

La Belgique fédérale 2.0. Vers la fin de l'affrontement à 2 et l'apaisement à 4 ?

Caroline Sägerser

Le gouvernement d'Alexander De Croo, dit Vivaldi ¹, a mis la septième réforme de l'État à son agenda. L'objectif est de « parvenir à une nouvelle structure de l'État à partir de 2024, avec une répartition des compétences plus homogène et plus efficace » ². Quel visage pourrait donc prendre la Belgique institutionnelle de demain ?

À ce stade, cette septième réforme de l'État se distingue par le contexte dans lequel elle se discute et par la méthode employée. Loin d'une négociation à couteaux tirés entre ténors au cœur d'une crise politique, la réforme de l'État est préparée par un gouvernement de plein exercice et dont les questions institutionnelles ne constituent pas la priorité. Elle est confiée à deux ministres qui ne font pas partie du *kern* : la néerlandophone Annelies Verlinden, ministre de l'Intérieur (CD&V), et le francophone David Clarinval (MR), ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture ; tous deux sont en outre chargés des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique. Préalablement, une commission composée de 14 députés et de 14 sénateurs procède à l'évaluation des réformes institutionnelles mises en œuvre depuis 1970. Mais surtout, les citoyens seront consultés, via une plateforme de dialogue en ligne qui sera lancée fin 2021. Cette méthode inédite, mise en œuvre dans un contexte politique (temporairement) apaisé produira-t-elle des résultats inattendus ?

Le maître-mot de la réforme à venir semble être *efficacité* : il est entendu que cette réforme doit augmenter l'efficacité du fonctionnement de l'État, et il est sous-entendu que les réformes de l'État précédentes ³ ont eu à cet égard un effet insuffisant, voire négatif. Il est vrai que, jusqu'à présent, ces réformes ont toutes eu pour objectif essentiel d'apaiser les tensions linguistiques et de répondre à la volonté d'autonomie des Flamands, des Wallons, des germanophones et des Bruxellois – ces différentes composantes étant énumérées dans un ordre décroissant d'intensité et de précocité de leurs revendications en la matière.

Les négociations puis les compromis ont toujours porté en ordre principal sur la répartition des compétences entre les entités fédérées et l'Autorité fédérale. Le processus d'élaboration du fédéralisme belge, qui est un processus centrifuge de dévolution des

¹ En référence aux *Quatre saisons* du compositeur vénitien, ce gouvernement réunissant les partis socialistes, libéraux, écologistes et le parti chrétien-démocrate flamand.

² Déclaration gouvernementale du 1^{er} octobre 2020. Cf. Chambre des représentants, *Compte-rendu analytique*, séance plénière, CRABV 55 PLEN 057, 1^{er} octobre 2020, p. 11.

³ Pour un bref rappel de ces précédentes réformes, cf. J. FANIEL, C. SÄGESSER, « Un État en mutation depuis 50 ans », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 113, septembre 2020, p. 37-46.

compétences du centre fédéral vers la périphérie fédérée, a déjà confié de très larges compétences aux Régions et Communautés. Cette septième réforme qui « doit entraîner un renforcement de l'autonomie des entités fédérées tout en augmentant la capacité d'action du pouvoir fédéral » pourrait ne plus porter principalement sur la répartition des compétences, mais également simplifier l'architecture institutionnelle de l'État et modifier substantiellement le mode de fonctionnement des institutions fédérales. Elle pourrait éventuellement conduire à refédéraliser certaines compétences, ce qui serait inédit.

Vers un modèle fédéral simplifié ?

Le modèle fédéral belge, fruit de six réformes de l'État successives depuis 1970, est particulièrement complexe. Né d'un affrontement entre deux communautés linguistiques, le fédéralisme belge est cependant doté de sept ou huit entités fédérées disposant d'une compétence législative⁴.

D'emblée, il a été pensé comme un double système de Communautés (compétentes pour des matières liées aux personnes : culture, enseignement, aide sociale...) et de Régions (compétentes pour des matières liées au territoire : agriculture, aménagement du territoire, développement économique, emploi, environnement...), qui exercent leurs compétences sur le même territoire : ce fédéralisme de superposition rend le modèle belge très original.

