

Bedenkingen omtrent “Bedenkingen omtrent een nieuwe staatsordening” (*)

Francis Delpérée
Professeur ordinaire à l'U.C.L.

Dans sa communication, André ALEN a bien posé le problème. La Belgique est un pays en voie de fédéralisation. La Belgique vit un fédéralisme sui generis, encore que la formule soit un peu commode et cache mal l'embarras des juristes à la recherche de définitions précises. La Belgique vit un fédéralisme en voie de lente gestation. Je souhaiterais à ce sujet faire deux observations préliminaires.

Première observation

Je ne crois pas aux “lois du fédéralisme”. Je ne crois pas aux dix ou au douze commandements qui seraient inscrits dans quelques catéchisme fédéral. Comme André Alen, j'ai eu l'occasion de dénoncer, où il le fallait, la naïveté de certains convertis de fraîche date à la pensée fédéraliste qui s'efforcent de ramener, en quelques formules stéréotypées, des principes complexes d'organisation de l'Etat.

Pourquoi ce scepticisme ? Mais parce que je dois constater que, dès l'instant où une loi fédérale est formulée, il s'impose aussitôt de l'assortir d'exceptions qui la vident de l'essentiel de son contenu. Quelle est la portée de la loi ? Permettez-moi de citer trois exemples.

Dans tout Etat fédéral, dit-on, il faut une Cour constitutionnelle pour censurer les violations de la Constitution que pourraient commettre tant l'Etat fédéral que les Etats fédérés. Parfait !

Comment ne pas souscrire à une telle affirmation ? Mais l'on doit ajouter aussitôt que la patrie du fédéralisme, la Suisse, a un Tribunal fédéral qui ne censure pas les lois fédérales qui seraient inconstitutionnelles et qui se borne à vérifier si les normes cantonales — mais celles-là seulement — sont bien conçues dans le respect du droit fédéral.

Deuxième exemple. Dans tout Etat fédéral digne de ce nom, ajoute-t-on, les compétences délimitées doivent être celles de l'Etat fédéral, le reste — les compétences résiduelles — devant, de plein droit, appartenir aux entités fédérées. Et chacun d'applaudir, en rappelant que la conception même de l'Etat fédéral repose sur cette idée que les Etats fédérés consentent à mettre en commun un ensemble d'attributions qu'ils ont définies avec précision. Ce qui n'a pas été attribué à l'Etat fédéral ne saurait lui appartenir. Mais que faire alors du Canada, dont le caractère fédéral ne sera pas

(*) Texte de la communication donnée à la K.U. Leuven, le 29 février 1988.

contesté, je pense, mais où les compétences résiduelles reviennent, de par la Constitution même, à la fédération et non aux provinces ? A nouveau, quelle est, dans ce contexte, la portée d'une telle "loi" ?

Troisième exemple. On dit souvent que, dans un Etat fédéral authentique, un volume suffisant de ressources doit être attribué aux entités fédérées. Ce volume oscillerait entre 25 et 50%. Sans un transfert effectif de ressources aux entités fédérées, il ne saurait y avoir de fédéralisme authentique. Et l'on en profite, pour souligner, au passage, que le fédéralisme belge est un fédéralisme pauvre, dans la mesure où il ne transfère à l'ensemble des communautés et des régions que quelque 10% du budget national, en d'autres termes, chacune des entités composantes recueille quelque 2% du budget national. Ce que l'on oublie de dire, dans cette arithmétique un peu simplifiée, c'est que les entités fédérées du Canada sont au nombre de dix, celles de Suisse sont à 26 et aux Etat-Unis 51. En d'autres termes, les masses financières globales que l'on alloue aux composantes doivent, si l'on veut être sérieux, être divisées par le nombre de ces entités. A ce moment là, les chiffres établis en Belgique et les commentaires dépités qu'ils peuvent susciter sont quelque peu relativisés.

