

FRANCIS DELPÉRÉE

Le nouvel Etat belge

L'Etat a vocation de vivre sous le signe de la pérennité. Il sait que les Constitutions, comme les civilisations de Valéry, sont mortelles. Mais il nourrit l'espoir — ou l'illusion — de conjurer le sort. Ou, en tout cas, de réaliser les mutations requises dans les formes institutionnelles qu'il a lui-même arrêtées. Il a ainsi la consolation de pouvoir affirmer : « Ce qui s'est fait, je l'ai voulu tel ». Même s'il doit, au même moment, reconnaître que l'œuvre accomplie a pour effet d'assurer sa métamorphose.

Il est convenu aujourd'hui de souligner l'émergence d'un nouvel Etat belge. La formule peut intriguer. L'ancien a-t-il cessé de vivre ? Les institutions traditionnelles ont-elles arrêté de fonctionner ? Des structures ou des méthodes de gouvernement radicalement originales leur ont-elles été, sur-le-champ, substituées. Si telle est l'impression, elle ne coïncide pas avec la réalité.

Nul ne songe à nier l'importance des transformations intervenues. Celles-ci placent, dès maintenant, l'Etat belge dans le camp des Etats fédéraux. On ne saurait pour autant prétendre que les réformes ont été accomplies, sans à-coups, ambiguïtés ou imperfections. On ne peut non plus assurer qu'elles sont dès maintenant arrivées à terme.

Un nouveau mobilier dans un décor ancien, telle est l'image qui vient naturellement à l'esprit. En sachant que le ménage se dispute encore sur l'acquisition de quelques bibelots. Ou qu'il se demande parfois s'il ne vaudrait pas mieux vendre bien et héritage...

Le décor ancien

Selon la formule qui figure dans tous les manuels scolaires, la Belgique est une « monarchie constitutionnelle représentative ». L'ordre des mots n'est pas significatif. Les termes employés correspondent, eux, à une réalité qui ne sera pas d'aussitôt démentie.

La Belgique possède, en effet, *une Constitution*, celle du 7 février 1831. Avec la Constitution norvégienne, c'est la plus ancienne Constitution d'Europe, toujours en vigueur. C'est aussi l'une des plus rigides. La particularité ne peut être sous-estimée dans un Etat qui a été contraint, en près de vingt ans, de réviser par trois fois (en 1970, 1980 et 1988) et de manière toujours plus radicale son texte fondateur. Elle ne saurait être perdue de vue dans un Etat qui pousse le culte de la Constitution jusqu'à y inscrire tout à la fois le régime des libertés individuelles, les modes d'organisation des autorités publiques le système d'autonomie locale, les règles de dispensation de la justice, les principes de l'administration des ressources humaines et financières.

Il faut le souligner. La Constitution belge ne se borne pas à fournir quelques recettes de vie politique. Elle doit être lue dans une perspective englobante. Dans la mesure où ses dispositions n'ont été modifiées — ni explicitement, ni implicitement — lors de la création des communautés et des régions, la vieille Constitution libérale reste l'une des pièces essentielles du décor. L'appareil de justice, par exemple, ou le régime des principales libertés publiques ne sont pas affectés par les réformes intervenues.

La Belgique est aussi pourvue d'*une monarchie* — celle de Saxe-Cobourg. Chacun sait que « le roi règne mais ne gouverne pas ». Il lui revient néanmoins d'officialiser un ensemble d'actes accomplis par les membres du Gouvernement. De manière plus informelle, il lui appartient de veiller avec les moyens qui sont les siens au déroulement correct de la vie politique, spécialement en période de crise.

