons de fond.

Sur le terrain procédural, chacun sait que les opérations constitutives sont freinées, sinon paralysées, pour les quatre années qui viennent, soit au-delà de 2002... Des retouches limitées pourront sans doute être opérées à la faveur de lois spéciales. La Conférence institutionnelle que le gouvernement a constituée pourrait faire à ce propos des suggestions utiles.

Il y a aussi des raisons de fond. L'essentiel ne réside pas dans la réforme des institutions publiques, l'essentiel dépend surtout d'une transformation des mentalités et des comportements. Nul

texte constitutionnel, nulle déclaration solennelle d'intentions ne suffira à créer un esprit de collaboration à tous les niveaux. Le chemin risque d'être long pour ceux qui aspirent à ce que la doctrine italienne appelle parfois la convivence et qui n'est, somme toute, que l'espoir d'une vie policée – oserait-on dire : d'une vie heureuse –.

B. – La Belgique prend place cahin-caha parmi la trentaine d'États, et non des moindres, qui sont pourvus de structures fédérales et qui, mieux encore, adaptent leurs modes de gouvernement et d'administration à ces principes de vie associative.

Pourquoi compliquer la vie de cet État fédéral – et, en même temps, celle de ses citoyens – en l'invitant à inscrire son destin dans des perspectives plus vastes qui seraient celles de l'Europe fédérale ? Pourquoi l'inciter à faire du fédéralisme au carré ?

Pourquoi concevoir l'Europe intégrée à la manière d'une fusée à trois étages ? A la manière d'une fusée où les collectivités fédérées représenteraient l'étage de propulsion, l'État fédéral constituerait l'étage intermédiaire, l'étage européen serait porteur du satellite ou de la navette... Est-ce là un avenir prometteur ? Chacun sait que, dans l'aventure spatiale, seul l'étage supérieur est mis sur orbite puis regagne la terre. Les autres éléments ont vocation à se désintégrer dans l'espace...

Il n'est pas besoin d'énumérer toutes les raisons qui ont poussé les Belges, notamment dans ce dernier demi siècle, à construire l'Europe et qui font que le patrimoine européen – celui d'hier et aussi celui de demain – est désormais inscrit dans leurs gènes. Leur mariage avec l'Europe est fait d'amour, de raison et aussi, pourquoi ne pas le dire ?, d'intérêt.

Cet intérêt n'est pas purement matériel, contrairement à ce que l'on se plaît d'ordinaire à avancer. Il y a un intérêt public majeur, pour les Belges et pour la Belgique, à faire fonctionner les institutions européennes.

La Belgique fédérale est vouée à l'échec si elle n'inscrit pas, à l'avenir, son action dans des perspectives plus englobantes. Si la Belgique ne se donne pas de nouvelles raisons de vivre, elle ne songera qu'à mourir. Elle se laissera dépérir. Elle succombera non pas sous les coups d'une dague assassine mais dans la lassitude d'une fin de vie désenchantée et dans l'incapacité où elle se sera trouvée de mobiliser les citoyens – tous les citoyens – et les institutions – toutes les institutions – autour d'un projet d'avenir partagé.

Il faut que la Belgique rêve à l'Europe. Pas seulement comme à un devoir imposé. Mais comme à une projection d'avenir. Des Belges, habitués aux compromis, aux équilibres, aux constructions complexes, aux procédures enchevêtrées pourraient trouver dans l'Europe de demain le reflet de leurs difficultés mais aussi l'image de leurs espoirs. Ils trouveraient alors un sens à cette existence tumultueuse que, contre vents et marées, et parfois contre eux-mêmes, ils s'efforcent de poursuivre.

Il faut que la Belgique cesse de se contempler, comme Narcisse, dans l'eau de ses institutions. Il faut que les Belges cessent de se lamenter sur le sort funeste que leur aurait réservé Dieu sait quel stratège et qui les aurait placés malicieusement sur la ligne de front qui sépare les cultures dans un petit coin du nord de l'Europe continentale.

Il faut que la Belgique cesse de se droguer de recettes fédérales à usage interne. Il faut qu'elle prenne garde de ne pas pousser l'art de la sophistication au-delà de ce qui est permis ou de ce qui est souhaitable.