Non, si l'on cherche vraiment à définir les lois du fédéralisme, elles peuvent, à mon sens, être définies comme suit. Il y a la loi d'autonomie qui fait qu'une communauté et une région détient des compétences exclusives et des moyens qui lui sont spécifiques et que les contrôles de tutelle ne peuvent se manifester à l'encontre de la volonté autonome de ces entités. Il y a aussi la loi de coopération qui fait que ces mêmes entités ne peuvent pas uniquement gérer les attributions qui leur sont propres ; elles doivent aussi collaborer à la gestion de l'Etat central ; elles doivent assurer ce que j'appellerai, dans un instant, la cogestion des affaires nationales.

Deuxième observation

Une deuxième observation préliminaire mérite peut-être d'être formulée. Le fédéralisme ne peut jamais s'instaurer qu'au prix de longues et permanentes négociations. Je vais peut-être vous enlever vos dernières illusions. Mais ne croyez pas qu'il y aura un jour une phase qui serait la phase définitive de la réforme de l'Etat. L'Etat belge ne peut survivre qu'au prix de nouvelles et de perpétuelles négociations. C'est plus fatigant, c'est plus compliqué qu'un Etat unitaire. C'est moins rassurant qu'un Etat unitaire. Avons-nous vraiment le choix ? Si nous pensons qu'un Etat belge doit survivre, si nous pensons qu'il peut survivre, n'est-ce pas au prix de ces dialogues, de ces confrontations, de ces négociations qui sont, me semble-t-il, le lot commun de tous les Etats composés ?

Je ne prendrai qu'un exemple. Au Canada, tous les ans, le premier ministre de la Fédération canadienne et les premiers ministres des provinces canadiennes se réunissent pour examiner l'état de la Fédération, pour confronter leurs points de vue sur un ensemble de problèmes et de difficultés,

pour tâcher aussi de trouver des solutions positives aux problèmes qui se sont présentés dans les mois écoulés. Et je dois bien constater que des difficultés aussi importantes que celles de l'intégration du Québec dans la Fédération canadienne, ont pu, à travers les accords du lac Meech, trouver des débuts de solution l'été dernier. Pourquoi n'accepterions-nous pas ce genre de négociations et ce genre de discussions institutionnelles ?

Dans ce contexte, il va de soi que la déclaration de révision du 9 novembre 1987 ouvre la voie à de nouvelles discussions communautaires. Nous devons souhaiter qu'elles soient aussi fructueuses que possible. Ces discussions ne seront fécondes, cependant, que si — dès le départ — nous répondons à trois questions différentes : "qui", "quoi" et "pourquoi".

"Qui" ?

"Qui" pose la question de savoir quels seront les acteurs de la révision constitutionnelle de demain. Chacun sait que ce sont les Chambres constituantes qui, en accord avec le gouvernement, sont en mesure de réviser la Constitution. Comme ce sont les mêmes Chambres législatives qui, en accord avec le gouvernement, sont amenées à faire oeuvre législative. Mais, la situation n'est pas propre à la Belgique, l'évolution des systèmes parlementaires donne à penser que si le gouvernement ne s'engage pas résolument, dans une opération de conception de la Constitution ou de la loi, les initiatives parlementaires risquent d'être largement vouées à l'échec. L'on peut dire que, dans les systèmes parlementaires modernes de l'Europe occidentale, c'est le gouvernement qui "mène le jeu" constitutionnel et législatif. Encore faut-il que ce gouvernement ait les reins solides ! Encore faut-il qu'il dispose, s'il veut faire oeuvre constitutionnelle utile et efficace, d'une majorité politique suffisante ! Je ne dois pas rappeler qu'un texte constitutionnel se révisé aux deux tiers. Il y a 212 députés. Les deux tiers, cela fait 142. Une des questions fondamentales qui se pose aujourd'hui est donc de savoir si un gouvernement pourra être constitué et s'il sera assuré d'une majorité de 142 membres à la Chambre des représentants.

