

### .3 Le nouveau fédéralisme belge

Il s'agit d'un fédéralisme récent dont on peut se demander s'il n'est pas le prélude à une dislocation de l'État belge. Il est d'abord le produit d'une évolution longue et mouvementée qui a marquée l'histoire belge depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle.

#### \* Une démocratie consociative dans un État unitaire décentralisé

Après son accession à l'indépendance en 1830, la Belgique devient au terme de la Constitution de 1831, "un État unitaire décentralisé". Influencé par l'expérience française, ce système cachait en réalité les divisions religieuses et culturelles profondes d'un pays où le concept de nationalité restait très incertain. Toutefois, ce caractère plurilinguistique et multicommunautaire n'allait pas être fatal à l'unité de cet État mais allait révéler des particularités importantes que la démocratisation devait accentuer.

Du fait de cette spécificité, la Belgique va être analysée comme une "**démocratie consociative**". Ce concept, élaboré au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, rend compte de la structuration identitaire de certains pays : Belgique, Pays-Bas, Suisse, Autriche. Dans ces États, au demeurant très différents sur le plan de leur organisation politique et des caractères de leurs sociétés respectives, on observe, au-delà même des structures politico-administratives officielles, une segmentation de la communauté nationale sur des bases religieuse, ethnique, linguistique ou idéologique. Cette segmentation, loin de déboucher sur des conflits violents, aboutit à une institutionnalisation de la négociation entre les élites des différents segments, communautés ou piliers qui la constituent, pour parvenir au compromis. Ainsi, comme le dit le professeur Maurice Croizat, "dans ces sociétés, selon des procédures particulières à chacune d'elles", la segmentation sociale va "de pair avec la stabilité politique reposant sur la recherche pacifique de *modus vivendi* pour vivre ensemble malgré les clivages existants".

En Belgique, aux divisions anciennes linguistiques et culturelles entre Wallons, Bruxellois, Flamands, vont s'ajouter d'autres clivages économiques, sociaux et idéologiques. Au delà des communautés linguistiques régionales, deux piliers vont apparaître notamment : le pilier laïque et le pilier catholique. Cette segmentation va encore se complexifier avec les divisions partisans. La **démocratie** parlementaire belge va engendrer près d'une dizaine de formations politiques, certaines à sensibilité communautaire. Enfin, ce système consociatif va se trouver confronté à la montée en force économique et démographique de la Flandre qui va transformer ces données initiales. Dans un tel contexte, la recherche du *consensus* va devenir de plus en plus difficile. On va donc assister à la multiplication des conflits linguistiques et à l'érosion du sentiment national. Cette situation de crise a débouché depuis les années 60/70 sur plusieurs tentatives de réforme.

#### \* Le temps des réformes : communautarisation et régionalisation

Pour faire face à la crise et notamment à la multiplication des conflits entre Wallons et Flamands, une série de réformes vont être entreprises. Elles apparaissent aujourd'hui en fait comme une sorte de fédéralisation progressive de l'État belge.

En 1963, on assiste à la fixation de la frontière linguistique et à la création de communes à statut spécial (les "facilités"). Il s'agit surtout de résoudre les problèmes linguistiques frontaliers.

À partir des années 70, un nouveau stade est franchi. La Belgique devient un État régional. Cette réforme régionaliste essaye de répondre au différend Flamands/Wallons. En effet, deux conceptions de la structuration de l'État belge s'affrontent désormais : tandis que les Flamands revendiquent des communautés linguistiques, les Wallons raisonnent en terme de régions géographiques. Pour les Flamands, il y a essentiellement deux communautés linguistiques, celle des néerlandophones et celle des francophones qui recourent les régions géographiques flamande et wallonne. Il s'agit pour eux principalement d'assurer l'autonomie de la communauté néerlandophone devenue dominante sur le plan économique et démographique. Quant à Bruxelles, elle doit avoir, toujours pour les néerlandophones, un statut neutre de capitale. Pour les francophones, il faut raisonner en terme de régions géographiques : la Wallonie, la Flandre et Bruxelles. Cela permet de garantir une plus grande autonomie économique à la Wallonie et de donner un statut à Bruxelles peuplée principalement de francophones alors que la capitale est située en pleine Flandre. Finalement, une révision de la Constitution (le 31 décembre 1970) partage le pays en trois communautés (française, flamande et germanophone) et en trois régions (Wallonie, Flandre et Bruxelles-Capitale). On observe que la reconnaissance des communautés linguistiques donne un statut très intéressant à la communauté germanophone car cette dernière est mise sur un pied d'égalité avec les néerlandophones (6,5 millions) et les francophones (4,5 millions) alors que sur le plan démographique, elle ne rassemble que 66 000 personnes. Avec cette communautarisation également, pour la première fois, les lois ne s'appliquent plus uniformément sur l'ensemble du territoire. En outre, le principe de parité linguistique est introduit dans la composition du gouvernement.

