

Réforme de l'Etat

« A force d'être invoquée sur tous les tons et à presque toutes les époques, autoproclamée le plus souvent, la thématique de la réforme de l'Etat fait partie incontestablement de ces catégories juridico-politiques qui découragent tout effort de définition »¹. Surtout, l'expression ne recèle-t-elle pas un pléonasme ? Un Etat n'est jamais immuable. Quelle que soit sa forme, son histoire, ses fondamentaux, un Etat a vocation, par nature, à changer à évoluer à s'adapter, à se... réformer. Car l'Etat doit être configuré en fonction de celles et de ceux qui y vivent. Il ne s'agit pas ici d'évoquer les petits changements qui jalonnent la vie d'un Etat et qui ne sont d'ailleurs pas toujours de nature juridique : changement dans l'interprétation d'une loi, changement d'une pratique administrative, changement d'un usage politique... Si l'on veut bien s'en tenir à la signification qui lui est attribuée dans la langue française², le mot « réforme » induit plutôt l'idée de changements plus substantiels, qui tiennent à la structure, voire l'architecture, de l'Etat.

En Belgique, l'expression « réforme de l'Etat » se décline d'abord au singulier. C'est bien d'une réforme de l'Etat dont il est question. Il s'agit de l'opération juridique de transformation graduelle de l'Etat unitaire en un Etat fédéral. On ne dira jamais assez que l'Etat fédéral belge est né d'une lente métamorphose, qui s'est opérée au départ d'une structure originellement centralisée, par le fractionnement d'un Etat souverain et sous la pression de forces centrifuges et identitaires.

A ce jour, la réforme de l'Etat a connu plusieurs phases décisives. Elle en connaîtra d'autres. Car, « dans un Etat fédéral, en

¹ J.-J. SUR, « Réforme de l'Etat : histoire d'un mot », in J.-J. PARDINI et C. DEVES (dir.), *La réforme de l'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 23.

² Du dictionnaire *Le Nouveau Petit Robert*, il ressort que, dans le contexte qui est le nôtre, le mot « réforme » désigne tout « changement profond apporté dans la forme d'une institution afin de l'améliorer, d'en obtenir de meilleurs résultats ». Il semble que, dans son acception politique, le mot remonte au dernier tiers du XIX^e siècle et, plus particulièrement, au « mouvement qui, au cours des derniers mois de la monarchie de Juillet, rassembla les membres de l'opposition désireux de modifier le système électoral » (*Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 1998, p. 3136).

particulier, la réforme de l'Etat n'est jamais achevée »³. Au fil des différentes phases de la réforme de l'Etat, les enjeux du débat ont évolué, les anciens clivages s'estompant au profit d'autres clivages. « A l'opposition entre tenants de l'unitarisme et partisans du fédéralisme ont succédé celle entre conceptions différentes du fédéralisme, puis celle entre fédéralistes et séparatistes »⁴.

Traditionnellement, chaque phase se déroule en deux temps : le temps politique et le temps juridique. Dans un premier temps, une négociation est engagée par un certain nombre de formations politiques. Après une période qui peut être plus ou moins longue, ces formations s'entendent sur les termes d'un accord politique, qu'elles sanctifient en lui attribuant le nom d'un saint : Saint-Michel, Saint-Quentin, Saint-Boniface, Saint-Polycarpe, Sainte-Emilie... Dans un second temps, il s'agit de donner une traduction juridique à l'accord politique, d'une part, par une modification de la Constitution et, d'autre part, par l'adoption ou la modification, concomitantes ou consécutives, de lois dites « de réformes institutionnelles ».

On le voit⁵, la construction de l'Etat fédéral belge a été entreprise, non pas directement par le peuple lui-même, mais par les élus du peuple, conformément au principe de la souveraineté représentative. En dépit de revendications en ce sens, l'idée d'une consultation populaire, voire d'un référendum, a été systématiquement écartée, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, l'organisation de tels procédés de démocratie directe supposerait que soient levés quelques obstacles constitutionnels. En effet, dans l'état actuel des choses, la Constitution s'oppose formellement à ce qu'il soit dérogé, d'une manière ou d'une autre, aux procédures existantes de confection des normes et, spécialement, des normes constitutionnelles et législatives, qui toutes deux appellent l'intervention d'assemblées élues. Ensuite, le risque existe qu'un recours direct à la population, par son caractère tranché, exacerbe les tensions et élargisse le fossé entre les protagonistes de l'Etat fédéral. C'est pourquoi, depuis toujours, la Belgique véhicule un sens du compromis – Paul Martens parle

³ F. DELPÉRÉE, « Une ènième réforme de l'Etat », in J.-J. PARDINI et C. DEVES (dir.), *La réforme de l'Etat*, op. cit., p. 95.

