

La Belgique fédérale a cinquante ans. Vraiment ?

Cédric Istasse

Il est un fait bien connu que la Belgique est l'un des rares pays au monde à être né en tant qu'État unitaire puis à avoir évolué en État fédéral au cours de son histoire. En revanche, on sera sans doute surpris d'apprendre que, s'agissant du cas belge, il n'existe pas d'unanimité quant à la détermination de l'époque à laquelle s'est produite cette mutation institutionnelle.

Un État proclamé fédéral en 1993

Formellement, les choses sont assez simples. Le 6 février puis le 23 avril 1993, la Chambre des représentants et le Sénat adoptent tour à tour une révision constitutionnelle¹ ayant pour effet que la Loi fondamentale belge s'ouvrira désormais par la phrase suivante² : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions »³. Opérée dans le cadre de la quatrième réforme de l'État, cette révision constitutionnelle est ensuite sanctionnée et promulguée par le roi Baudouin le 5 mai 1993. Enfin, son texte paraît au journal officiel du Royaume, le *Moniteur belge*, trois jours plus tard, soit le 8 mai 1993. Étant donné que les normes constitutionnelles entrent en vigueur le jour même de leur publication⁴, cette modification de la Loi fondamentale belge est d'emblée effective.

Si l'on s'en tient à cette dimension purement théorique et officielle des faits, c'est donc le 8 mai 1993 que la Belgique a cessé d'être un État unitaire et est devenue un État fédéral. Mais l'on sait qu'il ne suffit pas qu'un pays s'octroie une marque pour que celle-ci corresponde à une réalité. Et que, à l'inverse, ce n'est pas parce qu'un pays ne revendique pas un caractère qu'il ne le possède pas. Ainsi, nombre des États qui veillent à faire figurer le qualificatif « démocratique » dans la forme longue de leur dénomination sont loin de présenter un mode de fonctionnement conforme à ce modèle politique. On songera notamment à la République démocratique allemande (RDA, communément appelée Allemagne de l'Est – 1949-1990) et à la République populaire démocratique de Corée (plus connue sous le nom de Corée du Nord – depuis 1948). Alors que, par exemple, on

¹ Chambre des représentants, *Annales*, n° 31, 6 février 1993, p. 1223-1224 et 1244-1245 ; Sénat, *Annales parlementaires*, n° 83, 23 avril 1993, p. 2395-2397.

² Jusqu'alors, et depuis 1831, la Constitution s'ouvrait par ces mots : « La Belgique est divisée en provinces ».

³ À l'époque, cette phrase est celle de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la Constitution. Depuis la renumérotation des articles constitutionnels réalisée le 17 février 1994, elle constitue l'unique phrase de l'article 1^{er} de la Constitution.

⁴ Cela sauf disposition contraire (ce qui n'est pas le cas ici), et à la différence des lois, des décrets et des ordonnances (qui, pour leur part, entrent en vigueur par défaut dix jours après leur publication au *Moniteur belge*). Cf. C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, p. 10-13.

chercherait en vain une occurrence du mot « démocratie » ou de l'adjectif « démocratique » dans la Constitution du Royaume de Belgique ou dans celle des États-Unis d'Amérique, deux pays dont il est pourtant communément admis qu'ils vivent sous un régime démocratique. Le mot ne fait pas la chose, mais l'absence du mot n'empêche pas non plus l'existence de la chose.

Il convient donc de se demander si la Belgique issue de la réforme institutionnelle de 1993 peut ou non être qualifiée à raison d'État fédéral. La réponse à cette question est sans aucun doute positive. En effet, à dater de cette époque, le pays répond – ne serait-ce que partiellement pour certains d'entre eux – à l'ensemble des principes qui, selon la doctrine juridique classique, fondent un authentique fédéralisme (et qui constituent donc autant de critères permettant de distinguer un État fédéral d'un État unitaire)⁵. Notamment, une autre révision constitutionnelle, également actée le 5 mai 1993, a réformé le mode de composition de la chambre haute du parlement national : désormais, les trois Communautés (française, flamande et germanophone) sont représentées au Sénat, ce qui leur permet de prendre part aux processus de décision relatifs, d'une part, à la marche du niveau de pouvoir central et, d'autre part, aux révisions de la Constitution et à l'adoption ou à la modification des règles répartitrices de compétences entre les composantes de l'État. Certes, cette première incarnation de ce que les juristes appellent le « principe de participation » n'est encore que fort incomplète : formellement, seules les Communautés disposent de représentants au Sénat – et non les trois Régions (wallonne, flamande et bruxelloise)⁶ – et elles ne totalisent ensemble que 21 sénateurs sur 71⁷. Mais il n'empêche que cette instillation d'une dose de fédéralisme dans le bicaméralisme achève bel et bien, aux yeux de la doctrine classique, de faire basculer la Belgique dans la catégorie des États fédéraux, à l'instar par exemple de l'Allemagne, des États-Unis et de la Suisse⁸. Précisons que, aujourd'hui, ce cheminement est pleinement abouti puisque, depuis 2014, suite à la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État, le Sénat est devenu une « assemblée des Régions et des Communautés ». Cependant, tout comme celle de 1993, cette modification de la composition du Sénat s'est accompagnée d'une réduction significative des pouvoirs de cette assemblée⁹.

