

Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19

Jean Faniel et Caroline Sägesser

En quoi le caractère fédéral de la Belgique a-t-il affecté la réponse apportée à la pandémie de Covid-19 ? Et cette crise sanitaire aura-t-elle des conséquences sur cette architecture fédérale ?

Les États fédéraux se caractérisent par un partage des compétences et du pouvoir entre une Autorité fédérale et des entités fédérées, sans que la première dispose en toute matière d'un pouvoir d'injonction à l'égard des secondes¹. Cette répartition des responsabilités est censée constituer un atout, en permettant la prise en compte de spécificités régionales et en rapprochant la prise de décision du citoyen. Mais elle peut se révéler un handicap en temps de crise, quand la situation impose de prendre des décisions uniformes à l'échelle du pays et de le faire rapidement. Le Brésil ou les États-Unis d'Amérique ont montré au cours des dernières semaines les situations très problématiques qui pouvaient naître quand les dirigeants fédéraux et ceux des différents États fédérés ne partagent pas les mêmes vues concernant l'éventualité d'un confinement de la population. En revanche, la gestion de la pandémie en Suisse n'a guère été entravée par le caractère fédéral de l'État, tandis que la France a adopté des mesures différenciées sur son territoire bien qu'elle ne soit nullement un État fédéral.

Le caractère fédéral de la Belgique est relativement récent². La répartition des compétences entre entités constitue un objet politique en soi, ce qui conduit à de nouvelles réformes institutionnelles une fois par décennie au moins, et la vie politique reste largement centrée autour d'un conflit persistant : nonobstant l'existence de sept ou huit entités fédérées distinctes³, le fédéralisme belge se résume souvent à un face-à-face conflictuel entre Flamands et francophones, organisés en partis linguistiquement distincts. Dans ces conditions, gérer la crise engendrée par la pandémie de Covid-19 présentait un vrai défi pour la Belgique, et cela d'autant plus que la santé, comprise au sens large, fait l'objet d'un découpage particulièrement poussé des compétences entre niveaux de pouvoir – et parfois au sein d'un même gouvernement. Si l'autorité fédérale reste compétente pour l'assurance maladie-invalidité et pour le financement des hôpitaux, l'essentiel de la politique de

¹ Cf. É. ARCQ, V. DE COOREBYTER, C. ISTASSE, *Fédéralisme et confédéralisme*, Bruxelles, CRISP (Dossier n° 79), 2012.

² On considère généralement que la réforme de 1988-1989 a transformé l'État unitaire en État fédéral, même s'il a fallu attendre celle de 1993 pour que la Constitution acte ce changement.

³ Soit trois Communautés, trois Régions et deux Commissions communautaires dotées du pouvoir législatif dans la Région de Bruxelles-Capitale (la COCOF et la COCOM) – la Commission communautaire flamande (VGC) ne dispose pas de compétence législative. Elles sont réduites à sept si l'on considère que Communauté et Région flamandes ont fusionné leurs institutions.

santé est une compétence des Communautés, notamment la politique de dispensation des soins et les institutions pour personnes âgées. Toutefois, la Communauté française a transféré de larges pans de ses compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (COCOF). Au sein du gouvernement de la Communauté française, deux ministres ont des compétences liées à la santé ; ils sont trois au sein des institutions bruxelloises ; quatre autres ministres encore sont liés à ce champ considéré au sens large, pour un total de neuf au niveau du pays.

Quand la crise sanitaire a touché la Belgique, l'agenda politique était focalisé sur la recherche d'une majorité. Plus de neuf mois après les élections du 26 mai 2019, c'était toujours un gouvernement minoritaire qui dirigeait le pays : ensemble, MR, CD&V et Open VLD ne détiennent que 38 sièges sur 150 à la Chambre. L'exécutif dont Sophie Wilmès a pris la tête le 27 octobre 2019 était même en affaires courantes depuis le 21 décembre 2018, quand le Roi a accepté la démission présentée par Charles Michel. Depuis lors, l'autorité fédérale fonctionne sous le régime des douzièmes provisoires, et ce pour la deuxième année consécutive : chaque trimestre, la Chambre vote des crédits permettant de dépenser le même montant qu'en 2018, fractionné en tranches mensuelles. La continuité des services de l'État est ainsi assurée, mais il n'est pas possible d'initier de nouvelles politiques ou de dégager de nouvelles recettes.