⁴ X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011, p. 423.

⁵ M. VERDUSSEN, « La Belgique. Un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation », in M. SEYMOUR et G. LAFOREST (dir.), *Le fédéralisme multinational – Un modèle viable ?*, Peter Lang, 2011, pp. 214-215.

même de « pulsion compromissaire »⁶ –, qui ne s'accommode pas de techniques décisives rigides. Les Belges ? « Révolutionnaires, non ; réformateurs pragmatiques, certes oui »⁷.

A dire vrai, depuis 1970, le pays est en période quasi continue de réforme de l'Etat, à ce point que la Constitution a subi en une trentaine d'années cent fois plus de changements que durant les cent cinquante premières années de l'Etat belge. Concrètement, on distingue – jusqu'à ce jour – six phases : 1970, 1980, 1988-1989, 1993, 2000-2001 et 2012-2014. C'est cette décomposition de la « réforme de l'Etat » en six phases qui a conduit, par facilité de langage, à décliner l'expression au pluriel. On parle désormais *des* réformes de l'Etat.

Voici donc bientôt 45 ans que les réformes de l'Etat rythment la vie politique belge. Depuis cette époque, le pays est tantôt confronté à la nécessité d'en concevoir une, tantôt se trouve entre deux réformes de l'Etat, tantôt s'efforce de digérer la dernière d'entre elles.

I. La Première Réforme de l'Etat

La transformation de l'Etat unitaire était – intellectuellement du moins – à l'ordre du jour depuis la fin de la Seconde guerre mondiale mais n'a pu être engagée qu'au cours de la législature 1968-1971⁸.

⁶ P. MARTENS, « Le rôle de la Cour d'arbitrage dans l'édification du fédéralisme en Belgique », *R.B.D.C.*, 2003, p. 12. Loin d'être « le fruit d'un choix délibéré », le fédéralisme belge « constitue la solution incrémentale et pragmatique des conflits et crises communautaires reposant sur des compromis subtils entre des visions divergentes du vivre ensemble » (M. REUCHAMPS, « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », in R. DANDROY, G. MATAGNE et C. VAN WYNSBERGHE (eds), *Le fédéralisme belge – Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2013, pp. 36-37). « The gradual evolution towards a federal State was thus reached in the classical Belgian way, by letting the tension build up and then finally opting for compromise » (K. DESCHOUWER, « And the Peace Goes On? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century », *West European Politics*, 2006, vol. 29, p. 903).

⁷ J.-C. SCHOLSEM, « La Constitution belge : structure, style et valeur de modèle », in *La Constitution hier, aujourd'hui et demain*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 82.

⁸ La transformation de l'Etat unitaire était – intellectuellement du moins – à l'ordre du jour depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. La loi du 3 mai 1948 a créé, à l'initiative de Pierre Harmel, un « Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques en Régions wallonne et flamande », connu sous le nom de « Centre Harmel ». Celui-ci a déposé ses conclusions en 1958 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1957-1958, n° 940). En 1962, le Gouvernement prépara une nouvelle révision constitutionnelle, destinée notamment à régler plus harmonieusement les rapports entre les communautés francophone et néerlandophone ainsi qu'à jeter les bases d'une régionalisation. Il devait également être question d'adapter la Constitution au nouvel ordre juridique international et de moderniser les structures de l'Etat. En octobre 1962, un groupe de travail politique (PSC/PSB) explora ces questions, de même que la commission tripartite de la Table Ronde pour la réforme des institutions, créée, quant à elle, en janvier 1964. Ces

Au cours de celle-ci, le processus de réforme de l'Etat fut réellement entamé. Le fédéralisme belge est une œuvre née de revendications contradictoires qui ont néanmoins pu être conciliées au prix d'une ingénierie institutionnelle d'une subtilité et d'une complexité rares. Les Flamands entendaient, en effet, réaliser la réforme de l'Etat sur base de trois communautés : les deux grandes communautés et la petite communauté de langue allemande. Les Francophones, quant à eux, optaient pour un fédéralisme régional caractérisé par une région flamande, une région wallonne et une région bruxelloise à part entière, manifestation d'un sentiment d'indifférence ou à tout le moins d'altérité existant entre Bruxellois francophones et Wallons. Le compromis s'est réalisé par l'incorporation dans la Constitution des deux logiques. La Belgique serait dotée à la fois de communautés et de régions. Le Constituant a jeté alors les bases d'une transformation de l'Etat unitaire en Etat communautaire et en Etat régional. Dans cette perspective, furent créées trois communautés culturelles et trois régions.