Cette double structure, outre qu'elle rendait compte de la nature initialement différente des aspirations des uns et des autres (les Flamands revendiquaient en premier lieu une autonomie culturelle là où les Wallons souhaitaient organiser leur redéploiement économique), répondait également à la situation particulière de la capitale du pays (Bruxelles) et des communes avoisinantes : dix-neuf communes officiellement bilingues, où tant la Communauté flamande que la Communauté française seraient compétentes. Le statut de ce territoire allait d'ailleurs compliquer la transformation institutionnelle. Fallait-il une troisième Région, thèse défendue par les francophones, ou confier la gestion de la capitale aux deux autres Régions, thèse défendue par les Flamands, qui voyaient dans la domination numérique des francophones à Bruxelles le risque de mettre la Flandre dans une position minoritaire face à deux régions *de facto* francophones ? Le compromis qui permit à la Région de Bruxelles-Capitale de voir le jour en 1989 garantissait les droits de la minorité néerlandophone de Bruxelles, mais vint également complexifier la structure institutionnelle du pays en instituant les Commissions communautaires (COCOF, VGC et COCOM) pour gérer les compétences communautaires à Bruxelles.

Cette complexité allait être encore renforcée par des transferts de compétences de la Région wallonne vers la Communauté germanophone et de la Communauté française vers la Région wallonne (qui ne pourrait cependant pas les exercer en Communauté germanophone) et vers la COCOF, ce qui fit de cette assemblée des Bruxellois francophones la huitième⁵ assemblée législative du pays. La fusion des institutions de

⁴ Formellement, on dénombre huit entités fédérées : Communauté flamande, Communauté française (couramment dénommée Fédération Wallonie-Bruxelles), Communauté germanophone, Région flamande, Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale, Commission communautaire commune (COCOM) et Commission communautaire française (COCOF) – la Commission communautaire flamande (VGC) n'est pas dotée d'un pouvoir législatif. Dans les faits, l'exercice des compétences de la Région flamande par les institutions de la Communauté flamande réduit le nombre d'entités à sept.

⁵ Il s'agit bien de huit assemblées législatives : Chambre, Sénat, Parlement flamand, Parlement de la Communauté française, Parlement de la Communauté germanophone, Parlement wallon, Parlement

la Région et de la Communauté flamandes, dès l'origine, ajoute encore à l'asymétrie institutionnelle belge. Bref, le fédéralisme belge, c'est l'histoire d'un couple où la quête de l'autonomie de chacun a singulièrement élargi le ménage...

« Si vous avez compris le système institutionnel belge, c'est qu'on vous l'a mal expliqué ». Cette boutade populaire illustre bien la complexité d'une situation dont on s'accorde généralement pour dire qu'elle est dommageable à la démocratie. Les citoyens ne peuvent en effet exercer leurs droits correctement que s'ils maîtrisent le fonctionnement des institutions. Par ailleurs, la pandémie de Covid-19 a rappelé l'existence de neuf ministres, voire davantage ⁶, ayant des compétences en matière de Santé. Bien qu'il n'ait pas été démontré que ce morcellement des compétences ait eu un impact particulièrement négatif sur la gestion de la crise ⁷, il est aujourd'hui encore fréquemment dénoncé par ceux, de plus en plus nombreux, qui plaident pour une simplification institutionnelle.

Actuellement, deux chantiers sont envisagés en particulier : une simplification des institutions bruxelloises et la disparition des Communautés au profit d'un fédéralisme à quatre. La difficulté réside dans le fait qu'ils sont interdépendants : la suppression des Commissions communautaires à Bruxelles impliquerait presque nécessairement celle des Communautés. En effet, si les compétences de la COCOM pourraient être facilement transférées à la Région de Bruxelles-Capitale, il n'en va pas de même pour celles exercées par la COCOF. Si les compétences aujourd'hui exercées par l'intermédiaire de la VGC pourraient l'être directement par l'Autorité (donc la Communauté) flamande, comment envisager que les compétences transférées par la Communauté française à la COCOF (et à la Région wallonne) pourraient être récupérées par la première pour n'être exercées que sur le territoire bruxellois ? Si les compétences de la COCOF étaient reprises par la Région bruxelloise, cela créerait une nouvelle asymétrie entre l'institutionnel francophone et l'institutionnel néerlandophone à Bruxelles... Pour y remédier, il faudrait alors que les mêmes compétences soient transférées de la Communauté flamande à la Région bruxelloise, ce qui renforcerait cette Région (en tout cas sur le plan des compétences, la question du financement se posant par ailleurs), ne laissant éventuellement aux Communautés que la gestion de certaines compétences à Bruxelles (telles que l'enseignement ou la culture, par exemple). Cette perspective est de nature à renforcer l'idée d'une simplification globale du paysage institutionnel avec le maintien de quatre entités seulement : la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et l'Ostbelgien (dénomination utilisée par la Communauté germanophone ⁸).