Rapidement, la Belgique est apparue comme l'un des pays les plus touchés au monde par la surmortalité liée au Covid-19. Pourtant, même si la gestion de la crise sanitaire devra encore faire l'objet d'une analyse approfondie pour expliquer ce statut peu enviable, elle n'a pas conduit à la démonstration – que certains redoutaient et que d'autres espéraient sans doute – d'une faillite du fédéralisme belge. Il n'empêche que cet épisode a remis à l'avant-plan d'importantes questions concernant l'architecture institutionnelle actuelle et future de ce pays.

Le leadership du fédéral ?

Après une brève tentative de mettre sur pied un gouvernement majoritaire de plein exercice⁴, la solution retenue pour renforcer le gouvernement fédéral en affaires courantes a été, le 26 mars, de lui accorder des pouvoirs spéciaux, après l'avoir d'abord transformé, le 19 mars, en gouvernement de plein exercice, par un vote de confiance des trois partis gouvernementaux et de six partis d'opposition (PS, SP.A, Écolo, Groen, CDH et Défi). Seuls l'extrême droite (VB) et les nationalistes flamands (N-VA) ainsi que la gauche radicale (PTB-PVDA) ont refusé la confiance à l'équipe Wilmès II. Les pouvoirs spéciaux ont été votés par les neuf mêmes partis et par la N-VA.

Il était convenu que le champ d'action et la durée du gouvernement Wilmès II soient circonscrits mais que son assise soit consolidée selon deux axes. Horizontalement et politiquement, le Comité ministériel restreint, le *kern*, a été élargi aux présidents des partis qui ont voté la confiance et au chef du groupe N-VA, celle-ci ayant voté les pouvoirs spéciaux⁵. Verticalement et institutionnellement, le Conseil national de sécurité (CNS)

⁴ Cf. J. FANIEL, C. SÄGESSER, « La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2447, 2020.

⁵ Dans un premier temps, la N-VA avait laissé entendre qu'elle accorderait sa confiance au gouvernement, avant d'annoncer qu'elle se limiterait à lui accorder les pouvoirs spéciaux. Vu son poids politique, sans doute les autres partis n'ont-ils pas voulu pour autant l'exclure de ce *kern* (centre de décision) élargi dans lequel il était convenu de l'insérer.

a lui aussi été élargi. Cet organe, formellement établi au sein du gouvernement fédéral par arrêté royal le 28 janvier 2015, dans la foulée des attentats djihadistes perpétrés à Paris, a *de facto* intégré les ministres-présidents des différentes Régions et Communautés du pays : Jan Jambon (N-VA) pour la Flandre, Elio Di Rupo (PS) pour la Région wallonne, Pierre-Yves Jeholet (MR) pour la Communauté française, Rudi Vervoort (PS) pour la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOM et Oliver Paasch (ProDG) pour la Communauté germanophone. La ministre-présidente du collège de la COCOF, Barbara Trachte (Écolo), ayant été laissée sur la touche, cette entité fédérée (qui a pourtant des compétences législatives en matière de santé) est la seule à ne pas avoir été représentée au sein du CNS. En vertu d'une conception élargie de la notion de sécurité, c'est ce dernier qui a adopté, puis annoncé, les principales décisions de confinement de la population et de distanciation « sociale » destinées à enrayer la propagation du coronavirus.

Ce choix permettait ainsi d'agir en concertation avec les entités fédérées et d'obtenir l'aval de leurs chefs de gouvernement avant d'annoncer les décisions, ce que l'éclatement des compétences semblait rendre indispensable. Certaines observations permettent toutefois de penser que la coordination fédérale de la gestion de la crise n'a pas été unanimement soutenue à tout moment. La durée de la réunion du CNS du 12 mars, avant la première conférence de presse annonçant les mesures de confinement, indiquait des divergences de vue à aplanir, dont il est apparu ensuite qu'elles concernaient essentiellement la décision de fermeture des écoles, que la Flandre ne souhaitait alors pas prendre.