Construisons notre avenir, non pas sur la base de slogans ou d'idées toutes faites, mais sur celle de projets cohérents qui seraient ceux sur lesquels les Belges – tous les Belges : les citoyens, leurs dirigeants, leurs représentants – auraient pu s'accorder. Inscrivons ces projets en toutes lettres dans la Constitution de notre État. Réinventons la Nation, le plébiscite permanent de Renan. Non pas comme l'héritage du passé. Mais comme l'ensemble des accords que des Flamands, des Wallons, des Bruxellois et des Germanophones – conscients, ouverts et lucides – auraient été capables de passer avec d'autres dans une entreprise qui, tout à la fois, les anime et les dépasse.

Hors l'Europe, point de salut. Non pas que l'Europe puisse servir d'alibi – faisons l'Europe et défaisons l'État –. Ou qu'elle puisse représenter une forme d'échappatoire – de toute façon, les États vont se fondre dans l'Europe –. Mais parce que l'Union européenne peut constituer un projet mobilisateur où l'État fédéral et les collectivités fédérées trouveraient, avec d'autres sociétés composées – l'Allemagne, l'Autriche et l'Espagne –, une expérience à faire partager. Nous voici passés maîtres ès techniques fédéralistes. Nous voici prêts à initier d'autres aux subtilités et aux dangers de telles formules institutionnelles. Nous voici sur le point d'apprendre à un continent comment il doit se fédéraliser.

L'Europe, c'est vrai, n'est pas encore un État fédéral. Elle n'est pas un État. Et, *a fortiori*, elle n'est pas fédérale.

Elle n'a pas de peuple, même si elle s'attache à réunir des peuples. Elle n'a pas de citoyens, même si les citoyens de l'Union se voient offrir, à titre subsidiaire, les droits politiques que leur État leur refuse. Elle n'a pas de territoire ou plutôt les dimensions de celui-ci varient en fonction des compétences qu'elle exerce. Schengen n'est pas Maastricht...

L'Europe n'exerce pas de pouvoir de premier rang – ceux qu'elle choisirait librement et qu'elle assumerait d'initiative –. Elle ne détient que les attributions que les États lui ont consenties. Elle ne peut se donner une Constitution. Elle ne saurait décider, sans en référer à autrui, de l'aménagement de ses institutions et de la détermination de ses fonctions.

Elle n'est pas une structure intégrée qui associerait, dans un même ensemble, des autorités investies de tâches générales – les autorités européennes – et des collectivités chargées de tâches particulières – les autorités nationales et les autorités régionales –.

Elle manque, en particulier, d'autorités fédérales qui soient distinctes des autorités fédérées, qui ne dépendent pas d'elles de manière organique ou fonctionnelle, bref qui répondent à leur propre logique politique. Le cordon ombilical avec les États n'est pas coupé, pour l'instant.

Il n'empêche. L'Europe présente dès maintenant des traits qu'elle emprunte au modèle fédéral. Elle organise un système institutionnel dans lequel une forme de distribution des pouvoirs est organisée. Elle met en œuvre des politiques qui, tenant compte autant que faire se peut des spécificités de chaque État, commandent les comportements des différents acteurs du jeu communautaire. Elle permet la coexistence d'appareils distincts de pouvoir.

Comme le souligne, avec une emphase qui confine à la méfiance, la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, l'Union européenne est « attachée aux principes fédératifs » (art. 23, al. 1^{er}, 1) et, en particulier, à celui de la subsidiarité (*ibidem*). Il convient, précise le préambule du même document, d'édifier une « Europe unie » autant qu'une Union européenne. C'est une manière de dire que la perspective fédérale reste présente à l'horizon communautaire.

II. – C'est ici que le problème institutionnel rebondit. Comment la Belgique fédérale peut-elle inscrire son action dans une Europe qui, à défaut d'être fédérale, serait en voie de fédéralisation ?

Deux types de réponses peuvent être apportées à cette question. Encore une fois, elles peuvent s'inscrire dans l'ordre interne. Elles peuvent également se dessiner dans l'ordre européen.

A. – Pour ce qui est de l'ordre interne, il faut souligner que les communautés et régions sont déjà présentes dans un ensemble d'institutions européennes. Elles y assurent la présence d'une Belgique fédéralisée. Quelques exemples seulement.

