

# ASSOCIATION MARCEL HICTER POUR LA DEMOCRATIE CULTURELLE - FMH

## LA REFORME DE L'ETAT BELGE :

LES ACQUIS ACTUELS ET PERSPECTIVES D'AVENIR DU SYSTEME INSTITUTIONNEL BELGE

1/4 Les acquis actuels

Par le Professeur Michel Quévit, Membre de l'Assemblée Générale de l'Association Marcel Hicter

NOVEMBRE 2011

# LA REFORME DE L'ETAT BELGE :

## LES ACQUIS ACTUELS ET PERSPECTIVES D'AVENIR DU SYSTEME INSTITUTIONNEL BELGE

### 1/4 Les acquis actuels

La crise politique que traverse la Belgique ouvre un large débat de fond sur le devenir du pays et sur la nécessité d'une nouvelle réforme du système institutionnel belge. Sorti des cénacles politiques qui avaient tendance à l'enfermer, le débat anime aujourd'hui tant les milieux universitaires que les milieux artistiques, associatifs et l'ensemble des citoyens. Nous ne pouvons que nous en réjouir parce qu'il témoigne de l'intérêt qu'accorde la population au sort de nos institutions.

Ce document n'a d'autre finalité que de participer à ce débat citoyen. Autant dire qu'il n'a d'autre ambition que d'apporter un point de vue personnel sur la Réforme de l'Etat en gestation et de formuler des suggestions qui sont loin d'épuiser toutes les implications d'un enjeu aussi fondamental.

Il se fixe deux objectifs principaux :

- analyser les acquis du système institutionnel belge suite aux différentes réformes initiées depuis le début des années 70 ;
- formuler quelques suggestions en faveur d'une réforme de l'Etat réactualisée et élargie.

### UNE FÉDÉRATION OÙ RÉGIONS ET COMMUNAUTÉS SONT DES « QUASI ETATS ».

D'après la constitution, le système institutionnel belge actuel est une Fédération. Cependant comparativement aux autres systèmes fédéraux existants, le système belge a des caractéristiques spécifiques qui l'en distinguent fondamentalement. En effet, notre système institutionnel s'appuie sur

Par le Professeur Michel Quévit, Membre de l'Assemblée Générale de l'Association Marcel Hicter

quatre grands principes qui le rendent unique au monde :

- l'équipollence des normes fédérales et fédérées.
- la compétence internationale des entités fédérées
- une péréquation financière verticale reposant sur le maintien au niveau fédéral de compétences de solidarité interpersonnelle entre les citoyens.
- un système d'entités fédérées reposant sur la configuration « Régions-Communautés ».

La nouvelle réforme de l'Etat belge devrait vraisemblablement consolider ces avancées institutionnelles en les adaptant à l'évolution actuelle des relations entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

Un bref examen des quatre principes à la base du système institutionnel belge permettra de mieux appréhender l'importance de ces acquis et de mesurer les enjeux d'une nouvelle réforme.

## 1. L'ÉQUIPOLLENCE DES NORMES.

L'équipollence des normes signifie que les normes fédérales (lois) et les normes décidées par les entités fédérées (décrets) ont une « force de loi » identique. En d'autres termes, chaque entité (Etat fédéral, Région ou Communauté) est souveraine dans le cadre de ses compétences particulières qui lui sont fixées par la Constitution, sans qu'une entité ait la possibilité d'exercer une quelconque autorité sur les autres. L'application de ce principe implique que les entités fédérées sont comme l'Etat fédéral dotées de *compétences exclusives* c-a-d qu'une même compétence ne peut pas être détenue à la fois par les entités fédérées et par l'Etat fédéral. En outre, des mécanismes permettant d'éviter les conflits de compétence et d'intérêts entre entités fédérées et Etat fédéral sont mis en place dans le *respect du concept de la loyauté fédérale*.

Il est utile de rappeler que l'inscription du principe de l'équipollence des normes se justifiait sur le plan pratique par la prédominance démographique de la Flandre (qui regroupait près de 55% de la population) sur les autres entités fédérées (qui représentaient près de 45%). Si on avait, par exemple appliqué le système fédéral allemand, la Flandre aurait pu s'opposer à tout décret voté par les autres entités fédérées si elle jugeait que ce dernier allait à l'encontre de ses intérêts et les faire abolir par le parlement fédéral à la majorité simple tandis qu'aucune autre des entités fédérées ne pourrait numériquement avoir la même faculté.

L'équipollence des normes fait du système fédéral belge l'un des plus accomplis comparés à la plupart des Etats fédéraux et il n'est pas faux d'affirmer que les entités fédérées belges possèdent la plénitude de la souveraineté de droit interne dans l'exercice de leurs compétences exclusives.

Avec l'équipollence des normes, la Belgique s'inscrit de fait dans la logique d'un système de type confédéral tout en s'en défendant.

## 2. LA COMPÉTENCE INTERNATIONALE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES.

La compétence internationale des Régions et des Communautés est une autre spécificité importante du système institutionnel belge. Les Régions et les Communautés sont reconnues comme des entités de droit international dans l'exercice de leurs compétences. En effet, elles disposent de la capacité de conclure des traités internationaux avec des Etats souverains dans les matières relevant de leurs compétences propres. Nous nous trouvons ici aussi face à une innovation institutionnelle de taille comparée aux autres Etats fédéraux<sup>1</sup>.