Plus tard, c'est l'annonce de la réouverture des maisons de repos qui a créé des tiraillements. Maggie De Block (Open VLD), la très critiquée ministre fédérale de la Santé publique, a toutefois souligné que la décision n'incombait pas au gouvernement dont elle est membre, mais avait été prise en association avec les ministres-présidents. Ce secteur est, de manière dramatique, celui qui a le plus souffert d'un manque de coordination et de cohérence entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées (en particulier en matière de dépistage et de fourniture de matériel de protection), comme l'ont admis les ministres régionaux wallon (Christie Morreale, PS) et bruxellois (Alain Maron, Écolo). Mais il semble que ce soit d'abord l'impréparation générale et le manque d'équipements adéquats qui expliquent que la mortalité y ait été si importante.

Lors de la conférence de presse qui a annoncé le phasage du déconfinement, le 24 avril, la parole a été donnée à plusieurs ministres-présidents afin, sans doute, de souligner l'adhésion aux mesures décidées. L'ensemble s'est toutefois révélé pesant et peu clair. L'image d'un État fédéral cohérent et efficace cédait une fois de plus la place à celle d'un *patchwork* lourd et difficile à diriger vers un même but.

Ultérieurement, la décision de lever l'interdiction de se rendre dans sa résidence secondaire puis celle de rouvrir toutes les classes maternelles et primaires sont à nouveau apparues comme répondant davantage à la volonté d'une entité fédérée, la Flandre, et particulièrement d'un parti, la N-VA, de relancer rapidement l'économie et l'enseignement.

Organiser la concertation entre entités

Dans ce dernier cas, comme pour autoriser les stages et camps de vacances, c'est pourtant une autre instance que le CNS qui a tranché. Il existe en effet un organe permanent de rencontre entre les principaux ministres fédéraux et des entités fédérées : le comité de

concertation, chargé de la prévention des conflits d'intérêts et de compétence entre entités. Dans son prolongement, ont été instituées des conférences interministérielles thématiques, telles que celle qui a suivi la situation dans le domaine de la culture. C'est aussi le comité de concertation qui a traduit en décisions pratiques certaines orientations décidées par le CNS en matière de déconfinement. D'aucuns ont fait remarquer qu'il aurait été plus logique que ce soient de telles instances, où Autorité fédérale et entités fédérées sont sur pied d'égalité, qui gèrent la crise sanitaire, plutôt que des émanations du gouvernement fédéral, *kern* ou CNS élargis⁶.

En fait, la coordination fédérale de la crise a été formalisée dès le 13 mars par un arrêté ministériel « portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus Covid-19 », sur la base de l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national. Cet arrêté royal permet d'activer la coordination au niveau national dans des contextes de crises autres que celui du plan national d'urgence nucléaire, qui était auparavant – et depuis 1991 – le seul plan prévoyant une telle coordination. Il appartient au ministre de l'Intérieur de déclencher cette phase fédérale de gestion de la crise.

C'est également un arrêté du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur (Pieter De Crem, CD&V) qui a constitué la pièce maîtresse du dispositif de confinement. La première version du texte a été adoptée dès le 13 mars. S'appuyant sur une délégation de compétence prévue à l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et à l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, l'arrêté ministériel a instauré des mesures de restriction des activités et des libertés fondamentales (enseignement, association, culte) inédites en temps de paix⁷. Et cela alors que le gouvernement était toujours en affaires courantes. C'est sans doute pour cette raison que ce texte a été remplacé par un nouvel arrêté ministériel le 23 mars, qui a ensuite été modifié plusieurs fois au rythme du déconfinement et de la levée de certaines restrictions. Si la compétence appartenait bien au seul ministre de l'Intérieur, les concertations entre niveaux de pouvoir au sein du CNS, pourtant mentionnées parmi les considérants de l'arrêté ministériel, relèveraient d'une nécessité davantage politique que juridique.

