

La septième réforme institutionnelle est-elle pour tout de suite ?

Jean Faniel

Depuis 1970, l'État belge a connu six réformes institutionnelles. Plus encore que les précédentes, la dernière, décidée en 2011, a laissé le sentiment à beaucoup d'acteurs et d'observateurs qu'une nouvelle réforme adviendrait nécessairement, peut-être même à brève échéance.

Toutefois, plus de six ans plus tard et un an avant une échéance électorale importante et susceptible d'éventuellement relancer un débat institutionnel, force est de constater que les appels à une septième réforme sont peu nombreux et reçoivent peu d'écho. Par conséquent, on peut se demander si une septième réforme institutionnelle est aussi imminente qu'on a pu le croire.

Dans un premier temps, on envisagera les raisons qui laissent penser qu'une nouvelle réforme est probable, voire inévitable. Dans un second temps, on reviendra sur les dynamiques ayant présidé aux six réformes intervenues jusqu'ici, on considérera les positions actuelles des principales forces politiques en matière institutionnelle et on examinera le contexte politique actuel pour appréhender la probabilité qu'une septième réforme institutionnelle intervienne sous peu¹.

Une réforme apparemment inévitable

Six réformes institutionnelles ont été opérées depuis 1970. Celles-ci ont toutes été le produit de revendications en faveur d'un changement à opérer dans l'architecture des institutions ou dans la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir à créer ou existants. Les rapports de force politiques, en particulier entre partis francophones et flamands, eux-mêmes appuyés par différents acteurs économiques, sociaux ou culturels, ont façonné le calendrier de ces réformes. Les séquences de négociation débouchant sur des accords ont alterné avec des périodes de blocage ou avec des moments de relative absence de demandes nouvelles. Depuis la dernière réforme institutionnelle, plusieurs éléments sont venus alimenter l'idée qu'une nouvelle réforme était vraisemblable.

La N-VA n'a finalement pas participé à la phase principale des négociations en vue d'une sixième réforme de l'État, quittant la table en juillet 2011, et n'a pas soutenu sa transposition en textes constitutionnels et légaux en 2012 et 2014. Néanmoins, sa victoire

¹ Ce texte est issu de l'exposé présenté à l'occasion du colloque *Les scénarios éventuels d'une réforme de l'État après 2019* organisé à Eupen le 13 avril 2018 par le Parlement de la Communauté germanophone.

électorale éclatante lors du scrutin fédéral de 2010 et son nouveau statut de premier parti flamand ont permis à ce parti de mettre une pression décisive sur les autres formations flamandes et sur les partis francophones. Lors des élections de 2014, la N-VA a conforté son assise, au niveau régional comme à l'échelon fédéral, et a même creusé l'écart avec les autres partis, francophones comme flamands. Cette formation demeure partisane d'une autonomie accrue de la Flandre, devant conduire, à terme, à l'indépendance de celle-ci. On pourrait dès lors penser que la pression politique en faveur d'une nouvelle réforme institutionnelle demeure importante dans les rangs flamands, voire qu'elle s'est renforcée.

La situation institutionnelle consécutive à l'application de la sixième réforme comporte elle-même des éléments susceptibles de conduire à une nouvelle modification de la répartition de certaines compétences, voire à la réforme de certaines institutions et, plus largement, de l'architecture institutionnelle du pays. C'est ce que, dès 2015, une équipe de juristes de l'Université Saint-Louis - Bruxelles a mis en évidence². À l'époque, le constitutionnaliste Hugues Dumont pointait les problèmes non résolus ou même créés par la sixième réforme (tels le statut des provinces ou celui du Sénat, par exemple) et appelait à une réflexion sereine, avant le scrutin multiple de 2019, sur les contours d'une septième réforme³.