En effet, la plupart des spécialistes du droit international estiment que si les entités membres d'une Fédération restent autonomes sur le droit interne, elles ont néanmoins renoncé à la plénitude de leur compétence internationale au profit de la Fédération, et donc de l'Etat fédéral. Dans une Fédération, l'Etat fédéral possède la personnalité juridique internationale. Elle constitue de ce fait un seul Etat dont les dispositions internes sont régies par le droit public interne et externe. Certains auteurs tirent de cette situation l'argument qu'il existe de facto au sein de la Fédération une hiérarchie des pouvoirs au profit de l'Etat central. C'est le cas de la plupart des Etats fédéraux existant. Il n'en reste pas moins que toutes les Fédérations reconnaissent aux Etats fédérés une capacité de contracter sur le plan international, mais sur des matières de portée locale et avec l'accord des autorités fédérales<sup>2</sup>.

C'est ce que le législateur a voulu éviter dans la Réforme de l'Etat belge où les Régions et les Communautés sont dotées de la personnalité juridique de droit externe et dès lors possèdent la plénitude de la souveraineté de droit externe mais dans les limites de l'exercice de leurs compétences. Le texte de la Constitution dans son article 167 concernant les relations internationales de la Belgique mentionnent trois dispositions importantes qui ne peuvent être plus explicite<sup>3</sup> :

- a. Le Roi dirige les relations internationales mais sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion des traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.
- b. Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières qui relèvent des compétences des communautés et régions, et ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du parlement fédéral (Chambres des Représentants et Sénat).
- c. Les Gouvernements des communautés et des régions concluent, chacun pour ce qui les concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil (c-à-d de leur parlement respectif). Ces traités, par ailleurs n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de leur Conseil.

Dès lors, les entités fédérées peuvent ainsi entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité, conclure des traités avec des Etats souverains, porter assentiment aux traités dont les matières relèvent de la compétence de leur Conseil respectif, participer aux travaux des grandes organisations internationales et représenter l'Etat belge au sein des Conseils de l'Union européenne.

En conséquence, tout comme pour l'équipollence des normes, il n'y a pas dans les relations internationales, de préé-

minence d'un niveau de pouvoir sur un autre (Etat fédéral et les entités fédérées) dans l'exercice de leurs compétences qui, rappelons-le, sont exclusives. Toutefois, il existe une suprématie relative de l'Etat fédéral sur les entités fédérées dans la mesure où l'autorité fédérale est responsable des engagements pris par les entités fédérées dans le cadre de leurs compétences si ces entités ne respectent pas leurs engagements internationaux, ce qui veut dire concrètement, que si les entités fédérées ne respectent pas leurs engagements internationaux, l'autorité fédérale peut se substituer à elle, c'est-à-dire les remplacer en droit et en fait.

Il existe, certes, des limites à la capacité des entités fédérées de signer des traités internationaux, notamment lorsque la Belgique n'a pas reconnu la partie cocontractante ou lorsqu'elle n'entretient pas de relations avec l'Etat concerné ou lorsque les relations diplomatiques avec cet Etat ont été rompues, suspendues ou compromises gravement et lorsque le traité envisagé est en opposition avec les obligations internationales de la Belgique. Mais, de toute évidence, ces limites se retrouveraient inéluctablement dans toute constitution confédérale sinon il n'y aurait plus de Confédération.

En conséquence, nous pouvons estimer que *la double combinaison de l'équipollence des normes et de la capacité de conclure des traités internationaux par les entités fédérées crée une dynamique de fonctionnement institutionnel qui se retrouverait de toute évidence dans une Confédération*. D'autant que, comme l'indique fort justement le constitutionnaliste Gil Rémillard, il ne suffit pas qu'il y ait un traité entre deux ou plusieurs Etats pour que l'on puisse parler de Confédération. Il faut que l'intégration soit plus poussée, qu'il se dégage de l'association une structure supraétatique<sup>4</sup>. Or, cette condition existe forcément dans le cas belge puisque l'Etat fédéral reste doté de compétences importantes, notamment sur le plan fiscal et international dans le cadre de ses compétences exclusives.

Dès lors, il n'est pas faux d'estimer qu'en comparaison avec la plupart des Etats de type fédératif, la Belgique est quasiment une « Confédération » sur un plan fonctionnel sans l'être encore sur un plan juridique (cfr. Partie II – point 1).

*1 Voir à ce sujet, la contribution d'Yves Lejeune dans l'ouvrage collectif dirigé par Marc Verdussen, La Constitution belge, Lignes & entrelignes, Ed. Le CRI, 2004.*

*2 Notons que dans la Confédération suisse, les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence. Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.» Nous nous trouvons dans une situation assez similaire celle de la Belgique.*

*3 Constitution belge, Titre IV ; - Des relations internationales, § 1 à 3.*

*4 Rémillard, Gil, Le fédéralisme canadien, t. 1, Ed. Québec/Amérique, Québec. 1983.*