La Première Réforme de l'Etat permet donc de consacrer l'autonomie culturelle⁹. Elle a été réalisée en 1970-1971 par la révision de la Constitution – consacrée par l'adoption des articles *3bis*, *3ter* et *59bis*¹⁰ – et le vote des lois des 3 et 21 juillet 1971. Elle consista principalement en un éclatement limité du pouvoir législatif. Des compétences en matière d'enseignement – plus symboliques que réelles – en matière culturelle et en matière d'emploi des langues furent soustraites au pouvoir législatif, et attribuées à des assemblées distinctes pour la Communauté culturelle française et la Communauté culturelle néerlandaise¹¹. Ces assemblées – les conseils culturels – ont été

travaux furent à l'origine de la déclaration de révision de la Constitution du 3 mars 1965. Toutefois, le travail de la constituante 1965-1968 n'a pas débouché sur un processus de régionalisation ou de communautarisation du pays.

⁹ Voy. ANNALES DE DROIT DE LOUVAIN, *La Constitution belge révisée*, numéro spécial, 1972/2-3 ; P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, 1972 ; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1975.

¹⁰ Devenus les art. 2, 38, 127 et 129 de la Constitution.

¹¹ Il faut s'attarder un instant sur le concept de « communauté » dont les Francophones n'ont pas toujours appréhendé avec exactitude la réalité juridique et politique. Il ne s'agit pas, comme certains d'entre eux ont cru pouvoir l'affirmer, du droit pour des organes politiques communautaires de s'adresser à une population qui use de leur langue où qu'elle soit installée sur le territoire national. Le concept de communauté se fonde à la fois sur un territoire étanche et sur un territoire poreux. Ainsi, par exemple, les institutions de la Communauté flamande sont seules habilitées à exercer leur compétence sur le territoire étanche de la région de langue néerlandaise et ont vocation à intervenir à l'égard des institutions unilingues – et partant indirectement à l'égard des citoyens qu'elles concernent – sur le territoire poreux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

dotées du pouvoir de prendre des décrets, dont la force juridique était équivalente à celle des lois. En même temps, la Communauté culturelle allemande a été pourvue d'un conseil – et non d'un conseil culturel – qui avait le pouvoir d'adopter, dans certaines des matières où les conseils culturels étaient compétents, des règlements, soit des règles de droit d'une force inférieure à celle des lois.

Alors qu'ils organisaient l'autonomie culturelle, les auteurs de la réforme de l'Etat consacraient, mais uniquement dans son principe, l'autonomie régionale. La mise en œuvre de celle-ci, en vertu de l'article 107*quater*, devenus les articles 3 et 39 de la Constitution, étant laissée au pouvoir législatif, statuant à une majorité spéciale, dite cumulative ou surqualifiée.

En 1970, le Constituant a également aménagé l'organisation du pouvoir central – tant en ce qui concerne l'exécutif que le législatif – en fonction de la division de l'Etat en deux grandes communautés linguistiques et culturelles. Dans cette perspective, sont apparues de nouvelles institutions ou procédures de droit public, tels la parité linguistique au sein du Conseil des ministres, les groupes linguistiques au sein des Chambres législatives, le vote des lois à majorité spéciale ou la procédure de la sonnette d'alarme. Un article 6*bis*, devenu l'article 11, consacrant les principes de non-discrimination et de protection des minorités idéologiques et philosophiques, fut également inséré, en 1970, dans la Constitution.

Entre 1971 et 1980, il fut impossible de trouver la majorité spéciale nécessaire à l'adoption de la loi permettant la mise en œuvre de l'article 107*quater* de la Constitution. Cette paralysie s'expliquait principalement par les divergences existant sur le statut de la Région bruxelloise. Alors que les Francophones souhaitaient la création d'une région à part entière, telle n'était pas la position des Flamands. Ceux-ci optaient soit pour une cogestion de Bruxelles par les deux grandes communautés, soit pour une gestion directe de Bruxelles, considérée comme un district fédéral, par l'autorité centrale. Cette paralysie institutionnelle ne fut, cependant, pas totale. Des initiatives qui ne requéraient pas l'adoption d'une loi spéciale furent prises¹².

Il en va de même pour les institutions de la Communauté française. En d'autres termes, Bruxelles est un lieu, certes non exclusif, d'exercice des compétences de la Communauté flamande.