La mise sur pied, en octobre 2014, d'un gouvernement s'appuyant largement sur une majorité de députés dans le groupe linguistique néerlandais de la Chambre des représentants mais nettement minoritaire dans son groupe français (gouvernement Michel, N-VA/MR/CD&V/Open VLD) a ravivé l'analyse selon laquelle les francophones, s'estimant injustement dominés, pourraient demander davantage d'autonomie. Plus d'un a même estimé qu'un tel processus était précisément recherché par la N-VA et son président, Bart De Wever, pour favoriser l'aboutissement de leurs propres revendications.

L'actualité bruxelloise des deux dernières années (problèmes de mobilité, attentats du 22 mars 2016 et affaire du Samusocial) a conduit plusieurs personnalités de premier plan (le ministre-président Rudi Vervoort (PS), le ministre régional Pascal Smet (SP.A) et le président de son parti, John Crombez, ainsi que la coprésidente d'Écolo, Zakia Khattabi) à présenter des propositions de réformes des institutions œuvrant sur le territoire de la région bilingue. Un certain débat s'est ainsi enclenché, impliquant de près ou de loin l'ensemble des partis représentés au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale⁴. Nombre des éléments mis sur la table par les différents protagonistes nécessitent une réforme institutionnelle puisqu'ils requièrent une révision de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Enfin, depuis l'accord de gouvernement signé le 10 juin 2009 entre le SP (aile germanophone du PS), le PFF (composante germanophone du MR) et ProDG, les partis au pouvoir en Communauté germanophone, et plus largement les élus siégeant au Parlement de cette Communauté, sont demandeurs du transfert de l'exercice de compétences supplémentaires de la Région wallonne (en particulier en matière d'Aménagement du territoire et de Logement) ou de la Province de Liège à la Communauté germanophone. Or, même si des négociations sont en cours, ces demandes n'ont à ce jour pas trouvé satisfaction.

² H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ (dir.), « La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ? », *Les Dossiers du Journal des tribunaux*, n° 98, 2015.

³ *Le Soir*, 15 juin 2015.

⁴ Interview de Jean-Paul Nassaux, « Les institutions bruxelloises en question », *Radio Panik*, 9 avril 2018.

Un débat institutionnel plutôt discret

Si différents facteurs sont susceptibles de mener à une septième réforme institutionnelle, force est de constater que le débat politique ne semble pas se diriger vers de nouvelles négociations institutionnelles à brève échéance.

Les réformes institutionnelles se suivent, mais leur dynamique ne se ressemble pas. Globalement, on peut considérer que les trois premières (1970, 1980 et 1988-1989) résultaient de la rencontre d'exigences émanant tant du Mouvement flamand que du Mouvement wallon et des aspirations bruxelloises (voire germanophones). Si les revendications flamandes et les demandes wallonnes ne coïncidaient pas, elles pouvaient néanmoins s'articuler, ce qui a donné naissance aux Communautés pour rencontrer les premières et aux Régions pour satisfaire les secondes. Ces trois premières réformes ont été parsemées de moments de tension, de blocages, d'échecs (comme en 1978 avec l'abandon du Pacte d'Egmont et des Accords du Stuyvenberg) et de compromis.

La quatrième réforme a consacré et approfondi le fédéralisme. Elle représente probablement un tournant car elle a fait apparaître une différence de vision sur la suite du processus. Tandis que les francophones estimaient que les lois adoptées en 1993 « visant à *achever* la structure fédérale de l'État » devaient marquer un arrêt, au moins pour un bon moment, des discussions institutionnelles, le Premier ministre, Jean-Luc Dehaene (CVP), reflétant une opinion largement répandue en Flandre, déclarait que « le fédéralisme est un processus évolutif par définition ».