Un fédéralisme de fait dès la fin des années 1980

Mais la Belgique pouvait-elle déjà être considérée comme un État fédéral *avant* la réforme de l'État de 1993 ? À cette question, il est au minimum possible de répondre que le pays se percevait et se vivait comme tel depuis quelques années déjà.

Longtemps, le terme « fédéralisme » a été en quelque sorte tabou parmi les décideurs politiques belges. Certes, depuis l'entre-deux-guerres, il faisait partie des cadres conceptuels

⁵ Cf. É. ARCQ, V. DE COOREBYTER, C. ISTASSE, *Fédéralisme et confédéralisme*, Bruxelles, CRISP (Dossier, 79), 2012, p. 18-21 et 47.

⁶ Rappelons toutefois que le mode de composition du Parlement de la Communauté française et du Parlement flamand entraîne *de facto* la présence d'élus régionaux au Sénat à partir de cette époque.

⁷ Compte non tenu des éventuels sénateurs de droit que sont les enfants majeurs du Roi (ou, à défaut, les descendants de la famille royale).

⁸ Relativement au « principe de participation », le *Bundesrat* est composé d'entre trois et six membres du gouvernement de chaque *Land* (Allemagne), le *Senate* est constitué de deux mandataires par État (États-Unis) et le Conseil des États comprend un ou deux représentants de chaque Canton (Suisse).

⁹ Cf. C. SÄGESSER, C. ISTASSE, « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2219-2220, 2014, p. 50-53 et 65-68.

des observateurs et des acteurs de la vie politique belge, à commencer par les militants du Mouvement wallon et du Mouvement flamand¹⁰. Et il n'était en cela que l'héritier de l'expression « séparation administrative », qui avait fait florès dans la seconde moitié du XIX^e siècle avant d'être discréditée durant la Première Guerre mondiale¹¹. Mais il n'empêche que les artisans et promoteurs de la première réforme de l'État (1970-1973) ont largement récusé ce terme. Lorsqu'ils étaient interrogés sur ce sujet, ils déclaraient que leur objectif n'était nullement le passage à un État fédéral. Et même plus, ils réfutaient que les réformes qu'ils élaboraient ou mettaient en œuvre auraient pour effet une telle mutation institutionnelle. Ainsi, prenant la parole au Sénat en juin 1970, soit à la veille de l'adoption de la première réforme de l'État, le ministre des Relations communautaires, Freddy Terwagne (PSB), indiquait : « Certains ont agité (...) le spectre de la création presque honteuse d'une Belgique fédérale. J'ai toujours été et je reste fédéraliste. Je suis donc à l'aise pour affirmer (...) que la construction d'une Belgique communautaire et régionale n'équivaut pas à la création d'une Belgique fédérale (...). Le gouvernement ne vous propose rien de tel (...). On peut bien sûr parler d'une certaine philosophie fédéraliste, mais l'État que nous allons créer, communautaire et régionalisé, n'est pas un État fédéral »¹².

Lors de la seconde réforme de l'État (1980-1983), le concept de fédéralisme était explicitement sur les lèvres de tous les décideurs politiques. Mais pour l'essentiel, il ne s'agissait encore que de le promouvoir comme solution pour résoudre les séculaires « problèmes communautaires » entre francophones et néerlandophones, ou au contraire de tâcher de contrer une telle évolution institutionnelle pour le pays. Quant à elle, l'opinion publique se prononçait alors encore largement pour le maintien d'un État unitaire et contre l'instauration d'un fédéralisme¹³.