¹² La loi du 1^{er} août 1974 organisa une politique différenciée pour chaque région dans des matières que l'on envisageait d'attribuer aux régions à créer ultérieurement en application de

II. *La Deuxième Réforme de l'Etat*

En 1980, après l'échec de quelques nouvelles tentatives de réformes, la Constitution fut, à nouveau, modifiée afin de réaliser la Deuxième Réforme de l'Etat¹³. Le Constituant a abandonné le concept de « communauté culturelle » au profit de celui plus large de « communauté ». Cette modification terminologique a consacré l'extension des compétences communautaires aux matières personnalisables. Par ailleurs, il a été prévu que les organes des communautés pourraient être investis de la compétence de régler les matières régionales. Enfin, il a été établi que les communautés seraient dotées d'exécutifs propres. Bien que l'article 107^{quater} de la Constitution n'ait pas été soumis à révision, les auteurs de la Deuxième Réforme de l'Etat ont précisé les règles applicables aux régions et ont, notamment, affirmé le principe selon lequel le législateur peut conférer aux conseils régionaux le pouvoir de prendre, comme les conseils communautaires, des décrets ayant force de loi¹⁴. Par ailleurs, un certain nombre de modifications, communes aux régions et aux communautés, ont également été apportées à la Constitution. Tel fut notamment le cas de l'article 107^{ter} – devenu les articles 141 et 142 de la Constitution – relatif à la prévention et au règlement des conflits de compétences entre lois et décrets ou entre décrets. Cette disposition a prévu la création d'une nouvelle juridiction, la Cour d'arbitrage,

l'article 39 de la Constitution. Des assemblées régionales consultatives composées des sénateurs de la région et, à Bruxelles, des membres du Conseil d'agglomération furent créées et une procédure aboutissant au vote, par le Parlement, des lois dont l'application se limite à une région fut mise en place. Parallèlement, des comités ministériels des affaires régionales furent constitués au sein du Gouvernement. Enfin, des budgets distincts regroupèrent les dépenses afférentes aux compétences attribuées à ces ébauches d'institutions régionales. Les assemblées disparurent en 1977, mais les comités ministériels et les budgets survécurent. En 1979, l'autonomie de ces comités ministériels fut accrue. Leurs membres ne cumulèrent plus les fonctions nationales avec leurs attributions régionales, et leurs décisions furent soustraites au contrôle que le ministre du Budget exerce sur toutes les dépenses de l'Etat. Une structuration du pouvoir exécutif analogue à celle qui existait pour les régions fut mise sur pied pour les communautés culturelles. Des comités ministériels des affaires communautaires étaient compétents pour les matières qui relevaient de la compétence des conseils culturels, ainsi que pour les matières dites personnalisables qui, sur le plan législatif, relevaient encore de la compétence du Parlement fédéral, mais qui étaient destinées à être transférées aux conseils culturels. Les comités ministériels à compétence régionale ou communautaire furent appelés « exécutifs ». Dans les limites *ratione materiae* de leurs compétences, ces exécutifs se substituaient au Conseil des ministres lorsque c'était juridiquement possible. Ils le doublaient dans tous les autres cas, le Conseil des ministres se bornant, uniquement en vertu d'un accord politique, à entériner les décisions proposées par les exécutifs.

¹³ Voy. JEUNE BARREAU DE BRUXELLES, *La réforme de l'Etat, cent cinquante ans après l'indépendance nationale*, Bruxelles, Ed. du Jeune barreau de Bruxelles, 1980.

¹⁴ Art. 26bis, devenu l'art. 134 de la Constitution.

devenue aujourd'hui Cour constitutionnelle. Il faut également mentionner les modifications constitutionnelles organisant le droit des communautés et des régions d'établir des impôts et d'exiger des rétributions¹⁵, permettant l'interprétation des décrets par voie d'autorité¹⁶ et réorganisant l'exercice de la tutelle administrative¹⁷.

En 1980, le législateur adopta les lois de réformes institutionnelles des 8 et 9 août. Ce sont les lois fondatrices du fédéralisme belge. Elles ont été modifiées à plusieurs reprises depuis lors, mais elles ont constitué la base sur laquelle s'est érigé le système fédéral tel que nous le connaissons aujourd'hui. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a fixé les règles de composition des organes des Régions flamande et wallonne et des Communautés française et flamande. Elle a organisé, tant en ce qui concerne les organes exécutifs que législatifs, un système de mise en œuvre progressive de l'autonomie régionale et communautaire¹⁸. Elle a consacré, en outre, l'absorption des institutions de la Région flamande par celles de la Communauté flamande et a jeté les bases du système de répartition des compétences entre la collectivité fédérale et les entités fédérées. La loi ordinaire du 9 août 1980 organisa, quant à elle, notamment, le système de prévention des conflits de compétence et de prévention et de règlement des conflits d'intérêt, ainsi que les mécanismes de financement des régions et des communautés. Ces lois furent encore complétées par la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, par la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et par la loi du 10 mai 1985 relative aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage.