Les pouvoirs spéciaux fédéraux n'ont donc pas été mobilisés pour décréter les mesures de confinement. Ils l'ont été pour gérer certaines conséquences économiques et sociales de la crise. Présentés préalablement au *kern* élargi et expliqués devant la commission de la Chambre spécialement chargée du suivi de l'usage des pouvoirs spéciaux, ces arrêtés ont fait l'objet de critiques, essentiellement à gauche et notamment dans les rangs syndicaux, pointant l'occasion saisie par le patronat et par un gouvernement de droite d'imposer des mesures de flexibilité du travail mises depuis longtemps sur la table, jusque-là en vain⁸. Dans cette optique, l'étroitesse du gouvernement fédéral a pu constituer un atout pour l'efficacité de son action, parce qu'il présentait un front idéologiquement soudé.

⁶ M. UYTENDAELE, « Covid-19 : les Régions otages du gouvernement fédéral », *Le Soir* (en ligne), 28 avril 2020, www.lesoir.be.

⁷ Cf. F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY, E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2446, 2020, p. 35-38.

⁸ J. FANIEL, C. SÄGESSER, « La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020) », *op. cit.*, p. 22.

Les choix différents des entités fédérées

Les entités fédérées ont eu à gérer leurs compétences propres dans le respect des décisions prises par le CNS, donc sous la houlette fédérale. Certaines entités fédérées ont adopté pour la première fois des régimes de pouvoirs spéciaux. La façon dont elles ont choisi de le faire diffère cependant. La Région wallonne, la Communauté française, la Région de Bruxelles-Capitale, la COCOM et la COCOF ont opté, dès avant la Chambre, pour un régime de pouvoirs spéciaux très large ; leurs exécutifs ont pris un nombre parfois très important de décisions sans passer par la voie parlementaire, et parfois sans consulter le Conseil d'État. La Communauté germanophone a adopté plus tardivement (le 6 avril) un décret de crise qui permet de surseoir à certains délais et à certaines consultations dans le cadre du processus législatif, mais qui n'organise pas vraiment de délégation de pouvoir du parlement au gouvernement. Seule la Flandre n'a pas jugé utile de se doter d'un dispositif de crise, adoptant par la voie parlementaire habituelle les mesures rendues nécessaires par la gestion de la crise sanitaire. C'est ainsi que, par exemple, les mesures exceptionnelles exigées par l'organisation de la fin de l'année académique dans les établissements d'enseignement supérieur ont été réglées par décret en Flandre et par arrêté de pouvoirs spéciaux en Communauté française. Il faudra ultérieurement établir le bilan de l'action des différents exécutifs et de l'utilisation, voire de l'utilité des pouvoirs spéciaux dans chaque entité.

Les entités fédérées ont également géré les dossiers en fonction de leurs moyens. C'est ainsi que les montants des dédommagements octroyés aux indépendants contraints de cesser leurs activités ont varié d'une Région à l'autre. En Wallonie, le dédommagement forfaitaire est de 5 000 euros, tandis qu'à Bruxelles et en Flandre, il est de 4 000 euros seulement. Mais en Flandre, Région en meilleure situation budgétaire avant la crise, une prime de 160 euros par jour de fermeture supplémentaire a été ajoutée à partir du 4 avril. La Fédération des cafés de Belgique (FEdCaf Belgium) a évalué l'écart entre les mesures bruxelloises et flamandes du simple au triple et a réclamé, en vain jusqu'ici, cette même prime quotidienne pour les Wallons et les Bruxellois, annonçant une action judiciaire pour discrimination.

La gestion de la relance économique appellera encore de nombreuses mesures structurelles d'aide pour la population. Des niveaux de financement différents en matière d'aide sociale ou de politique de santé pourraient générer des différences importantes pour les citoyens en fonction de leur région de résidence. Ces différences de traitement, logiques dans un État fédéral, ne sont toujours pas acceptées par l'opinion publique francophone, comme le dossier du transfert des allocations familiales avait déjà permis de le constater. Rompre la solidarité entre Belges, dans une matière sensible comme le droit des enfants ou, aujourd'hui, face à une situation de crise sanitaire, apparaît inacceptable pour beaucoup.