Le 13 juin dernier, les citoyens de l'Union qui votent en Belgique ont procédé à la désignation des parlementaires belges appelés à rejoindre l'hémicycle de Strasbourg. A la différence de ce qui se fait dans les autres États européens, même fédéraux, cette délégation est institutionnellement divisée : quatorze flamands, dix francophones et un germanophone. C'est un signe qui ne trompe pas.

Le 1^{er} septembre, la Commission Prodi s'est mise au travail. La Belgique y occupe un siège, à l'entremise de M. Busquin. L'on relève, une fois encore, que l'alternance a joué entre francophones et flamands. Qui plus est, la désignation du commissaire est intervenue pendant une crise gouvernementale – c'était déjà le cas en 1991 pour M. Van Miert –. Le poste de commissaire est intervenu pour soupeser le poids des influences entre les partenaires de la coalition gouvernementale.

Autre institution, le Conseil de l'Union européenne. Il accueille les représentants des États et, plus précisément, de leurs gouvernements. Il réunit les ministres qui sont investis de compétences qui correspondent à celles qui sont mises en œuvre dans l'Union européenne. Dès 1992, le traité de Rome ouvre une brèche dans le monopole de la représentation fédérale. A la demande expresse de la Belgique, il établit une règle originale. Le Conseil est désormais composé d'un représentant de chaque État-membre au niveau ministériel. Avec cette précision : ce ministre doit être autorisé à engager le gouvernement de l'État.

Pris à la lettre, le traité a une portée conservatrice. Il ne déroge pas au principe de la représentation unique de chaque État. Quinze États, quinze membres du Conseil, quinze voix. Le traité n'offre pas plusieurs sièges aux États composés. Lui aussi a une vocation égalisatrice...

Le traité reçoit également une portée novatrice. Il ouvre, timidement, la porte du Conseil aux ministres fédérés. Il permet à chaque État de déterminer celui qui, à ses yeux, peut être considéré comme un représentant valable. Il lui permet de préciser les

conditions dans lesquelles ce représentant attitré – qui peut être un ministre fédéral mais qui peut être aussi un ministre fédéré – engagera valablement l'État belge.

Il n'y a pas que des solutions institutionnelles. Il y a aussi des solutions fonctionnelles. Elles sont déjà bien ancrées dans le droit positif de la Belgique. C'est le moment de rappeler cette règle simple. Au plan international, l'État belge se déploie et se démultiplie dans toutes ses composantes.

Les partenaires de la Belgique, qu'ils soient unitaires ou fédéraux, acceptent que leur gouvernement, national ou fédéral, peu importe, parle au nom de l'ensemble étatique. Peut-être des concertations internes ont-elles lieu pour déterminer la position de l'État. Mais celui-ci ne parle, en tout cas, que d'une seule voix. Et celle-ci s'exprime par un représentant des autorités centrales. Divisés à l'intérieur, mais unis vis-à-vis de l'extérieur, voilà ce que proclamaient déjà les Confédérés suisses en 1848.

Il n'en va pas de même en Belgique. La Constitution belge donne pleine compétence aux communautés et aux régions pour conclure des traités internationaux, y compris européens. Elle leur donne accès direct et immédiat à la négociation internationale, en ce compris la signature et la ratification des traités qui les sanctionnent. Il faut le dire simplement, sans porter de jugement de valeur. Il n'y a aucun État fédéral au monde qui aille aussi loin dans la reconnaissance de compétences internationales à ses composantes. La Constitution belge consacre, elle, cette solution audacieuse. Elle l'instaure de manière générale. Elle ne fait pas de distinction selon qu'il s'agit des traités classiques ou des traités européens.

Comment les choses se passent-elles ? Il faut, en réalité, tenir compte de trois cas de figure.

Si, cas exceptionnel, le traité ne contient que des dispositions dont l'objet relève exclusivement des affaires fédérales – la justice ou la police, par exemple –, il est conclu par le gouvernement fédéral au nom du Royaume de Belgique.

Si ce même traité ne contient que des dispositions qui relèvent du domaine des intérêts communautaires ou régionaux – l'audiovisuel ou l'environnement, par exemple –, ce n'est plus le Roi – mais les différents gouvernements de communauté ou de région – qui interviennent. Ils organisent une tournante à l'occasion des séances de négociation. Si le traité est, en définitive, conclu par le gouvernement fédéral, il est aussitôt précisé que la

signature du ministre engage, en réalité, les gouvernements de communauté et de région concernés.