Le véritable tournant s'est produit à l'occasion de la troisième réforme de l'État (1988-1990)¹⁴. Lors de la préparation de celle-ci, le passage à un État fédéral a explicitement été présenté comme l'objectif visé. Ainsi, le Premier ministre, Wilfried Martens (CVP), a indiqué à plusieurs reprises lors des travaux parlementaires que, par cette réforme, la Belgique était appelée à « prendre place parmi les États qui, sur le plan de leur structure, sont qualifiés d'« États fédéraux » »¹⁵. Dans son allocution pour la fête nationale du 21 juillet

¹⁰ Cf. notamment « Tableau synthétique des projets de fédéralisme de 1931 à nos jours », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 129, 1961 ; P. DELFORGE, « Fédéralisme et Mouvement wallon », in P. DELFORGE, P. DESTATTE, M. LIBON (dir.), *Encyclopédie du Mouvement wallon*, tome 2, Charleroi, Institut Jules Destrée, 2000, p. 603-608.

¹¹ CRISP, « Séparation administrative », Vocabulaire politique, www.vocabulairepolitique.be.

¹² Sénat, *Annales parlementaires*, n° 75, 18 juin 1970, p. 2012. Précisons que la création des Communautés et des Régions ne relève pas non plus d'une logique de simple décentralisation. En effet, comme nous le verrons plus loin, il est entendu d'emblée que, d'une part, les Communautés culturelles française et néerlandaise sont pleinement et seules responsables pour légiférer dans les matières relevant de leurs compétences, dans lesquelles l'État central ne peut donc plus intervenir, et que, d'autre part, les normes juridiques (décrets) adoptées par ces deux entités ont la même valeur juridique que les lois adoptées par la Chambre des représentants et le Sénat.

¹³ Cf. N. DELRUELLE-VOSSWINKEL, A.-P. FROGNIER, J. DAWANCE-GOOSSENS, J.-J. GRODENT, « L'opinion publique et les problèmes communautaires (IV) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 991-992, 1983, p. 22-31.

¹⁴ Cf., par exemple, X. MABILLE, « La faille du compromis », in M. UYTENDAELE (dir.), *À l'enseignement de la Belgique nouvelle*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles (*Revue de l'Université de Bruxelles*, n° 3-4), 1989, p. 65 : « [Jusqu'alors] brandi comme une revendication par les uns, comme un repoussoir par les autres, (...) le mot fédéralisme est désormais exorcisé en Belgique ».

¹⁵ Chambre des représentants, Commission de Révision de la Constitution, des Réformes institutionnelles et du Règlement des conflits, *Projet de loi [spéciale] modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Rapport*, n° 516/6, 26 juillet 1988, p. 4.

1988, le roi Baudouin lui-même a déclaré que la réforme alors en cours d'adoption avait pour objet de « transformer les structures [du] pays en celles d'un État fédéral »¹⁶. Ensuite, une fois la troisième réforme de l'État adoptée et mise en œuvre, le vocable de fédéralisme s'est littéralement imposé pour qualifier la nouvelle architecture institutionnelle de la Belgique. Ainsi, le gouvernement mis en place le 7 mars 1992 et dirigé par Jean-Luc Dehaene (CVP) s'est donné pour objectif d'assurer « la poursuite de l'élaboration de la structure fédérale de l'État »¹⁷. Et en septembre 1992, des propositions « visant à achever la structure fédérale de l'État » ont été présentées par le Premier ministre, en accord avec les présidents des partis de la coalition gouvernementale (CVP, PS, SP et PSC)¹⁸.

Il est vrai que la troisième réforme de l'État est celle qui a donné naissance au paysage institutionnel toujours en place de nos jours¹⁹. Aux trois Communautés (française, flamande et germanophone) nées en 1970 et aux Régions wallonne et flamande créées en 1980²⁰, s'est ajoutée en 1989 – soit après une longue « mise au frigo » – la Région de Bruxelles-Capitale. En région bruxelloise, trois institutions supplémentaires ont en outre été créées : les Commissions communautaires (commune, française et flamande). Et chacune de ces neuf entités est dotée d'une assemblée législative et d'un exécutif²¹. Toutefois, il faudra attendre la réforme de l'État suivante pour que, à partir des élections du 21 mai 1995, le mode de composition du Parlement wallon, du Parlement de la Communauté française et du Parlement flamand soit dissocié de celui du Parlement fédéral et que les membres de ces deux assemblées soient élus directement par les citoyens²², comme l'est déjà le Parlement de la Communauté germanophone (depuis 1974) et l'est dorénavant celui de la Région de Bruxelles-Capitale (à partir de 1989).

