

Fil info

Carte blanche: vers une hiérarchie entre Etat fédéral et entités fédérées?

L'expérience de la pandémie de covid et l'enjeu de la gouvernance climatique relancent le débat ouvert sur la gestion des situations d'urgence et la prise en charge des questions transversales dans le fédéralisme belge.

Par Céline Romainville (UCLouvain) et Karel Reybrouck (KU Leuven), au nom de l'initiative Re-bel (Rethinking Belgium)
Le 3/06/2021 à 13:48

La pandémie a souligné un certain nombre de faiblesses du fédéralisme belge. Le nombre de ministres responsables des soins de santé, la fragmentation des compétences, ou encore l'inexistence d'un régime constitutionnel de l'urgence ont conduit à des conflits, à des situations d'incertitude voire d'inertie. Alors que, dans certains Etats fédéraux, l'urgence peut entraîner un transfert de compétences des Etats fédérés vers le gouvernement fédéral, cela n'est pas possible en Belgique. Notre système de répartition des compétences complexe doit être respecté à la lettre, même en période de crise aiguë.

L'application des principes de répartition des compétences durant la crise n'a pas manqué de susciter de nombreuses questions et certains débordements. Les compétences des entités fédérées étant d'attribution, l'identification précise des compétences résiduelles de l'Etat fédéral liées à la crise sanitaire n'a pas cessé d'être controversée. Le principe d'autonomie implique que l'attribution d'une compétence à une entité fédérée lui permet d'avoir tout à fait la main dans le domaine visé. Ce principe est protégé par le principe d'exclusivité, c'est-à-dire l'interdiction de toute intervention d'une entité dans une compétence attribuée à une autre entité. Chaque entité est enfin traitée sur pied d'égalité avec les autres. Au regard de ces principes, le gouvernement fédéral peut-il intervenir dans les compétences des entités fédérées pour garantir le respect des engagements internationaux de la Belgique en matière de protection du droit à la vie et à la

santé ? Les règles fédérales relatives à la gestion de la pandémie doivent-elles être respectées par les entités fédérées, ou ces dernières peuvent-elles les assouplir de leur propre initiative ?



En Belgique, coopération n'est pas efficacité

Un impensé du fédéralisme belge se cache derrière ces différentes questions : celui de la hiérarchie. Le fédéralisme belge, en principe du moins, ne connaît pas ce qu'on appelle les « compétences concurrentes », un système dans lequel plusieurs entités peuvent intervenir dans une même compétence. Le fédéralisme belge ne connaît pas davantage – à quelques rares exceptions près – le corollaire naturel des compétences concurrentes, c'est-à-dire la reconnaissance d'une primauté aux règles fédérales en cas de conflit avec les interventions des différentes entités fédérées (ou en cas de carence de certaines entités dans ledit domaine). Chaque question doit être rattachée à la compétence exclusive d'une entité (en fonction du lien plus ou moins fort avec les compétences). Si plusieurs compétences s'entremêlent sur une question, la seule issue est, le plus souvent, la coopération.

Mais, la coopération dans le fédéralisme belge n'est pas toujours synonyme d'efficacité, loin de là. Par exemple, l'enlisement des négociations sur la répartition de la charge des objectifs climatiques a valu à notre pays le trophée du « fossile climatique » au sommet de Paris sur le climat. Une gouvernance climatique efficace et respectueuse des obligations européennes se fait toujours attendre en Belgique.

Alors, pour faire face aux situations d'urgence, pour avancer sur les dossiers minés par les lenteurs et carences de la coopération entre entités ou pour garantir une forme d'« unité de commandement », certains plaident pour la reconnaissance de compétences fédérales d'harmonisation, de substitution ou de coordination. Par exemple, il a été proposé d'inscrire dans notre Constitution un pouvoir fédéral de coordination de la politique climatique pour remédier aux graves lacunes de la gouvernance climatique en Belgique (la proposition a

finalement été rejetée). D'autres suggèrent d'attribuer des compétences concurrentes à l'Etat fédéral lui permettant de supplanter les compétences des collectivités fédérées dans certaines situations d'urgence, de non-respect des obligations européennes, pour éviter les confusions, les retards et les blocages.

Quel rôle pour l'Etat fédéral ?

Cette idée d'introduire des compétences concurrentes dans le fédéralisme belge, de plus en plus fréquemment énoncée, doit être analysée attentivement. On ne pourrait sérieusement contester les constats sur lesquels elle repose : l'inadéquation d'une application orthodoxe des principes de répartition des compétences aux situations de crise, les graves carences dans la coopération et la coordination sur certaines questions transversales. Néanmoins, on peut se demander si cette idée est forcément la meilleure voie pour répondre à ces défis. Est-ce vraiment toujours la panacée de confier à l'Etat fédéral la compétence de coordonner les politiques régionales, d'émettre des objectifs politiques contraignants ou d'annuler les décrets des entités fédérées ? Sur le plan des principes juridiques, la portée de telles compétences concurrentes peut être incertaine dans un système fédéral organisé à partir du principe d'exclusivité des compétences. On peut en outre s'interroger sur l'effectivité de ces propositions. L'Etat fédéral est-il encore en mesure d'imposer des décisions aux entités fédérées, alors qu'il ne dispose pas – plus – de l'expertise, des moyens et de l'administration pour le faire ? Le gouvernement fédéral, dont le fonctionnement a été caractérisé ces dernières années par des périodes de stagnation et de blocage, arrivera-t-il seulement à décider ?

Un besoin de créativité

On le voit, à elle seule, la reconnaissance d'une primauté à l'Etat fédéral ne fera pas disparaître, d'un coup de baguette magique, les problèmes qui affectent le fédéralisme belge. Il faudra se montrer créatif et nuancé, à l'image de la section de législation du Conseil d'Etat, qui, dans son avis sur la loi pandémie, a reconstruit l'approche de la répartition des compétences en temps de crise, et dégage une série de pistes intéressantes. L'expérience de la pandémie de covid et l'enjeu de la gouvernance climatique soulignent avec acuité la nécessité de poursuivre ce débat désormais ouvert sur la gestion des situations d'urgence et la

prise en charge des questions transversales dans le fédéralisme belge.