Si la simplicité du modèle séduit de plus en plus, il se décline toutefois en deux versions. Celle de quatre entités égales en droits et en compétences est soutenue par les germanophones et par les francophones, du moins ceux acquis à l'idée régionaliste. En revanche, un modèle 2 + 2 est populaire dans le monde politique flamand (avec toutefois des évolutions récentes), où l'on verrait bien la Flandre et la Wallonie être dotées de compétences supplémentaires, voire d'un droit de regard ou d'une forme de tutelle sur

de la Région de Bruxelles-Capitale, Assemblée réunie de la COCOM et Assemblée de la COCOF (couramment dénommée Parlement francophone bruxellois).

⁶ Cf. J. FANIEL, « Santé : une répartition complexe des compétences », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 29 décembre 2020, www.crisp.be.

⁷ J. FANIEL, C. SÄGESSER, « Le fédéralisme belge à l'épreuve de la pandémie de Covid-19 », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 112, juillet 2020, p. 12-17.

⁸ Cf. L. DALBERT, C. ISTASSE, « "Ostbelgien" : nom usuel de la Communauté germanophone et marque régionale », *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n° 2499, 2021.

les deux autres entités, plus petites. Il sera difficile de rallier les Bruxellois (francophones ou néerlandophones) ainsi que les germanophones à ce second modèle. Toutefois, leur demandera-t-on vraiment leur avis ? Nos institutions sont organisées par une Constitution fédérale et des lois spéciales dont les modifications doivent être approuvées par les deux groupes linguistiques des chambres fédérales, c'est-à-dire les deux grandes communautés du pays...

En fait, nonobstant l'existence de ces sept ou huit entités fédérées, le fonctionnement des institutions fédérales obéit à une logique essentiellement binaire : les députés fédéraux et les sénateurs sont organisés en deux groupes linguistiques, français et néerlandais, et le gouvernement fédéral doit comporter un nombre égal de ministres francophones et néerlandophones (le Premier ministre éventuellement excepté). Une lecture sous forme de boutade de cette disposition permet de conclure qu'un germanophone ne pourrait être ministre du gouvernement fédéral qu'au poste... de Premier ministre⁹ ! En fait, à la Chambre, un élu germanophone sera considéré automatiquement comme francophone car élu dans la circonscription (provinciale) de Liège. Ce n'est qu'au Sénat que la Communauté germanophone dispose d'une représentation garantie : un siège de sénateur est réservé au délégué du Parlement de la Communauté germanophone. Certes, il est habituel, dans les États fédéraux, que la chambre basse représente la population et que la chambre haute représente les entités fédérées de manière équilibrée. Mais le système belge actuel n'obéit pas à cette logique : en effet, les députés sont regroupés sur une base linguistique, et les sénateurs ne représentent pas les différentes entités fédérées de façon équivalente, loin de là : parmi les 50 sénateurs issus des entités fédérées¹⁰, 29 sont désignés par le Parlement flamand, 10 par celui de la Communauté française, 8 par le Parlement wallon, 2 par le groupe linguistique français du Parlement bruxellois, et un est désigné par le Parlement de la Communauté germanophone.

La simplification du paysage institutionnel poserait donc inévitablement celle de la pertinence du modèle institutionnel fédéral, qui demeure basé sur la coexistence de deux groupes seulement, ce qui n'est pas très surprenant eu égard, tout d'abord, à l'importance prépondérante de ces deux groupes linguistiques au plan démographique par rapport au troisième groupe – le germanophone – et, ensuite, au fait que la réforme du niveau national est intervenue dès 1970, soit avant la création de la Communauté germanophone et de la Région de Bruxelles-Capitale.

La question de la réorganisation des institutions fédérales dans le cadre d'un fédéralisme mature se posera donc immanquablement. Il est toutefois difficile d'imaginer que la Flandre consentirait à une réforme qui donnerait un pouvoir équivalent à des entités très différentes sur le plan démographique (58 % de la population belge habite en effet la région de langue néerlandaise, 31 % la région de langue française, 10 % la région bilingue de Bruxelles-Capitale et moins de 1 % la région de langue allemande) et dans un schéma où elle serait éventuellement privée d'un droit de veto sur les décisions prises. La probabilité de voir les modes de composition et de prise de décision modifiés au sein des institutions fédérales pour donner aux Bruxellois et aux germanophones une influence plus importante et/ou une voix officielle est donc assez faible.

⁹ Plus sérieusement, sans doute la fonction de secrétaire d'État, qui n'entre pas en ligne de compte dans l'équilibre linguistique, serait-elle davantage accessible à un germanophone.

¹⁰ Les dix derniers sénateurs (4 francophones et 6 néerlandophones) sont cooptés sur la base du résultat des élections à la Chambre.