Je me suis permis, déjà, de soulever ce problème à l'occasion d'une réunion qui se développait ici même, avant les élections du 13 décembre (1987). Et je ne cache pas que mes interlocuteurs de l'époque m'ont dit : "Qui pense encore à une révision de la Constitution ?". Je crois comprendre qu'aujourd'hui, l'informateur s'attache à réunir plus qu'une "rouge-romaine" et à mettre la Volksunie dans son jeu aux fins d'atteindre cette fameuse majorité des deux tiers.

Je veux être très clair et très concret. Si le gouvernement de demain a la majorité des deux tiers, alors notre réflexion d'aujourd'hui a une portée pratique indéniable. S'il n'a pas la majorité des deux tiers, eh bien, nous nous retrouverons dans quelques années pour mener le même débat...

Mais un débat sur "quoi" ?

Il faut revoir en profondeur la division des compétences nationales, communautaires et régionales. Et je rejoindrai, sur ce terrain, les observations qui sont faites par beaucoup d'observateurs de notre vie institutionnelle. Il y a lieu de revoir le partage des compétences en dessinant mieux les blocs d'attribution alloués aux uns et aux autres. Jusqu'à présent, on a travaillé dans la dentelle qui n'était pas toujours de Bruges ou de Malines. Je ne dis pas qu'il est temps de travailler à la hache. Mais il faut mieux délimiter les attributions. Il serait temps de tenir compte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Il serait temps de tenir compte de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat. Bien des problèmes et bien des questions ont déjà été résolus par ces deux institutions. Et, en ce domaine, beaucoup de choses peuvent être faites sans révision constitutionnelle. OÙ je me sépare d'André ALEN, c'est quand il suggère d'établir des listes de compétences nationales. Je ne suis pas partisan de cette réforme. Je suis d'avis de maintenir l'établissement d'une liste de compétences communautaires et régionales, le reste, le résidu, étant de compétence nationale. Ou l'inverse, peu importe. Mais si l'on s'engage à la fois dans la rédaction d'une liste de compétences nationales, et dans celle d'une liste de compétences communautaires, et encore dans celle d'une liste de compétences régionales, il n'y aura pas un champ de conflit. On va multiplier par deux, au moins, les conflits existants.

Et puis, il y a toutes les questions d'attributions nouvelles de compétences. Je voudrais épinglez ici deux dossiers qui sont dès à présent sur la table de négociation du futur gouvernement belge.

Le premier, c'est l'enseignement. Dans tous les Etats fédéraux, la matière de l'enseignement n'est pas compétence de l'Etat fédéral mais responsabilité des collectivités fédérées. C'est le cas au Canada, en Autriche, en Allemagne fédérale, en Suisse. Ce n'est pas le cas de la Belgique, pour les raisons que chacun connaît : la méfiance des milieux socialistes flamands de voir communautariser l'enseignement au nord du pays, la méfiance des milieux catholiques wallons de voir communautariser l'enseignement au sud du pays. Il semble que l'on s'accorde aujourd'hui sur les garanties qui pourraient être attribuées à l'un ou à l'autre réseau d'enseignement, jusque dans le texte constitutionnel. Il semble surtout que le problème essentiel soit aujourd'hui celui des enveloppes financières qui seraient à accorder, pour l'enseignement, à la Communauté française et à la Communauté flamande. Ici, gît maintenant le coeur du problème. Va-t-on accorder des moyens financiers au prorata du nombre d'étudiants, ce qui favorisera la Communauté française : elle accueille des étudiants flamands, elle accueille des étudiants étrangers en grand nombre. Va-t-on plutôt prendre en compte le produit du revenu des impôts dans chacune des Communautés, ce qui avantage certainement la Communauté flamande. Il va sans dire que toute ceci se chiffre en milliards. Il serait temps que chacun ouvre ses livres de

comptes et discute ouvertement des retombées financières d'une opération de communautarisation. Car je ne crois pas qu'une communauté puisse acquiescer à ce genre de réforme pour le plaisir de faire un beau texte constitutionnel, le plaisir de faire du fédéralisme authentique, si elle sait par ailleurs que les meilleurs spécialistes lui promettent une perte sèche de 10 milliards.