Enfin, curieusement, la gestion par les entités fédérées s'est parfois avérée peu différenciée. Le gouvernement de la Communauté française est apparu courroucé par les sorties répétées de Ben Weyts (N-VA), ministre en charge de l'Enseignement flamand, qui ont mis le reste du pays devant le fait accompli. Le retour en classe des élèves francophones s'en est trouvé précipité. Pourquoi avoir voulu suivre un calendrier commun, alors que l'avantage du fédéralisme est précisément de donner de l'autonomie à chaque entité ?

La crainte de faire moins bien que la Flandre et de s'en trouver stigmatisé⁹ semble avoir une nouvelle fois joué, alors que certains acteurs soutenaient qu'il était préférable de profiter de l'occasion pour repenser certains aspects du modèle scolaire.

Vers une refédéralisation de certaines compétences ?

Excepté partiellement – et ce n'est pas négligeable – dans les maisons de repos, la gestion de la crise ne paraît pas avoir été gravement handicapée par la structure fédérale de l'État. Les principaux problèmes constatés – l'indisponibilité des masques et des tests, l'épuisement du personnel médical et les craintes liées à la capacité hospitalière – ne semblent pas dus à l'éclatement des compétences, mais davantage au niveau d'investissement passé dans la santé publique. Par ailleurs, le fait que la crise ait été gérée avant tout au niveau fédéral n'a pas été l'objet d'une contestation franche – ce qui n'empêche pas que celle-ci puisse encore se manifester dans l'avenir et éventuellement conduire à une révision des dispositions contenues dans l'arrêté royal de 2003.

Dans la phase de déconfinement aujourd'hui, de relance demain, les divergences d'appréciation entre les Régions se font cependant plus claires. Peut-être même contribueront-elles à un approfondissement du fossé Nord-Sud. Certains trouvent dans cette situation un appui pour des revendications à caractère institutionnel. La refédéralisation de toutes les compétences liées à la santé est défendue par les partis francophones, le PTB, Groen, le SP.A et l'Open VLD. Au contraire, la N-VA et le VB tirent des événements la nécessité d'un transfert de l'intégralité de ces compétences et d'autres encore vers les entités fédérées, et utilisent notamment les différences d'organisation de la fin de l'année scolaire entre les Communautés pour alimenter leur vision de « la Flandre qui avance pendant que la Wallonie fait du surplace ».

En trois mois, le coronavirus a provoqué en Belgique la mort de près de 10 000 personnes. Malgré cela, le système hospitalier n'a pas été marqué par un effondrement. Et il paraît difficile de soutenir que ce sont la complexité et les incohérences du système institutionnel qui ont causé la gravité de la crise sanitaire. Pourtant, sans même attendre qu'une éventuelle commission d'enquête parlementaire puisse éclairer les failles – éventuellement institutionnelles – qui expliquent cette gravité, cet épisode et sa gestion seront visiblement utilisés par les formations politiques pour réclamer une nouvelle réforme de l'État, pour plaider soit une refédéralisation soit une défédéralisation. La septième réforme institutionnelle sera-t-elle pour autant préparée différemment des six précédentes ? Cherchera-t-on, cette fois-ci, à rendre plus efficace le fonctionnement du fédéralisme par une analyse préalable de la situation, ou s'agira-t-il une nouvelle fois de troquer des revendications émises pour des motifs idéologiques, sans craindre de poursuivre le travail de dentelle mené depuis 50 ans ?

Cet article a été publié dans : *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 112, juillet 2020, pages 12-17.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean FANIEL, Caroline SÄGESSER, « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 21 juillet 2020, www.crisp.be.

⁹ Cf. J. FANIEL, « Nous ne serons pas le mauvais élève ! », *Imagine demain le monde*, n° 83, janvier-février 2011, p. 34-35.