Une recette pour éviter les blocages au niveau fédéral

D'autres changements au niveau institutionnel fédéral sont moins improbables. En particulier, autre enseignement des années récentes, l'intérêt de réformer la méthode de constitution du gouvernement fédéral pour éviter à l'avenir d'interminables crises politiques et de longs mois d'affaires courantes convainc aujourd'hui beaucoup de monde¹¹. On évoque un laps de temps maximal après les élections, de peut-être six mois, pour mettre sur pied une coalition. Ce délai expiré, certains proposent de retourner aux urnes, une éventualité qui serait suffisamment redoutée par les partis pour les convaincre de souscrire à un compromis. On évoque aussi d'éventuelles sanctions financières, ou encore un mode de constitution automatique du gouvernement fédéral, sur la base des coalitions mises en place en Flandre et en Wallonie (ou à la Communauté française). Cette dernière éventualité, surnommée la coalition miroir, minoriserait davantage encore les Bruxellois et les germanophones. Il en irait de même pour une autre proposition, qui serait de constituer le gouvernement fédéral de deux ailes, francophone et néerlandophone, sur le modèle du gouvernement bruxellois.

In fine, toutes les réformes envisagées devront nécessairement se positionner par rapport à l'axe structurant, binaire, du fédéralisme belge qui partage le pays entre francophones et néerlandophones. S'agira-t-il de le préserver, voire de le renforcer en se rapprochant d'un modèle confédéral ? Ou, au contraire, parviendra-t-on à le dépasser, tout en proposant un modèle institutionnel simplifié et plus efficace ?

Une collaboration renforcée

Quel que soit le modèle retenu, et la réorganisation des compétences qui s'ensuivra, avec peut-être une dévolution supplémentaire de matières aux entités fédérées, se posera la question de la réorganisation de la collaboration entre les différents niveaux de pouvoir. La crise du Covid-19 a nécessité, d'une part, une bonne collaboration entre les différents gouvernements, réalisée initialement au sein d'un Conseil national de sécurité aux compétences élargies *ipso facto* pour la cause, avant de revenir au Comité de concertation, et, d'autre part, l'exercice d'un leadership par le fédéral. Ce leadership a été rendu possible, juridiquement, grâce au déclenchement de la phase fédérale de gestion de la crise dès le 13 mars 2020, un dispositif prévu par un arrêté royal de 2003 qui visait à organiser la réaction immédiate face à une crise urgente¹². Politiquement, c'est aussi peut-être en raison de la bonne disposition des gouvernements des entités fédérées que cela a pu se mettre en place : ceux-ci ont probablement estimé qu'ils n'avaient rien à gagner à endosser eux-mêmes de plus grandes responsabilités dans une crise à l'impact négatif aussi lourd. Mais d'autres dossiers réclament également une prise de décision forte et uniforme pour le pays, à commencer par la lutte contre le dérèglement climatique et ses conséquences, revenues au premier plan des préoccupations après les dramatiques inondations de juillet 2021. Faut-il renforcer le rôle du Comité de concertation ? Confier

¹¹ Sur les différents scénarios envisagés, cf. C. ISTASSE, « La "coalition miroir" comme modalité de formation du gouvernement fédéral », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2466, 2020.

¹² Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus Covid-19 (*Moniteur belge*, 13 mars 2020), basé sur 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 (*Moniteur belge*, 21 février 2003).

à l'Autorité fédérale un rôle d'arbitre ? Instaurer une hiérarchie des normes pour certaines matières ? La question sera assurément posée.

Rappelons enfin qu'il n'est nullement acquis que cette septième réforme de l'État ait lieu, ou en tout cas pas dans le cadre tracé par le gouvernement d'Alexander De Croo. En effet, une réforme de l'État d'envergure implique, outre le vote de lois à majorité spéciale, des modifications constitutionnelles qui ne pourraient être adoptées que par des Chambres constituantes, après de nouvelles élections fédérales. Celles-ci sont en principe fixées à mai 2024. Pour que le processus soit mené à bien, il faudra que le résultat de ce scrutin permette de dégager une majorité des deux tiers et une majorité dans chaque groupe linguistique, et ce tant à la Chambre qu'au Sénat. Or, aujourd'hui, les sept partis qui composent la Vivaldi n'en disposent pas...

Cet article a été publié dans : *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 117, septembre 2021, pages 116-121.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Caroline SÄGESSER, « La Belgique fédérale 2.0. Vers la fin de l'affrontement à 2 et l'apaisement à 4 ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} septembre 2021, www.crisp.be.