Si le traité est mixte, s'il contient donc à la fois des dispositions qui relèvent des affaires fédérales et fédérées, il convient qu'il soit négocié, chacun pour ce qui le concerne, par les différents partenaires belges. Il sera signé « par le ministre des affaires étrangères ou par un représentant muni des pleins pouvoirs et par le ministre désigné par les gouvernements des régions et communautés concernées ou par une représentant muni des pleins pouvoirs » (accord de coopération du 8 mars 1994, approuvé par loi du 20 août 1996, article 8, alinéa 1^{er}). Avec cette précision : « pour des raisons pratiques, il est possible de déroger à ce qui précède, moyennant concertation au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère » (article 8, alinéa 3)

Un exemple illustre la portée de ces règles. Le traité d'Amsterdam est conclu, au nom de la Belgique, par le roi des Belges. Il est signé par le ministre des Affaires étrangères. Il est précisé, jusque sur le parchemin officiel qui contient le texte du traité, que la signature du ministre fédéral « engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ».

Lors de la signature du traité d'adhésion de l'Autriche et de la Suède à l'Union européenne, la Belgique a précisé que sa signature engageait tant les autorités fédérales que les autorités fédérées. Nos partenaires un peu interloqués ont cru bon de faire la déclaration suivante : « Les autres États signataires... comprennent que la déclaration unilatérale belge est une explicitation du droit constitutionnel belge ». Cette compréhension nous touche beaucoup... Ils ont néanmoins ajouté : cette déclaration « ne peut porter préjudice au fait que seul le Royaume de Belgique est partie contractante à ce traité et dès lors seul responsable vis-à-vis des autres États signataires pour le respect des obligations auxquelles il a souscrit dans ce traité en tant qu'État membre de l'Union européenne ». Le Royaume de Belgique a confirmé que telle était bien la manière dont il voyait la situation juridique.

B. – La Belgique fédérale s'adapte au nouvel environnement international, spécialement au niveau européen. Mais l'inverse est-il vrai ? L'Europe s'adapte-t-elle à ces ensembles institution-

nels complexes que sont les États fédéraux et dont la Belgique n'est qu'un exemple ?

L'on ne saurait taire une inquiétude. Depuis sa création, l'Union européenne adopte des comportements institutionnels qui s'inspirent plus du *modèle unitaire* que du système fédéral. Elle développe des modes d'intégration, d'organisation et, en définitive, d'uniformisation qui se situent à distance d'une construction respectueuse de l'autonomie des États et, plus encore, de celle des collectivités fédérées. L'Europe se présente et se comporte comme un État unitaire en devenir.

Le résultat est saisissant. Sous couvert de préfédéralisme et malgré un discours internationaliste, l'Europe aime, de manière paradoxale, à développer des comportements unitaristes. Ceux-ci ne manquent pas d'inquiéter les États fédéraux et, plus encore, les collectivités fédérées qui les composent.

Il n'est pas superflu de s'interroger sur le bien-fondé de ces principes unificateurs. Il faut se demander s'ils sont compatibles avec la philosophie fédérative qui anime quelques États européens, à défaut d'inspirer l'ensemble de la construction communautaire.

Le droit européen poursuit un objectif constitutionnel. Il ne contient sans doute pas un véritable catalogue des droits de l'homme. Il reste en défaut d'établir un statut complet pour les citoyens de l'Union. Par contre, les traités fondateurs s'inscrivent dans une perspective précise, celle qui vise à établir les autorités publiques qui assumeront les responsabilités de l'Union.

Comment cette constitution embryonnaire ne chercherait-elle pas à s'affirmer par rapport aux constitutions nationales ? Mieux encore : comment tolérerait-elle que des instruments conçus de manière unilatérale dans chacun des États européens prévalent sur les règles qu'ils ont contribué à concevoir ensemble ?

Le raisonnement a aussi pour lui le mérite de la clarté. Il aboutit à instaurer, comme dans la théorie kelsénienne, une hiérarchie parfaite des règles de droit. Les traités fondateurs de l'Europe se situent – cela va de soi, dit-on – au sommet de la pyramide. Les règles de droit dérivé s'inscrivent dans leur prolongement. Les constitutions nationales n'ont qu'à se plier aux normes qui leur servent désormais de règles de référence. Lois, règlements et actes individuels s'alignent à leur tour dans cette architecture imbriquée.