¹⁵ Art. 110, 111 et 113, devenus les art. 170, 171 et 173 de la Constitution.

¹⁶ Art. 28, devenu l'art. 133 de la Constitution.

¹⁷ Art. 108, devenu l'art. 162 de la Constitution.

¹⁸ Il fut décidé d'organiser progressivement l'autonomie des exécutifs régionaux et communautaires de telle sorte que, dans un premier temps, ils resteraient intégrés au Gouvernement national pour ensuite être élus par les conseils dans le respect de la composition proportionnelle et enfin, constituer l'émanation de la majorité qui se dégage au sein de l'assemblée. Le double mandat fut institué en ce qui concerne la composition des conseils régionaux et communautaires. Dans un premier temps, tous les parlementaires nationaux étaient membres, de droit, selon les cas, d'une ou deux assemblées régionales ou communautaires. Par la suite, seuls les élus directs exerçaient également la fonction de conseiller régional ou de conseiller communautaire. Dans le système définitif, qui n'a jamais vu le jour, ces conseils auraient dû être composés exclusivement de sénateurs élus directement.

III. *La Troisième Réforme de l'Etat*

Force fut cependant de constater que le système institutionnel issu des réformes opérées entre 1980 et 1983 se caractérisait par certaines lacunes – notamment en ce qui concerne les institutions régionales à Bruxelles et la réforme du Sénat – et par certaines déficiences, notamment dans la manière dont les compétences avaient été réparties entre la collectivité fédérale, les régions et les communautés. Dès lors, en 1988 et en 1989, il fallut provoquer une nouvelle vague de réformes institutionnelles consacrant la Troisième Réforme de l'Etat¹⁹. L'Accord gouvernemental du 2 mai 1988 prévoyait trois phases successives dans cette nouvelle transformation de notre système institutionnel.

Une première phase fut consacrée à la révision de certaines dispositions constitutionnelles et à l'adoption de deux lois importantes. Le premier objectif poursuivi par le Constituant fut d'assurer la communautarisation de l'enseignement. A cette fin, il modifia les articles 17 et 59*bis*, devenus respectivement les articles 24 et 127 de la Constitution. Ensuite, en modifiant les articles 107*ter*, 108*ter* et 115, devenus aujourd'hui les articles 136, 141, 166, 174 et 177 de la Constitution, il créa les conditions d'un accroissement des compétences de la Cour d'arbitrage, de la mise en place des institutions de la Région de Bruxelles-Capitale et de la mise en œuvre d'un nouveau système de financement des régions et des communautés. Enfin, le Constituant procéda à la révision des articles 47 et 48, devenus les articles 61 et 62 de la Constitution, et adopta la loi du 9 août 1988 afin de consacrer un accord politique destiné à résoudre les épineux conflits relatifs aux communes à statut linguistique spécial. A l'occasion de cette première phase de réformes, fut également adoptée la loi spéciale du 8 août 1988, modifiant sur certains points la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Il s'agissait d'opérer un renforcement des compétences des régions et des communautés et de formuler avec plus de précision les limites de leurs compétences respectives, d'une part, et de consacrer légalement un accord politique intervenu à propos de la composition de l'Exécutif flamand, d'autre part.

¹⁹ Voy. J. BRASSINNE, « Les nouvelles institutions de la Belgique », *Dossiers du CRISP*, n° 30, 1990.

Lors d'une deuxième phase, le législateur s'est attaché à exécuter les dispositions constitutionnelles relatives à la Cour d'arbitrage – lois spéciale et ordinaire du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage –, à la Région de Bruxelles-Capitale – loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises – et au financement des régions et des communautés – loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions –²⁰.

IV. *La Quatrième Réforme de l'Etat*

La troisième phase n'a pu être réalisée ni sous la législature 1987-1991, ni au début de la suivante. Il fallut attendre le « Dialogue de communauté à communauté » et les accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin pour concrétiser la Quatrième Réforme de l'Etat²¹.

Celle-ci concernait des modifications aussi fondamentales que l'affirmation du caractère fédéral de la Belgique, la réduction du nombre de membres de la Chambre des représentants, la redéfinition de la composition et des attributions du Sénat, l'élection directe des conseils régionaux, la reconnaissance d'une relative autonomie constitutive à certaines entités fédérées, l'éclatement des relations internationales entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés, la scission de la province de Brabant, ainsi que le transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française respectivement vers la Région wallonne et la Commission communautaire française. Les réformes, consacrées par la révision constitutionnelle des 16 février, 5 mai et 18 juin 1993, ainsi que par l'adoption des lois ordinaire et spéciale du 16 juillet 1993, furent également l'occasion d'améliorer encore quelque peu le système de répartition des compétences entre la collectivité fédérale, les régions et les

²⁰ Il faut encore mentionner les lois du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée aux articles 92bis, §§ 5 et 6, et 94, § 3, de la LSRI et de la loi portant diverses réformes institutionnelles du 16 juin 1989, qui visait non seulement à compléter les lacunes des réformes opérées depuis 1988 mais aussi à corriger certains aspects inadaptés des textes qui venaient d'être adoptés.