En 1980, cette réforme connaît un approfondissement. Les régions flamande et wallonne acquièrent une autonomie croissante et la plupart de leurs compétences actuelles. Elles sont aussi dotées d'organes propres. En revanche, la région Bruxelles-Capitale ne parvient pas à voir le jour. Le champ des compétences des communautés linguistiques s'étend notamment à des matières très importantes dites "personnalisables" (santé, aide sociale...)

En 1988/89, la Région Bruxelles-Capitale commence enfin à prendre forme car elle acquière des organes propres. L'autonomie des régions et des communautés s'accroît car elles obtiennent de nouvelles compétences. Les communautés héritent de l'enseignement, les régions, des travaux publics et communications.

Après cette sédimentation de réformes, la fédéralisation de 1993 va apparaître comme un aboutissement...

#### **\* La réforme fédérale de 1993 et la nouvelle Constitution fédérale de 1994**

La nouvelle constitution promulguée le 17 février 1994 consacre les évolutions antérieures. Désormais, "la Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions" (art. 1). Il y a trois communautés : "la communauté française, la communauté flamande, la communauté germanophone" (art. 2). Il y a trois régions : "la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise" (art. 3). Il y a enfin quatre régions linguistiques : la région

de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. Chaque commune du Royaume fait partie de l'une de ces régions linguistiques (art. 5). Les régions wallonne et flamande sont divisées en provinces. Mais au-delà des entités composant la Belgique, cette réforme affecte l'ensemble de l'État belge.

#### \* La réforme des institutions et du régime politique belge

Les institutions et le régime politiques belges (gouvernement, Chambre des députés, Sénat) sont totalement réorganisés. La dimension linguistique est partout présente dans les institutions fédérales. Il y a une parité linguistique au gouvernement et une répartition linguistique des sièges au sein de la chambre basse (64 députés francophones contre 86 députés néerlandophones = 150). Quant au Sénat, il est très atypique dans un État fédéral car il ne représente pas vraiment les différentes entités de la fédération mais est la résultante d'un dosage complexe qui l'amène à allier représentation communautaire et élection au suffrage universel direct et indirect. Le Sénat est ainsi composé trois types de sénateurs : des sénateurs élus au suffrage universel direct par les communautés francophone (15) et néerlandophone (25), des sénateurs de communauté élus par les conseils de chacune des trois communautés (10 francophones, 10 néerlandophones et 1 germanophone), des sénateurs cooptés (10). Soit au total 71 sénateurs (40 élus + 21 de communautés + 10 cooptés). Le système reste parlementaire mais est rationalisé pour favoriser une plus grande stabilité politique : le gouvernement fédéral n'est responsable que devant la chambre des députés (abandon du bicaméralisme égalitaire antérieur), la motion de censure constructive à l'allemande est instaurée.

#### \* Les institutions communautaires et régionales

Les trois communautés (francophone, néerlandophone et germanophone) et les trois régions (Wallonie, Flandre et Bruxelles-Capitale) disposent de conseils élus et de gouvernements responsables devant ces conseils.

Toutefois, on observe des particularités qui accroissent la complexité d'un système qui est à la base déjà très compliqué. D'une part, les Flamands, fidèles à leur logique communautaire précédemment signalée, ont unifié leurs institutions communautaires et régionales : "le gouvernement et le conseil de la communauté flamande" sont gouvernement et conseil de la communauté néerlandophone et de la région flamande. Les francophones disposent en revanche de deux conseils et de deux gouvernements : un pour la communauté et un pour la région. Par ailleurs, Bruxelles-Capitale qui a un statut de région dispose aussi d'une représentation communautaire qui est surtout destinée à éviter que les néerlandophones ne soient "noyés" dans des institutions régionales dominées par les francophones. Les Flamands restent en général hostile à l'existence d'une région bruxelloise et souhaitent une cogestion de la capitale par les deux communautés.