Le deuxième dossier, c'est celui des administrations locales, principalement communales. Dans les Etats fédéraux, l'organisation communale n'est pas de la responsabilité de l'Etat fédéral, mais bien de la compétence des entités fédérées. Un pas en avant a été fait dans cette direction. Puisque, aujourd'hui, la tutelle, c'est-à-dire le contrôle politique sur les communes est de la responsabilité des régions et n'est plus de la responsabilité de l'Etat. Mais l'organisation communale reste matière nationale. C'est le Roi qui nomme les bourgmestres. C'est le Roi qui nomme les gouverneurs de province. C'est la loi qui établit les grandes lignes de l'organisation communale et provinciale. C'est l'Etat qui donne aux communes les moyens financiers qui sont les leurs. Pourquoi n'a-t-on pas été jusqu'au bout de la réflexion? Pourquoi pas un transfert complet de responsabilités? Chacun devine la réponse. Elle se situe à Fourons. Elle se situe à Mouscron-Comines. Elle se situe dans les communes périphériques de l'agglomération bruxelloise. C'est le problème des communes à statut spécial qui est en jeu. Alors, faisons un instant un rêve. Imaginons que comme par enchantement, le problème des communes à statut spécial soit réglé, dans un sens ou dans un autre. Il va de soi qu'il n'y aurait plus aucun inconvénient à ouvrir un nouveau champ de responsabilité aux Régions. On peut toujours rêver...

“Pourquoi”?

Pourquoi nous atteler à ces réformes institutionnelles? Pour la beauté du droit? Pour la beauté d'un système constitutionnel fédéral? Pour le plaisir des constitutionnalistes? Il va de soi que ces réponses n'ont pas de sens. Pour moi, la réponse ne peut être que celle-ci. Ces projets, nous les faisons pour rendre un Etat belge viable. Ici, j'irai droit au vif du sujet. Je voudrais le faire en me référant à un article que Wilfried Martens publiait, il y a un peu plus d'un an, dans le journal “Le Monde” et dans les pages spéciales que ce journal consacrait à “La Flandre au pluriel”. Que disait-il?

W. MARTENS constate, d'abord, que le mouvement flamand peut être tenté de faire de la Flandre un Etat indépendant. Un Etat qui concluerait des accords d'association avec la Wallonie qui, par hypothèse, serait, elle aussi, devenue entretemps indépendante. Les deux nouveaux Etats coexisteraient dans une sorte de confédération d'Etats, un peu à la mode des Etats Belgique Unis, cette construction éphémère de la révolution brabançonne. Et Martens de dire: c'est une illusion. Je crois aussi qu'il faut être clair sur ce sujet. Bien sûr, l'indépendance de la Flandre et de la Wallonie

ne sont pas à exclure dans un raisonnement purement théorique. Mais ce qui paraît être une illusion par excellence, ce serait l'association de ces nouveaux Etats au sein d'une confédération.

W. MARTENS met ensuite en garde contre l'application pure et simple des règles majoritaires et il écrit ceci : "J'ai, depuis le début, la conviction que si les Flamands veulent appliquer le principe majoritaire, la Belgique risque d'éclater. Je crois simplement que les francophones de notre pays n'accepteraient jamais une telle position qui d'ailleurs n'est pas justifiée. Il n'est pas possible de faire vivre les deux grandes communautés dans notre pays si l'on n'accepte pas des mécanismes de parité, d'équilibre".