Or donc, lorsque la révision constitutionnelle du 5 mai 1993 proclame que « la Belgique est un État fédéral », elle n'opère pas là une révolution institutionnelle. Certes, cette modification de la première phrase de la Constitution a « une portée symbolique importante »²³ – qui, sur le moment, heurte d'ailleurs une certaine frange de l'opinion publique, restée attachée à l'unitarisme. Mais elle constitue essentiellement la consécration

¹⁶ Cité par F. DELPÉRÉE, « La Belgique, pays en mutation », in J. YERNA, E. WITTE, F. DELPÉRÉE, « Réflexions sur la Belgique en mutation », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1234, 1989, p. 28.

¹⁷ Chambre des représentants, *Annales*, n° 5, 9 mars 1992, p. 128.

¹⁸ Cf. É. LENTZEN, P. BLAISE, « La mise en œuvre des priorités du gouvernement Dehaene. I. La réforme des institutions », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1403-1404, 1993, p. 19-31 ; É. LENTZEN, « Une législature de réformes institutionnelles », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1476-1477, 1995, p. 14-16. Ces propositions ont ensuite été coulées en propositions de loi (Sénat, *Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État*, n° 558/1, 1^{er} décembre 1992 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État*, n° 897/1, 9 février 1993) et, *in fine*, ont abouti aux loi spéciale et loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (*Moniteur belge*, 20 juillet 1993).

¹⁹ Cf. P. BLAISE, J. FANIEL, C. SÄGESSER, *Introduction à la Belgique fédérale. La Belgique après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, CRISP, 2014, p. 33-65.

²⁰ D'emblée cependant, la Région flamande est devenue une coquille vide : elle a certes une existence constitutionnelle et juridique mais, dans les faits, elle n'a ni organes, ni mandataires, ni moyens propres. En effet, ses compétences sont exercées par la Communauté flamande.

²¹ À ceci près, d'une part, que l'assemblée parlementaire et l'exécutif de la Communauté flamande sont également ceux de la Région flamande et, d'autre part, que la Commission communautaire flamande ne dispose pas du pouvoir législatif – mais uniquement d'un pouvoir réglementaire.

²² Sachant toutefois que le Parlement de la Communauté française est composé de l'ensemble des membres du Parlement wallon (ou de leurs suppléants, s'agissant des députés wallons ayant prêté serment en premier lieu ou exclusivement en allemand) et d'une partie des membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

²³ X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011, p. 365.

de jure d'une évolution déjà largement actée *de facto* depuis quelque temps. À cet égard, le cas de figure belge est fort différent de celui des pays qui sont passés d'un régime unitaire à un système fédéral pour ainsi dire du jour au lendemain (comme, par exemple, la Tchécoslovaquie en janvier 1969). En Belgique en effet, l'instauration du fédéralisme est le résultat d'un processus progressif et s'étendant sur plus de deux décennies.

Un esprit fédéral dès 1970 ?

À la vérité, il apparaît vain de tenter de déterminer une date ou même une année précise à laquelle la Belgique aurait cessé d'être un État unitaire pour devenir un État fédéral. En la matière, aucune unanimité ne pourrait en outre jamais être atteinte au sein de l'ensemble des spécialistes du droit, tous ne se référant pas aux mêmes cadres théoriques, n'accordant pas la même importance aux différents termes de l'équation et ne plaçant pas le curseur au même endroit.

Il n'entre pas dans l'objet de cette @analyse du CRISP en ligne de faire état d'arguments et contre-arguments juridiques pointus. Mais il est fort intéressant de noter que certains constitutionnalistes font valoir que le trait majeur du fédéralisme a été présent dès la première réforme de l'État, adoptée en 1970-1973 : la coexistence de plusieurs ordres juridiques²⁴. En effet, lorsqu'elle a créé la Communauté culturelle française et la Communauté culturelle néerlandaise (actuelles Communauté française et Communauté flamande), la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970²⁵ a stipulé que les normes adoptées par les assemblées de ces deux entités dans leurs domaines de compétences ont « force de loi »²⁶, c'est-à-dire qu'elles ont une force juridique strictement égale aux lois adoptées par le Parlement national. Autrement dit, elle a mis fin au monopole dont jouissait jusqu'alors l'État central pour ce qui a trait au pouvoir législatif. De ce point de vue, il est donc permis de considérer que la Belgique est dans un certain sens devenue un État fédéral dès ce moment ou, si l'on préfère les faits au droit, à la date du 7 décembre 1971, jour de l'installation effective à la fois du Conseil culturel de la Communauté culturelle française (aujourd'hui Parlement de la Communauté française) et du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise (de nos jours Parlement flamand)²⁷.