Le rôle reconnu au roi (et donc à ses ministres) n'est pas sans incidence sur l'aménagement des structures communautaires ou régionales. Deux exemples illustrent le raisonnement. Le premier a trait à l'organisation des collectivités locales. Celles-ci sont placées sous la tutelle des autorités régionales. A titre symbolique peut-être, il est néanmoins réaffirmé que le gouverneur de la province ou le bourgmestre de la commune sont nommés par le roi — sans intervention aucune de la région. Le second exemple touche à l'exercice de compétences internationales par les communautés et les régions. La matière fait l'objet de controverses passionnées, tant il est vrai que les nou-

velles collectivités politiques cherchent à prolonger à l'extérieur les attributions qui leur sont reconnues à l'intérieur. Quoi qu'il en soit et dans l'état actuel du droit positif, il est établi, selon une formule particulièrement nette, que « le roi reste le seul interlocuteur sur la scène internationale ».

L'instauration d'un nouvel ordre institutionnel n'a donc pas pour objet de déranger l'organisation des autorités préétablies, ni de modifier l'exercice de leurs responsabilités. Au contraire même, elle peut avoir pour effet de les consolider. Comment en irait-il autrement ? Le nouvel Etat belge ne se crée pas sur une table rase. Il s'inscrit dans un ordre juridique dont il bouscule sur certains points les habitudes mais dont il préserve pour le reste les aménagements.

La Belgique dispose encore d'un régime représentatif et, pour tout dire, parlementaire. Au sens le plus classique du terme : le Gouvernement est responsable devant chacune des Chambres ; il peut demander au roi de prononcer leur dissolution. En apparence, les réformes intervenues ne modifient pas cet équilibre, même si d'aucuns se demandent aujourd'hui s'il n'y a pas lieu de revoir la composition du Sénat pour le transformer en Chambre fédérale. A dire vrai, le régime représentatif est pourtant ébranlé sur deux points essentiels.

D'une part, la représentation nationale — qui persiste à faire la loi, à voter le budget et à contrôler le Gouvernement — n'exerce plus sa mission que dans un domaine limité d'attributions, celui des affaires nationales. Il n'est plus vrai de dire que le Parlement belge, comme celui de Westminster, peut tout faire. Il n'agit de la sorte que s'il reste dans le secteur d'activités qui lui est alloué.

D'autre part — et le second phénomène ne peut être isolé du premier —, la représentation nationale est contestée dans son droit immémorial de faire la loi, sans contrôle quelconque de constitutionnalité. La création d'une juridiction constitutionnelle, à savoir la cour d'arbitrage, répond à la préoccupation de vérifier si la représentation nationale n'exerce pas des attributions qui reviennent désormais à des représentations communautaires ou régionales (et l'inverse), si elle ne porte pas atteinte au principe d'égalité ou de non-discrimination et aux règles constitutionnelles en matière d'enseignement.

Tel est évidemment l'élément neuf. A côté de la représentation nationale, il y a place pour des représentations fragmentaires. Et, pour compliquer la présentation des choses, il est admis — selon la technique du dédoublement fonctionnel — que celui qui obtient, par élection directe, un mandat national est de plein droit investi d'un mandat communautaire ou régional, voire des deux à la fois.

Les réalités nouvelles

Sans que le décor traditionnel soit profondément modifié, des aménagements importants interviennent.

En 1970, deux communautés — la française et la flamande — sont créées. Elles marquent l'irruption d'institutions de type fédéral dans l'organisation, jusque-là unitaire, de l'Etat.

A deux points de vue au moins. Les nouvelles collectivités qui ont vu le jour font la loi dans le domaine de la culture, ainsi qu'en matière linguistique. Elles font jeu égal avec l'Etat, puisque celui-ci ne saurait intervenir en ces domaines. En outre, ces mêmes collectivités participent, dans une certaine mesure, à la gestion des affaires publiques de l'Etat. Pour tenir compte des représentations communautaires, il est prescrit dans la Constitution que le conseil des ministres est composé de manière paritaire. Même à l'état d'ébauche, les lois de l'Etat fédéral — celles de l'autonomie, de l'égalité et de la participation — sont ici respectées.