²¹ Voy. ADMINISTRATION PUBLIQUE, *La Belgique est un Etat fédéral*, numéro spécial, 1994/2-3 ; A. ALEN et L.P. SUETENS (eds), *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 1993 ; CENTRE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET ADMINISTRATIVES DE L'UCL, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993 ; CENTRE DE DROIT PUBLIC DE L'ULB, *Les réformes institutionnelles de 1993 – Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994 ; J. CLEMENT et al., *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Anvers, Maklu, 1993. Voy. égal. F. DELPÉRE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

communautés. En résumé, la Quatrième Réforme de l'Etat a comporté en deux volets distincts : l'approfondissement du fédéralisme et la réorganisation des autorités fédérales²².

V. La Cinquième Réforme de l'Etat

Une Cinquième Réforme de l'Etat a été traduite dans les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001, lesquelles trouvent leur origine dans les Accords dits « du Lambermont » et « du Lombard »²³.

Les Accords du Lambermont ont eu pour objet de doter les régions de compétences plus larges dans les secteurs de l'agriculture, du commerce extérieur et, surtout, des pouvoirs subordonnés. Par ailleurs, la réglementation et le contrôle des dépenses électorales, les moyens de la Loterie nationale et la coopération au développement ont été transférés aux communautés et régions. Enfin, le financement des communautés a été renforcé, tandis qu'une certaine autonomie fiscale a été concédée aux régions. Cette réforme a donc permis un refinancement structurel de la Communauté française.

Les Accords du Lombard, quant à eux, concernaient les seules institutions bruxelloises et visaient notamment à prévenir tout risque de blocage de celles-ci à la suite de la poussée du Vlaams Blok dans la capitale.

VI. La Sixième Réforme de l'Etat

En 2011, sont jetées les bases d'une Sixième Réforme de l'Etat. Celle-ci fait suite à la plus longue crise politique qu'a connue la Belgique – 541 jours –, laquelle trouvait son origine dans les divergences profondes existant entre Francophones et Flamands sur la manière de scinder l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde

²² F. DELPÉRÉE, « Les principes de la révision constitutionnelle de 1993 », in A. LETON (dir.), *La Belgique : un Etat fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 38.

²³ Voy. ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Saint-Polycarpe, Lombard et Saint-Boniface : une réforme à plusieurs visages*, numéro spécial, 2002/3-4 ; A. ALÉN (ed.), *De vijfde Staatshervorming van 2001*, Brugge, de Keure, 2002 ; CENTRE DE DROIT PUBLIC DE L'ULB, *Les accords du Lambermont et du Lombard – Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Bruxelles, Bruylant, 2003 ; F. DELPÉRÉE (dir.), *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001 – La réforme de la Saint-Polycarpe*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

et d'approfondir la réforme de l'Etat²⁴. Cette crise a débouché, le 11 octobre 2011, sur la conclusion d'un Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'Etat²⁵, conclu entre huit partis²⁶.

La mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'Etat a été réalisée en deux phases, entre 2012 et 2014²⁷.

La première phase a donné lieu à la révision des articles 63 et 160 de la Constitution, ainsi qu'à l'insertion dans la Constitution des articles 157*bis* et 168*bis*. Elle a donné lieu également à l'adoption de plusieurs lois spéciales et ordinaires. Tous ces textes ont été adoptés le 19 juillet 2012 et publiés au *Moniteur belge* du 22 août 2012.

La seconde phase a donné lieu à la révision des articles 5, alinéa 2, 11*bis*, 23, 41, 43, 44, 46, 56, 57, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 100, 117, 118, § 2, 119, 123, § 2, 142, 143, 144, 151, § 1^{er}, 162, 167, 170, § 3, et 180 de la Constitution, ainsi qu'à l'insertion dans la Constitution des articles 39*bis*, 39*ter* et 135*bis*. Elle a donné lieu également à l'adoption de plusieurs lois spéciales et ordinaires. Tous ces textes ont été adoptés le 6 janvier 2014 et publiés au *Moniteur belge* du 31 janvier 2014.