Effectivement, les divergences entre l'attitude des partis flamands et celle des partis francophones à l'égard d'un approfondissement du fédéralisme se sont clairement manifestées par la suite. Le 3 mars 1999, le Parlement flamand a adopté à une très large majorité cinq résolutions demandant la défédéralisation supplémentaire de plusieurs compétences⁵. Du côté francophone, il paraissait exclu de rouvrir un débat institutionnel, mais la dégradation incessante des finances de la Communauté française a conduit les trois partis traditionnels et Écolo à accepter une cinquième réforme (2001). De manière quelque peu contrainte sans doute, réapparaissait ainsi une dynamique d'échange (compétences contre financement, dans ce cas), nécessaire à l'aboutissement d'un accord institutionnel.

Par la suite, une telle dynamique a longtemps fait défaut. Sous la pression notamment du cartel CD&V–N-VA puis de la montée en puissance, seul, du second de ces deux partis, les partis flamands ont mis de nouvelles revendications institutionnelles sur la table (dont celle de la scission, particulièrement emblématique, de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde). Pour leur part, les francophones se sont accordés pour n'être « demandeurs de rien ». Ce positionnement, quoique légitime en soi, a eu le don d'agacer les représentants politiques flamands, Steven Vanackere (CD&V) allant jusqu'à lancer : « Francophones, cessez d'être demandeurs de rien ! »⁶. À nouveau, c'est davantage sous la contrainte – en l'occurrence celle de partis flamands unanimes à réclamer une réforme institutionnelle avant de former un nouveau gouvernement fédéral – que les francophones ont accepté de négocier, mettant alors certains éléments dans la balance en guise de contreparties – dont un refinancement conséquent de la Région bruxelloise.

⁵ G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1670-1671, 2000.

⁶ *Le Soir*, 8 mai 2010.

Actuellement, la dynamique de revendications susceptibles de se rencontrer paraît relativement peu être à l'œuvre. D'une part, les partis flamands ne revendiquent pas, de manière unanime ou simplement majoritaire, de nouveaux transferts de compétence de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées. D'autre part, les partis francophones n'avancent pas de demandes susceptibles de servir de monnaie d'échange.

À cet égard, la sixième réforme institutionnelle fait sentir ses effets. Ayant reçu d'importantes nouvelles compétences, les entités fédérées sont toujours occupées à en digérer la réception, particulièrement à Bruxelles (où un accord sur le futur système de prestations familiales vient seulement d'intervenir) et en Région wallonne (où la mise en place d'une administration fiscale se sera étendue sur l'ensemble de la législature qui s'achève). La perspective de relancer dès à présent un *round* de négociations institutionnelles semble susciter peu d'ardeurs et les éventuels blocages engendrés par le découpage institutionnel résultant de la dernière réforme ne sont sans doute pas encore apparus pleinement.

Du côté flamand, les partis traditionnels et Groen ne mettent pas, pour l'heure, de demandes institutionnelles sur la table. Le vice-Premier ministre Open VLD, Alexander De Croo, celui-là même qui, en 2010, a remis la pression sur les francophones en provoquant la chute du gouvernement Leterme II (CD&V/MR/PS/Open VLD/CDH) pour faire avancer les revendications flamandes, a même évoqué à plusieurs reprises l'idée d'une refédéralisation de certaines compétences. Lors d'un congrès tenu à la fin novembre 2016, une majorité de délégués du CD&V a également soutenu l'option d'une refédéralisation de certaines compétences, brisant en cela un tabou au sein de ce parti.

Plus largement, le positionnement général des parlementaires envers l'évolution de la répartition des compétences s'est modifié entre la période durant laquelle la sixième réforme a été négociée et le début de la législature actuelle. En 2011, les parlementaires sondés estimaient majoritairement, quel que soit leur parti politique, qu'une défédéralisation accrue de compétences (soit le transfert de nouvelles compétences de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées) devait intervenir. En 2015, l'opinion majoritaire des élus s'était déplacée dans le sens d'une refédéralisation de certaines compétences, et ce non seulement dans les rangs de tous les partis francophones, mais également dans ceux de Groen, de l'Open VLD et du SP.A, seuls ceux du CD&V et, surtout, de la N-VA et du VB demeurant favorables à une défédéralisation accrue⁷.