Par ma part, c'est le discours que je tiens depuis plus de 15 ans. C'est le propos que j'ai développé à de multiples reprises, dans les travaux de Centre d'études pour la réforme de l'Etat auxquels j'ai été associé. Je n'ai souvent recueilli que des haussements d'épaule du côté francophone : "Est-ce possible"? Je n'ai souvent recueilli que de vives oppositions du côté flamand : "Vous n'y pensez pas"? Les propos de Wilfried Martens, par contre, me rassurent sur les chances de survie de notre Etat. Je veux dire par là que si toute la classe politique souscrivait au propos de Martens : vouloir un Etat paritaire et équilibré, nous aurions franchi un grand pas en avant. Les intentions ne suffisent pas toujours, en politique. Ce sont les actes qui comptent. Mais ici, c'est peut-être le premier pas qui l'emporte. Comment concrétiser l'idée de parité dans l'organisation de l'Etat belge? Deux terrains privilégiés s'offrent aux constitutionnalistes : l'organisation de l'Etat, l'organisation de Bruxelles.

Depuis le plus de 15 ans, l'on réfléchit beaucoup en Belgique à l'organisation des communautés et des régions. On réfléchit beaucoup trop peu à l'organisation de l'Etat lui-même. Je veux dire par là que l'aménagement de structures communautaires et régionales ne peut manquer de rejaillir sur la conception même des institutions nationales. A cet égard, comment ne pas penser à la réorganisation du Sénat? Dans la plupart des Etats fédéraux, il y a deux assemblées. Comme aux Etats-Unis, une première assemblée qui représente la population dans son ensemble — c'est la Chambre des représentants —, mais aussi une seconde assemblée qui, elle, représente les assemblées composantes et, j'ajoute, sur un pied d'égalité. On sait que chacun des Etats américains est représenté par deux sénateurs : la même représentation pour l'Alaska et pour les Etats peuplés de la côte est des Etats Unis.

Dans cette perspective, il nous faudrait un Sénat paritaire. Un Sénat qui délibère de toutes les affaires communes, selon une règle qui est celle de l'égalité de représentation des communautés. Je ne peux pas m'empêcher de cacher une conviction. Je crois, et je crains en même temps, que si la Belgique ne parvient pas à se donner des structures plus paritaires, elle ne résistera pas longtemps à l'épreuve. Il y a déjà un conseil des ministres paritaire. Il y a une Cour d'arbitrage paritaire. Nos grandes juridictions sont paritaires. Notre haute administration est paritaire. Le mieux serait

de constituer un Sénat selon le même principe. Ce serait prouver par là même, que les Belges acceptent la cogestion des grands dossiers nationaux. L'autre dossier, c'est le dossier bruxellois. Là aussi, nous entendons souvent exprimer les préoccupations de parité. En gros, les francophones s'attachent à une organisation de l'Exécutif bruxellois qui serait composé selon les règles d'une représentation proportionnelle ; dans les milieux flamands c'est l'exigence d'un exécutif paritaire qui est réclamée. Je voudrais dire que ce problème me paraît soluble. Si telles sont les intentions politiques, s'il n'y a pas d'autres revendications, pourquoi ne pas inscrire dans une loi spéciale que l'Exécutif bruxellois doit être organisé comme il l'est, en pratique, aujourd'hui, c'est-à-dire trois personnes. Et chacun regardera cet exécutif avec ses propres yeux. Du côté flamand, on constatera que cet exécutif est paritaire : un membre francophone et un membre flamand, coiffés par un président qui est asexué linguistique. Du côté francophone, on escomptera que ce président soit d'expression française et on le verra complété par un membre francophone et par un membre flamand. En d'autres termes, il n'est pas difficile de réconcilier les partisans de la proportionnalité et de la parité. Si tous les problèmes de droit constitutionnel étaient aussi commodes, la réforme de l'Etat serait déjà achevée.

Un mot de conclusion, toute provisoire. Ne serait-il pas temps de recréer des lieux institutionnels où des concertations soient possibles ? Ne faut-il pas, dans cet esprit, mettre en place de nouvelles institutions ou réformer celles qui existent ? Ne faut-il pas, surtout, accepter le principe du dialogue sur les modalités de cogestion de l'Etat belge ? Il faut impérativement se parler, cela aussi, c'est le sens de la conversation que je peux avoir ce soir avec André ALEN, au départ de ses réflexions sur la réforme de l'Etat.