En 1980, les attributions des deux communautés s'élargissent au domaine des matières dites personnalisables, soit au secteur socio-culturel. En même temps, deux régions — la wallonne et la flamande — sont créées. Elles aussi sont habilitées à faire la loi dans les domaines qui leur sont attribués : l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'expansion économique...

Le terme de régionalisation peut induire en erreur. Il faut se garder ici de fausses analogies, spécialement à l'échelle européenne. L'originalité de la réforme qui se réalise en Belgique tient à son caractère radical. Il ne s'agit pas de donner à des collectivités particulières le droit de compléter des normes ou d'exécuter des politiques qui ont été conçues au niveau national. Il ne s'agit pas non plus de leur permettre de lancer, avec le concours d'autres autorités — nationales ou locales —, des opérations de développement et de reconversion. Non. Il convient de leur attribuer l'exclusivité des interventions normatives et administratives dans leurs domaines de compétence. Pour être clair, il n'y a plus de code national de l'aménagement du territoire. Il en existe un pour la région wallonne et un autre pour la région flamande, et les autorisations de bâtir se délivrent dans des conditions et selon des procédures qui varient en fonction de la localisation du bien.

En 1988-1989, la carte régionale de la Belgique se complète. La troisième région, celle de Bruxelles-Capitale, est organisée. A peu de choses près, elle l'est sur le modèle mis en place en 1980.

Au même moment, les attributions des nouvelles collectivités

politiques s'élargissent. L'enseignement et la recherche vont aux communautés, les travaux publics et les transports aux régions. Sur le plan de la technique juridique, l'opération s'inscrit dans la ligne de celles qui sont poursuivies depuis vingt ans. Elle marque une nouvelle avancée fédéraliste. La révision constitutionnelle accrédite l'idée que la page de l'Etat unitaire est tournée, sans esprit de retour.

Dans un premier commentaire qu'il livre en 1988, à la veille de la fête nationale, le roi constate qu'un « transfert de compétences nouvelles, assorties de moyens financiers substantiels », se réalise et qu'il contribue à transformer « les structures de notre pays en celles d'un Etat fédéral ». Le diagnostic est pertinent. Il est confirmé par les chiffres. 100 milliards de francs français sont distraits d'un budget national qui avoisine les 300 milliards pour être mis à la disposition des communautés et des régions. Les composantes de l'Etat prennent en charge, très exactement, 30 % des affaires publiques.

Un seuil paraît avoir été franchi. Sur un plan financier, sans doute. Mais aussi sur un terrain plus politique. Il y a désormais une conscience communautaire et régionale qui s'affirme, non sans nuances ni ambiguïtés. D'aucuns s'interrogent, au même moment, sur la persistance d'une suffisante identité nationale. L'avenir reste incertain...

Des points d'interrogation

L'émergence du nouvel Etat belge a permis de tempérer l'âpreté des querelles linguistiques. Dès l'instant où il est admis, par conviction ou lassitude, que chaque communauté règle ces questions comme elle l'entend sur son propre territoire, il est vain d'épiloguer, par-delà les frontières linguistiques, sur les solutions plus ou moins tolérantes qui sont conçues ici ou là.

La création d'un Etat fédéral révèle d'autres conflits. Ils naissent dans le domaine économique et social notamment. Ils opposent deux communautés soucieuses de défendre leurs intérêts, dans tous les sens du terme. Ils confrontent le Nord et le Sud, sans parler du Centre, non pas sur ce qui relève de leurs attributions propres et qui, à ce titre, ne saurait faire l'objet de compromis, mais sur les grands dossiers d'intérêt national.

Une conviction s'exprime ainsi. Il convient que les communautés trouvent sans délai les moyens institutionnels — au niveau du Gouvernement comme du Parlement — pour assurer une *cogestion* du patrimoine indivis, pour l'heure, 70 % des moyens alloués aux affaires publiques. Est-ce possible ? Plusieurs questions subsistent.