La N-VA reste désireuse d'une autonomie accrue de la Flandre, son objectif demeurant l'indépendance de celle-ci. Mais pour entrer dans la coalition fédérale dirigée par Charles Michel (la Suédoise), ce parti a été contraint de mettre ses revendications communautaires entre parenthèses. Cela a provoqué des tensions internes, au point que deux de ses députés fédéraux (Hendrik Vuye, ancien chef du groupe N-VA à la Chambre, et Veerle Wouters) ont été poussés hors du parti. Aujourd'hui, ces deux élus indépendants et le VB, sorti considérablement affaibli des derniers scrutins, sont les seules forces clairement favorables à une nouvelle réforme dès 2019. On est donc loin de la pression unanime des partis flamands de 2010-2011 pour obtenir, notamment, la scission de la circonscription électorale de BHV.

⁷ J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS, D. SINARDET, « Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2278, 2015 et, dans une version synthétique, in *Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, « Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens », n° 3, 2017, p. 31-37.

Enfin, il faut constater que la législature actuelle a été mise à profit par le gouvernement Michel pour procéder à d'importantes réformes socio-économiques (fiscalité, sécurité sociale, droit du travail, aides aux entreprises...). On peut penser que, si les résultats électoraux le permettent, les partenaires de la coalition seront enclins à la reconduire. Mais cela impliquerait que les revendications institutionnelles éventuelles demeurent sous le boisseau⁸, tant pour des raisons politiques que parce que cette coalition ne disposerait pas des majorités nécessaires au Parlement fédéral pour faire adopter de telles réformes.

Conclusion

Qu'une septième réforme vienne modifier la configuration institutionnelle belge actuelle paraît relativement entendu. Néanmoins, ce mouvement ne semble pas encore se dessiner de manière nette et il n'est pas certain que cette nouvelle réforme soit pour tout de suite. Tant les positionnements des partis politiques, y compris flamands, que la dynamique institutionnelle générale ne favorisent guère, pour l'instant, l'entame de nouvelles négociations institutionnelles.

Deux thématiques pourraient néanmoins conduire à certains changements institutionnels d'ici la fin de cette législature ou durant la prochaine. D'une part, différentes demandes de la Communauté germanophone à l'égard de la Région wallonne demeurent insatisfaites. Néanmoins, si de nouveaux transferts de compétences interviennent prochainement entre l'une et l'autre, cela se fera de manière séparée, sans requérir de modification constitutionnelle ou de lois spéciales, éléments qui caractérisent une réforme institutionnelle au sens où on l'entend généralement.

D'autre part, les projets de réforme des institutions bruxelloises avancés depuis 2016 pourraient nécessiter une révision de la loi spéciale de 1989 relative aux institutions bruxelloises, par exemple s'ils impliquent la réforme ou la disparition de l'une ou l'autre des commissions communautaires. À ce stade, toutefois, un consensus fait toujours défaut et il n'est pas certain que pareille révision des institutions bruxelloises ou de la répartition des compétences sur le territoire de la région-capitale puisse intervenir à brève échéance.

Reste toutefois qu'on ne peut exclure un blocage politique prolongé, lié à des résultats électoraux régionaux par trop différents aux élections fédérales, régionales et communautaires de 2019. Dans ce cas, il est difficile de prévoir quelle tournure pourraient prendre les événements. Francophones et Flamands seraient-ils désireux et à même de s'accorder sur de nouveaux transferts de compétences ? Les velléités de certains partis et mandataires de refédéraliser certaines compétences pourraient-elles aboutir alors que règnerait surtout un climat de tension et de désaccord ? L'avenir demeure assurément incertain.

Pour citer cet article : Jean FANIEL, « La septième réforme institutionnelle est-elle pour tout de suite ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 15 mai 2018, www.crisp.be.

⁸ Voir à cet égard l'interview de Dave Sinardet dans *Le Soir*, 18 juin 2015.