#### \* La répartition des compétences

La réforme constitutionnelle a consacré la répartition des compétences qui s'était progressivement dessinée au cours des réformes précédentes.

L'art. 35 de la Constitution de 1994 donne une compétence générale aux communautés et aux régions. "L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même."

En réalité, la réforme a étendu les compétences des communautés et régions et poursuit le transfert de compétences commencé antérieurement. Quelle est la situation actuelle ? On peut schématiser en disant que chaque niveau détient des compétences exclusives qui renvoient à sa raison d'être.

Les communautés disposent des compétences les plus culturelles et des matières "personnalisables" : emploi des langues, enseignement, orchestres et matières "personnalisables" (soins de santé et aide aux personnes), une partie de la recherche scientifique.

Les régions disposent des compétences les plus économiques : aménagement du territoire, transports, travaux publics, développement de l'économie, environnement, agriculture, commerce extérieur, la législation organique des collectivités locales, une partie de la recherche scientifique.

L'État fédéral conserve enfin les compétences de souveraineté et de solidarité essentielles, à savoir : la justice, les affaires étrangères, la défense et surtout la sécurité sociale et la politique fiscale (sur lesquelles nous reviendrons). Depuis l'avènement de l'Euro, l'État a renoncé à l'exclusivité de sa compétence monétaire.

### **\* Quel avenir pour la Belgique fédérale ?**

On peut être inquiet quant à l'avenir de cette Belgique fédérale. Cette réforme permettra-t-elle de maintenir l'unité de l'État belge ? Les rivalités culturelles et linguistiques restent importantes et la fédéralisation n'a pas fait disparaître les conflits antérieurs.

En premier lieu, le fédéralisme belge abouti à une complexité institutionnelle très importante. En fait, à l'issue des réformes institutionnelles conduites, on se trouve dans une situation où le pôle flamand est unifié institutionnellement autour d'un conseil et d'un gouvernement qui exercent les compétences communautaires et régionales, tandis que le pôle francophone est divisé mais qu'il a pu de ce fait multiplier les institutions pour neutraliser le pôle dominant : institutions communautaires francophones, institutions régionales wallonnes, institutions de la région bruxelloise, institutions communautaires germanophones. Dès lors, les francophones souhaitent le maintien du *statu quo* actuel alors que les Flamands voudraient la restructuration de la Belgique autour des deux communautés principales flamande et francophone. A terme ce processus aboutirait à faire de la Belgique, une Fédération composée de deux entités très autonomes voire indépendantes (Flandre et Wallonie) qui se partageraient le contrôle de Bruxelles qui perdrait son statut de région.

Sur le plan des transferts de compétences, l'État fédéral est resté prudent et n'a pas osé aller jusqu'au bout d'un processus fédéral par souci de solidarité nationale. Il a, en effet, conservé des compétences importantes qui, dans une logique plus fédéraliste, aurait pu être transférées (notamment la sécurité sociale et la fiscalité). Les Flamands réclament le transfert de ces compétences aux instances fédérées tandis que les francophones y sont hostiles et souhaitent

plus généralement le maintien des compétences actuelles de l'État fédéral. Ces derniers estiment en fait que, si on enlève encore des compétences à l'État, il en gardera si peu qu'il n'aura effectivement plus de raison d'exister.

Derrière cet affrontement culturel et linguistique et notamment derrière le désaccord sur le transfert de la sécurité sociale et de la politique fiscale, il y a aussi un différend d'ordre économique et social entre une région riche (la Flandre) et une région qui l'est moins (la Wallonie). La première aurait en effet tout à gagner économiquement d'un affaiblissement de la Fédération et donc de la solidarité nationale alors que la seconde y perdrait sans doute beaucoup. Il y a ainsi un risque de voir se créer dans les prochaines années une Belgique à deux vitesses : d'un côté, une Belgique flamande libérale, de l'autre, une Belgique wallonne plus étatiste.