Les dispositions constitutionnelles modifiées ou insérées l'ont été sur la base, d'une part, de la déclaration de révision constitutionnelle du 6 mai 2010, publiée au *Moniteur belge* du 7 mai 2010, et, d'autre part, de la révision de l'article 195 de la Constitution, par l'insertion

²⁴ Sur cette crise, voy. H. DUMONT, « Un impossible dialogue ? Deux communautés dans la tourmente », in A. VON BUSEKIST (dir.), *Singulière Belgique*, Paris, Fayard, 2012, pp. 29-45 ; S. GOVAERT, « Les négociations communautaires et la formation du Gouvernement Di Rupo (juin 2010-décembre 2011) », *C.H. CRISP*, 2012, n° 2144-2145.

²⁵ Voy. le texte : « Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes – Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'Etat » (http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirupo.pdf).

²⁶ Il s'agissait des partis appartenant aux familles politiques socialiste, sociale-chrétienne, libérale et écologiste. Les écologistes, partie à l'accord, ne furent pourtant pas associés à la formation du Gouvernement fédéral formé par la suite par Elio Di Rupo.

²⁷ Voy. A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2014 ; P. BLAISE, J. FANIEL et C. SAGESSER, *Introduction à la Belgique fédérale – La Belgique après la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Editions du CRISP, 2014 ; P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (ed.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Anvers, Intersentia, 2012 ; J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La Sixième Réforme de l'Etat (2012-2013) – Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2013 ; J. VELAERS, « De zesde staatshervorming, eerste fase : BHV, de randgemeenten, Brussel en de democratie », *R.W.*, 2012-13, pp. 1002-1030 (deel I) et pp. 1042-1061 (deel II) ; J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014.

d'une disposition transitoire, le 29 mars 2012, publiée au *Moniteur belge* du 6 avril 2012.

La Sixième Réforme de l'Etat concerne de très nombreuses questions et un nombre considérable de dispositions constitutionnelles qu'il n'est pas utile de recenser ici de manière exhaustive²⁸. On peut se contenter d'indiquer qu'il offre une solution à la problématique de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Ensuite, il implique de nouveau transferts significatifs de compétences aux entités fédérées, et notamment en ce qui concerne les allocations familiales. Il redessine un système de financement des régions et des communautés en favorisant leur autonomie sans remettre en cause des mécanismes de solidarité. Il étend l'autonomie constitutive tant dans son champ d'action qu'en ce qui concerne les entités fédérées qui en bénéficient. Tel est désormais le cas de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone. Il opère une nouvelle réforme du Sénat. Il règle diverses questions relatives aux élections et à la durée des différentes législatures. Enfin, il accroît encore les compétences de la Cour constitutionnelle, notamment en lui permettant de contrôler le respect de la loyauté fédérale. Ces accords ont, en outre, été complétés par les accords de la Sainte-Emilie, conclus entre partis francophones afin d'opérer le transfert de nouvelles compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française.

*

Le système institutionnel belge a connu des mutations permanentes entre 1970 et 2014. Les institutions belges sont d'une rare complexité. De post-unitaires en 1970, elles sont devenues pré-fédérales en 1980 et en 1988. En 1993, le fédéralisme s'est réellement imposé. Il a alors été pleinement assumé par les auteurs de la réforme de l'Etat. La suppression du double mandat conçu en 1980 et la réforme du Sénat en offrent des témoignages parmi d'autres. Les institutions « centrales » – terminologie empruntée à l'Etat unitaire en désagrégation – sont aujourd'hui qualifiées, sans honte ni retenue, de « fédérales ». Ce fédéralisme, cependant, ne ressemble

²⁸ L'Accord institutionnel comprend les titres suivants : « Renouveau politique », « BHV et Bruxelles : solution communautaire durable », « Détail des transferts de compétences de l'Etat fédéral aux entités fédérées », « Détail de la proposition de réforme de la loi spéciale de financement ».

à aucun autre. Il est profondément enraciné dans les exigences d'un inconscient collectif national, complexe et divisé. Les observateurs étrangers parlent d'ailleurs volontiers d'un « fédéralisme unique »²⁹ ou, mieux encore, d'un « fédéralisme à la belge »³⁰.

Tout d'abord, le fédéralisme belge est à géométrie variable. La perception même de ce que peut être une entité fédérée varie en fonction du critère choisi (élection directe de l'assemblée, autonomie constitutive, pouvoir législatif propre, etc.). Ceci est le produit d'une logique de compromis et traduit la complexité des négociations qui ont présidé à la réforme de l'Etat. Il s'agit d'une manifestation de ce fédéralisme du possible qui s'est instauré dans notre pays.

Ensuite, les auteurs de la réforme de l'Etat n'ont pas voulu – ou n'ont pas pu – inscrire leur entreprise dans une perspective d'uniformité, ni même dans le respect du principe d'égalité³¹. Comment comprendre, par exemple, que des pouvoirs étendus soient conférés à la Commission communautaire française alors que la Commission communautaire flamande en est privée ?