Certes, en cette fin d'année 1971, les deux entités en question ne géraient encore qu'un volume de compétences et un budget fort restreints. Certes également, elles n'étaient encore dotées que d'un organe législatif et non d'un organe exécutif, lequel ne sera créé que dix ans plus tard²⁸. Certes encore, leurs assemblées étaient alors composées de parlementaires nationaux et non d'élus spécifiques. Certes enfin, l'ensemble du territoire

²⁴ Cf., entre autres, F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2000, p. 382-383. Francis Delpérée a défendu cette position dès les années 1970 (cf., par exemple, « Du dialogue communautaire de l'hiver 1976-1977 au Pacte communautaire de mai 1977 (III) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 783-784, 1977, p. 17).

²⁵ Dont le texte est paru au *Moniteur belge* du 31 décembre 1970 (avec *erratum* dans l'édition du 22 janvier 1971).

²⁶ Article 59bis, § 4, alinéas 1^{er} et 2 (actuels articles 127, § 2 et 129, § 2) de la Constitution. Cf. C. REGNIER, *La Constitution au fil de ses versions*, Bruxelles, CRISP, 2019, p. 228 et 234.

²⁷ Cf. aussi, entre ces deux événements, la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise (*Moniteur belge*, 23 juillet 1971).

²⁸ À savoir, s'agissant tant de la Communauté française que de la Communauté flamande, le 22 décembre 1981. Jusqu'à cette date, les décisions prises par les assemblées des deux entités auront été mises en œuvre par le gouvernement national.

national n'était pas encore concerné par cette amorce de fédéralisme (puisque la région de langue allemande devra attendre le 23 octobre 1973 pour que soit installé le Conseil de la Communauté culturelle allemande – actuel Parlement de la Communauté germanophone – et que celui-ci n'est alors doté que d'un pouvoir réglementaire et non d'un pouvoir législatif). Mais aucun de ces éléments n'est incompatible avec le principe du fédéralisme (même s'il est incontestable que chacun d'entre eux en réduit fortement la portée). Et surtout, il n'en reste pas moins que, dès cette époque, le pouvoir de légiférer dans certaines matières à l'abri de toute tutelle d'une autorité hiérarchiquement supérieure a été reconnu à des entités autres que l'État central.

*

* *

Cette année, le Parlement de la Communauté française²⁹ et le Parlement flamand commémorent chacun leur demi-siècle d'existence³⁰. Le 7 décembre 2021 marque en effet le cinquantième anniversaire de l'installation de ces deux assemblées (alors appelées Conseils culturels). En revanche, considérer pour autant que la Belgique est un État fédéral depuis cinq décennies n'est pas aussi simple ou évident. Le fédéralisme belge a une histoire plus ancienne et, dans le même temps, sa reconnaissance pleine et entière est plus récente. En outre, les institutions nées en 1971 sont devenues au fil du temps deux des pièces d'une architecture institutionnelle qui s'est considérablement développée et complexifiée depuis lors, faisant de la Belgique un État fédéral aux singularités multiples³¹. Si le fédéralisme belge rejoint peu à peu la catégorie des phénomènes qui ont « un certain âge », il demeure néanmoins d'un âge incertain.

Pour citer cet article : Cédric ISTASSE, « La Belgique fédérale a cinquante ans. Vraiment ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 7 décembre 2021, www.crisp.be.

²⁹ Précisons que la Communauté française a décidé, en mai 2011, d'adopter la dénomination de « Fédération Wallonie-Bruxelles » dans sa communication interne et externe. Ce nouveau nom n'a cependant pas la portée juridique que lui donnerait une révision de la Constitution allant dans le même sens.

³⁰ Pour la Communauté française, cf. notamment les événements renseignés sur le site Internet « La Fédération Wallonie-Bruxelles, 50 ans déjà ! » : <https://lafete.cfwb.be>. Concernant la Communauté flamande, cf. entre autres le supplément spécial du magazine *Newsweek* du mois de janvier 2021, consacré aux cinquante ans du Parlement flamand et co-réalisé avec cette assemblée.

³¹ Cf. J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE, C. SÄGESSER, « La Belgique, un État fédéral singulier », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2500, 2021 (à paraître).