## **2. Les États régionaux et autonomiques**

La notion d'État régional ou autonome est apparue pour caractériser des structurations territoriales qui, sans aller jusqu'au fédéralisme, ont remis en cause néanmoins le système d'État unitaire. A priori ce type de structuration apparaît comme une solution intermédiaire entre l'État unitaire décentralisé et l'État fédéral. Certains auteurs, comme le professeur Maurice Croizat, parlent d'États en voie de fédéralisation. Il n'est pourtant pas certain que la fédéralisation de ces États soit inéluctable.

Le concept d'État régional ou autonome peut être utilisé, en Europe, pour caractériser des pays comme l'Italie, l'Espagne, la Belgique entre 1970 et 1993 ou partiellement et avec prudence le Portugal.

### **2.1 Les caractères généraux des États régionaux et autonomiques**

Ces caractères sont difficiles à cerner car ce système intermédiaire n'affiche pas toujours une spécificité indiscutable et connaît de fréquentes mutations.

#### **\* L'unité dans la diversité**

L'État régional essaye en réalité de concilier sa forte aspiration à l'unité et la diversité de ses entités composantes. Le plus souvent c'est une forme d'organisation qui succède à l'État unitaire en essayant de compenser l'incapacité de ce dernier à prendre en compte les différences culturelles, linguistiques, territoriales qui s'expriment au sein d'une communauté nationale. Le régionalisme ou l'autonomisme apparaissent ainsi comme le moyen de garantir l'unité d'une nation sans pour autant nier l'existence de spécificités régionales importantes voire de véritables nationalités.

La Belgique, au terme de la Constitution de 1831, était à l'origine un État unitaire décentralisé qui a été remis en cause par le conflit entre Wallons et Flamands. En optant pour l'État régional, la réforme de 1970 a cherché à prendre en compte la diversité du pays tout en sauvegardant l'unité de l'État belge. La Constitution de 1947, à l'issue de la Deuxième guerre mondiale, a cherché aussi à sauvegarder l'unité italienne en prenant en compte la diversité culturelle de ce pays et les aspirations autonomistes de certaines régions. On retrouve aussi ce souci de concilier des exigences contradictoires en Espagne. Comme l'Italie, ce pays a subi l'influence du modèle jacobin français puis la négation des particularismes régionaux par un régime autoritaire. C'est ce qui explique que, dans un contexte de transition démocratique, il ait voulu reconnaître sa diversité régionale sans pour autant risquer de porter un coup fatal à son unité.

On retrouve aussi dans ces États une très forte asymétrie des autonomies qui sont reconnues. Toutes les régions ne revendiquent pas une autonomie similaire et certaines peuvent avoir un statut particulier et des compétences beaucoup plus étendues. Il arrive aussi que cette régionalisation particulière extrême précède une régionalisation plus ordinaire concernant le reste du territoire. On a pu observer ce décalage chronologique en Italie, en Espagne et au Portugal. Dans ce dernier pays, la régionalisation prévue par la Constitution de 1976, issue de la Révolution des œillets, n'a jusqu'à présent concerné que deux régions insulaires (les Açores et Madère), le reste du territoire restant soumis à une structuration de type unitaire.

### **\* Quelle autonomie ?**

L'autonomie des régions dans un État régional ou autonome n'est pas aussi nette que dans un État fédéral. Les régions n'ont pas de constitution et de faculté d'auto-organisation constitutionnelle totale. En Italie, seules les 5 régions autonomes (Sardaigne, Sicile, Frioul-Vénétie Julienne, Val d'Aoste et Trentin-Haut-Adige) ont des statuts qui ont valeur de loi constitutionnelle. En Espagne, la faculté d'auto-organisation des communautés autonomes a été poussée très loin puisque ces dernières ont dû s'autoconstituer. Toutefois, leurs statuts ont dû être approuvés par le parlement national.

En revanche, comme dans les États fédéraux et à la différence des États unitaires, les régions des États régionaux ou autonomes partagent la compétence législative avec le parlement national. Mais ces compétences législatives sont moins étendues et moins garanties que dans les États fédéraux.

Quant à la reconnaissance de la diversité régionale par les institutions nationales et à la participation des régions à ces institutions, elles sont également en retrait par rapport à ce que l'on peut observer dans les fédérations. Les secondes chambres notamment ne représentent que de façon diffuse les entités composant l'État régional ou autonome.