D'abord, est-ce bien *deux communautés* qui doivent s'entendre ? Pourquoi taire l'existence d'une communauté germanophone de 60 000 habitants et investie à ce titre des mêmes responsabilités que les autres ? Pourquoi ne pas tenir compte, à partir de 1989, de la région de Bruxelles-Capitale dont la vocation européenne s'affirme de jour en jour ? Pourquoi passer sous silence les neuf provinces, survivances des départements français de la fin du XVIII^e siècle ? Autrement dit, il convient de mettre de l'ordre dans la carte politique du nouvel Etat belge.

Ensuite, ces communautés sont-elles prêtes à se donner *les moyens institutionnels* de la coopération ? Le conseil des ministres est paritaire. Les départements ministériels occupent, aux postes de direction, autant de fonctionnaires francophones que flamands. Les hautes juridictions — la cour d'arbitrage, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat — sont composées de la même manière. Reste le Sénat. Ni son organisation, ni son fonctionnement ne donnent à penser que l'Etat belge a changé de structures. Un Sénat dont les décisions seraient pondérées en fonction des appartenances communautaires reste à inventer.

Enfin, au-delà des préoccupations techniques, la question plus politique de *la justification* de la vie commune reste posée. Au-delà des impressions qui confortent les pronostics ou les conjectures, il sera permis de dessiner trois scénarios.

Des scénarios

Le premier scénario prend acte de ce que, dans le ménage belge, les époux ont, pour citer Pierre de Boisdeffre, décidé de faire chambre à part. Ce qui ne les empêche pas de poursuivre une vie commune — harmonieuse ou tumultueuse, peu importe — dans la maison qu'ils ont contribué à édifier ensemble. Les révisions constitutionnelles des vingt dernières années prouveraient la maturité d'un milieu politique habitué à gérer, certains diront : à digérer, les crises les plus graves.

Le scénario-catastrophe vient en second. Peu important les appellations — confédération des Etats belges unis ou autres... : la société politique belge se dissout. Elle n'était peut-être qu'un accident de l'histoire. Elle retourne au néant, pour n'avoir pu résister à la montée de nationalismes particularistes. Deux ou trois Etats supplémentaires s'inscrivent sur la carte de l'Europe occidentale ou s'agrègent à des Etats existants.

Un troisième scénario — peut-être le plus réaliste — s'inscrit à mi-chemin des deux premiers. La voie fédérale a été empruntée. Elle

comporte de nombreuses étapes. La Belgique va poursuivre avec elle-même la réflexion institutionnelle qu'elle mène depuis un quart de siècle. Telle compétence encore à la communauté ou à la région ? Tel moyen supplémentaire à l'une ou l'autre de ces entités ? Tel transfert de responsabilité ou telle restructuration des autorités nationales ? Le signal « danger » n'est pas apposé clairement sur la route du fédéralisme de dissociation.

En Belgique, l'Etat porte mal son nom. Il a vocation d'être construction achevée. Le voici, perpétuel chantier. Il a la prétention d'être la capitale de l'Europe, y compris d'un continent dont les Etats auraient redessiné les frontières. Le voici, occupé à ériger en son sein des barrières et des cloisonnements.

La logique institutionnelle ne fait pas toujours bon ménage avec les aspirations des peuples. Mais l'Etat ne doit-il pas se garder d'imposer des solutions toutes faites ? Ne doit-il pas trouver les structures les mieux adaptées à des situations politiques, économiques et culturelles, sans rien nier de la réalité ?

Le nouvel Etat belge est, dans l'instant, le fruit de ce réalisme institutionnel.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

Delpérée Francis, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1987, t. I ;
du même auteur, *La voie fédérale*, *Journal des Tribunaux*, 1989, p. 2.

RÉSUMÉ. — *Depuis 1970, un nouvel Etat belge a progressivement vu le jour. Aujourd'hui, il fait partie du camp des Etats fédéraux. Cette mutation entraîne dans son sillage des problèmes de cogestion et de coopération. Elle pose plus fondamentalement la question de la justification de la vie commune.*