Enfin, quels que soient les critères retenus, la Communauté flamande et la Région wallonne apparaissent toujours comme les partenaires les plus forts de la Belgique fédérale. Elles bénéficient d'un statut supérieur d'autonomie. Viennent, ensuite, la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale qui sont incontestablement des entités fédérées à part entière.

La Communauté française subsiste en tant qu'entité fédérée, mais elle pourrait bien à terme rejoindre la Région flamande dans le cimetière des illusions institutionnelles. En effet, les mécanismes mis en œuvre en 1993, et utilisés à nouveau en 2014, permettent tout à la fois de réduire à néant les compétences qui sont les siennes et ne garantissent en rien qu'elle puisse disposer d'institutions fortes et autonomes. Celles-ci peuvent aisément se réduire à des organes cogérés par les mandataires du Parlement de la Région wallonne et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

²⁹ J. FITZMAURICE, *The Politics of Belgium : A Unique Federalism*, Londres, Hurst & Co, 1996.

³⁰ E.A. FERIOLI, « Il Belgio », in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE et G.F. FERRARI (dir.), *Diritto costituzionale comparato*, Rome-Bari, Laterza, 2009, p. 337.

³¹ Voy. le verbo « Asymétrie ».

Quant aux commissions communautaires, quelle que soit l'importance de leurs attributions, elles ne s'analysent pas, à tout le moins sur le plan psychologique, comme d'authentiques entités fédérées. La Commission communautaire commune trouve sa raison d'être essentielle dans la nécessité de résoudre à Bruxelles un problème strictement technique, à savoir modaliser l'exercice des compétences bicommunautaires sur le territoire des dix-neuf communes. La Commission communautaire française est une entité fédérée en devenir, mais n'est-ce pas en raison du seul fait qu'elle permet de considérer isolément les Francophones de la Région de Bruxelles-Capitale ? Elle est une région par soustraction. De plus, son absence d'autonomie financière est un facteur de fragilisation.

En simplifiant, peut-être à l'excès, notre système institutionnel et en l'inscrivant moins dans une perspective juridique ou formelle que psychologique ou sociologique, il est permis d'affirmer qu'il existe en Belgique quatre authentiques entités fédérées – la Communauté flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone – autour desquelles gravitent des satellites institutionnels, comme la Communauté française et les trois commissions communautaires.

La Sixième Réforme de l'Etat n'a en rien été une rupture par rapport aux réformes de l'Etat précédentes. Elle en a été l'approfondissement, en accroissant encore la dimension centrifuge, avec notamment un nouveau système de financement des régions et des communautés, de nouveaux transferts de compétences et un accroissement de l'autonomie constitutive. Mais elle ne traduit en rien une nouvelle vision du fédéralisme belge³². Par ailleurs, elle pourrait être la source de nouvelles tensions³³.

A cet égard, il serait naïf de croire que la Sixième Réforme de l'Etat constitue l'aboutissement du processus global de réforme³⁴.

³² L.G. SCIANNELLA, « La parabola discendente di uno Stato. Cronoaca della difficile crisi politica belga », *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 28 marzo 2012, p. 14. Voy. cependant F. ANGELINI et M. BENVENUTI, « Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato », *Istituzioni del federalismo – Rivista di studi giuridici e politici*, 2013, p. 196.

³³ M. REUCHAMPS, « The Current Challenges on Belgian Federalism and the Sixth Reform of the State », in A.L. BASAGUREN et L. ESCAJEDO SAN-EPIFANIO (eds), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Londres/Berlin-Heidelberg, 2013, p. 392.

³⁴ Comme l'écrit Jean-Claude Scholsem, les réformes de l'Etat « nous ont accoutumés tant aux brusques saccades qu'aux longues inerties. En vain aspirerions-nous à l'assurance d'un point final, ce sont partout des points d'interrogation qui nous entourent » (J.-C. SCHOLSEM, « La réforme de l'Etat : une mise en perspective », *Act. dr.*, 1991, p. 287).

Tôt ou tard, les auteurs de la réforme de l'Etat devront s'atteler à une simplification du paysage institutionnel, en particulier à Bruxelles. Ils seront inévitablement amenés à améliorer encore et à rendre plus cohérent le système de répartition des compétences. Ils augmenteront sans doute le degré d'autonomie constitutive des entités fédérées et, qui sait, opèreront une troisième réforme du Sénat, après ce qui s'annonce comme l'une des déceptions les plus cuisantes de la Sixième Réforme de l'Etat.

Marc Uyttendaele et Marc Verdussen