Le raisonnement intégrateur trouve des prolongements juridictionnels. Les juges nationaux comme les juges européens s'inscrivent dans cette logique. Ils veillent à ce qu'aucune règle

inférieure ne vienne déroger aux règles de degré supérieur, moins encore ne prétende les contredire. Il revient à la Cour de justice des Communautés européennes de veiller à l'unité des jurisprudences sur ce point.

Cette conception unificatrice ne se justifie ni sur un plan théorique, ni sur un plan pratique.

Sur un plan théorique, elle méconnaît le principe d'égalité qui, dans un système d'inspiration fédéraliste, doit prévaloir dans les relations entre la collectivité générale et les collectivités particulières.

Sur un plan pratique, elle conduit à des incohérences notoires. Comment admettre qu'une directive européenne, pour ne prendre que cet exemple, qui a été prise en vertu des dispositions d'un traité qui a fait l'objet d'un contrôle de conformité avec la Constitution, puisse, sans autre vérification, s'imposer aux règles constitutionnelles les mieux établies.

Comment défendre le pouvoir fédéral ? Comment protéger les pouvoirs fédérés ?

Comment sortir de l'impasse ? Comment réaliser cet objectif essentiel que rappelait le Conseil d'État de Belgique dans un avis d'avril 1999, à savoir concilier la volonté de rendre effectifs les engagements pris par la Belgique au sein des organisations internationales, et notamment de l'Union européenne, avec le respect des règles les plus essentielles du droit public ?

Il n'y a pas de solution miracle. L'on se borne ici à émettre deux suggestions. L'une touche à ce qu'il est convenu d'appeler le droit communautaire primaire, pour l'essentiel, les traités, l'autre le droit communautaire dérivé, pour l'essentiel, les règlements et les directives.

La première. La Belgique serait bien inspirée d'organiser un contrôle préventif, plutôt que répressif, de la constitutionnalité des traités communautaires. En même temps, elle serait bien avisée de prévoir un mode plus aisé de révision de la Constitution lorsqu'un conflit apparaît à ce moment entre la Constitution et le traité international. Étant entendu que le traité ratifié dans ces conditions s'appliquerait sans limites, ni entraves dans l'État, les communautés et les régions.

Deuxième suggestion. La Cour d'arbitrage devrait s'interroger sur la faculté de contrôler non seulement le droit communautaire primaire, mais aussi le droit dérivé. De cette manière, elle serait en mesure de concilier les engagements internationaux, spécialement au niveau communautaire, avec les engagements

que les Belges ont pris les uns avec les autres au niveau constitutionnel.

*
* *

Le *XIX^e siècle* avait accoutumé à l'existence des États-Nations. Des États unis à l'intérieur, plus encore à l'extérieur. Des États souvent antagonistes ou, en tout cas, concurrents dans leurs relations internationales, par exemple sur la scène coloniale.

Le *XX^e siècle* est là pour nous indiquer l'émergence d'acteurs nouveaux. À l'une des extrémités, le citoyen. À l'autre, l'organisation intégrée. Sur l'un des échelons, les collectivités particulières.

« Le *XX^e siècle* ouvrira l'ère des fédérations, ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans », écrivait déjà Jean-Joseph Proudhon dans le « principe fédératif ».

Peut-être ces mêmes collectivités fédérées sont-elles annonciatrices d'un monde juridique nouveau – plus compliqué, plus imbriqué, plus enchevêtré – ? Si l'harmonie des peuples et le bien-être des citoyens y trouvent leur compte, pourquoi le *XXI^e siècle* n'y accorderait-il pas l'attention requise ?

L'État est dépassé, dit-on. Il a perdu, avec les transformations de l'État-providence, une part de ses responsabilités traditionnelles. Le voici, par surcroît, qui avec la construction de l'Europe et la dégénérescence de l'État-Nation, se vide par le haut et par le bas.

Et si les réalités de demain s'inscrivaient dans un schéma inversé ? L'État – notamment fédéral – pourrait devenir l'élément stabilisateur d'un système où des pouvoirs européens et des pouvoirs fédérés occuperaient – aux deux extrémités de la chaîne – des responsabilités significatives.

L'État renouvelé et, pourquoi pas ?, revigoré trouverait, dans ses missions de régulation et d'arbitrage, de nouvelles raisons d'exister.