

## LA REFORME DE L'ETAT BELGE :

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

3/4 Pour une réforme de l'Etat réactualisée et élargie:  
quelques enjeux liés au contexte politique actuel.

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

3/4 Pour une réforme de l'Etat réactualisée et élargie:  
quelques enjeux liés au contexte politique actuel.

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

La prochaine réforme de l'Etat devrait consolider les avancées acquises par les précédentes réformes institutionnelles. Parmi les nombreux enjeux qui se profilent au vu des remous qui secouent le pays depuis près de deux ans, relevons en quatre dont la solution est déterminante pour l'avenir du pays :

- le choix entre Confédération ou Fédération.
- les mécanismes de solidarité financière entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.
- le principe de territorialité et le choix entre Régions ou Communautés
- la création d'un espace interculturel belge dans l'Union européenne et un monde globalisé.

### 1. LE CHOIX ENTRE CONFÉDÉRATION OU FÉDÉRATION : LEVER LES AMBIGUÏTÉS ENTRETENUES AUTOUR DU CONCEPT DE CONFÉDÉRATION.

La création d'une Confédération est au cœur des revendications de la grande majorité des formations politiques flamandes. Elle alimente les débats sur la réforme institutionnelle d'autant que du côté francophone, les positions sont partagées et que certains s'y opposent fermement. Toutefois le débat que suscite la revendication du confédéralisme semble reposer sur des confusions qui laissent le citoyen dans l'ignorance des réelles implications de ce choix.

Comme l'on constaté trois professeurs de la VUB, Koen Lem-

mens, Paul de Hert et Serge Gutwirth, de nombreuses personnalités politiques de premier plan en Flandre, telles que Yves Leterme, Piet De Crem ou Herman Van Rompuy, présentent le confédéralisme comme la solution idéale pour la Flandre, sans avoir jamais donné de définition claire de ce concept à la population. Au contraire la confusion entre fédéralisme, confédéralisme et séparatisme<sup>1</sup>, semble entretenue. Les trois constitutionnalistes vont jusqu'à affirmer que ces amalgames couvrent une volonté de constituer un Etat flamand autonome. Sans aller jusque là, on peut observer l'intérêt tactique à maintenir la confusion sur ce concept en Flandre : d'une part, elle permet de ne pas brusquer l'opinion de la population qui majoritairement ne souhaite pas (encore) le séparatisme et d'autre part, elle satisfait à la nécessité de composer avec les fractions politiques flamandes nationalistes pour obtenir une majorité politique en Flandre, et par voie de conséquence une capacité de gouverner la Belgique.

Du côté francophone, la confusion règne également dans le

débat sur le choix entre confédéralisme ou simplement fédéralisme. Certains n'ont pas hésité à marquer leur opposition radicale en qualifiant le confédéralisme de « fédéralisme de cons ». Peu respectueuse des Confédérations existantes par le monde, cette position est évidemment intellectuellement inqualifiable. D'autres considèrent qu'il s'agit d'une solution institutionnelle impraticable ou utilisent le concept sans préciser à quelle définition ils se réfèrent <sup>2</sup>.

Dans la mesure où une évolution significative du système institutionnel belge, que ce soit vers le confédéralisme ou le fédéralisme, n'est envisageable sans une adhésion de la population, il paraît nécessaire de lui permettre de se prononcer en connaissance de cause. Dès lors, il faut dénouer l'amalgame et préciser ce que couvrent ces concepts.

Il faut bien reconnaître que sur le plan scientifique aussi, une certaine confusion existe à propos du confédéralisme, entre l'approche juridique, tout particulièrement celle du droit constitutionnel et du droit des gens <sup>3</sup> et l'approche de la sociologie politique qui s'intéresse au système politique et au fonctionnement de ses institutions.

*Du point de vue juridique*, le terme de « confédération » est réservé aux Etats qui se sont constitués à partir d'une association d'Etats souverains et qui tout en conservant leur indépendance juridique, délèguent à l'Etat confédéral un certain nombre d'attributions, notamment dans le domaine des relations internationales, de la défense, des affaires financières, etc. Vu sous cet angle, comme le soulignait Gil Rémillard, une confédération nécessite un accord de coopération établi par un traité international qui précise quelles sont les compétences que ces Etats souhaitent exercer en commun. De ce point de vue, la création d'une Confédération belge nécessiterait au préalable l'indépendance des entités fédérées. Elle impliquerait que les Communautés et les Régions deviennent entièrement souveraines, et qu'elles négocient ensuite un traité international pour définir les domaines qui feront l'objet de leur collaboration.

Le point de vue des juristes se centre, donc, sur l'examen des processus qui ont guidé la création de Confédérations émanant d'Etat souverains préexistants à partir desquels sont déduites certaines règles de droit des gens ou du droit international <sup>4</sup>.

Mais ces règles de droit sont relatives et n'ont pas un caractère d'infailibilité. Elles sont adaptables si on en croit Montesquieu qui écrit fort justement dans son traité « De l'esprit des lois » : « la loi, en général, est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre ; les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique la raison humaine. Elles doivent être tellement propres au peuple pour lesquels elles sont faites que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent

convenir aux autres » <sup>5</sup>.

*Du point de vue de la sociologie politique*, le confédéralisme est abordé en tant que mode de fonctionnement d'un Etat. Pour la sociologie politique qui s'intéresse à l'évolution des mécanismes institutionnels qui gouvernent les Etats, il est communément reconnu que les systèmes de type fédératif (fédération et confédération) sont des constructions « sui generis » qui s'adaptent en fonction des particularités sociologiques et économiques des territoires concernés et qui évoluent, par nature, dans le temps. Ainsi, des Confédérations telles que le Canada et la Suisse se sont progressivement orientés vers des systèmes institutionnels plus proches de la fédération en raison des évolutions culturelles, sociales et économiques de leur pays respectif. Toutefois, ces Etats restent très attachés à « l'esprit des pères fondateurs de la Confédération » tant dans leurs modes de gestion des relations entre les entités confédérées que dans celles que ces dernières entretiennent avec l'Etat confédéral.

Dans le cas de la Belgique, nous nous situons dans un processus inverse à celui de la création classique d'une Confédération : nous partons d'un Etat unitaire qui s'est doté d'un système institutionnel fédéral « sui generis » et qui dispose de trois grandes caractéristiques très proches de celles des Etats confédérés à leur origine :

- la plénitude de la souveraineté de droit interne de ses trois composantes (l'Etat fédéral et les Régions et Communautés) dans l'exercice de leurs compétences qui sont exclusives ;
- la plénitude de la souveraineté de droit externe de ses trois composantes dans l'exercice de leurs compétences qui aussi sont exclusives ;
- l'existence d'une structure supraétatique fortement intégrée dotée elle aussi de compétences exclusives dans des domaines tels que la gestion de la fiscalité, la défense nationale, la représentation internationale de l'Etat belge, etc...

Ces trois caractéristiques de type confédéral émanent des trois grands principes constitutionnels acquis par les réformes successives de l'Etat à savoir l'équipollence des normes, la reconnaissance du statut international des entités subordonnées avec le maintien de la capacité internationale de représentation de la Belgique par l'Etat central et le maintien d'une structure supraétatique forte dotée de compétences de solidarité avec effet de péréquation financière.

Vu sous l'angle de la sociologie politique, rien n'empêche que la Belgique choisisse dès à présent de s'appeler Confédération pour autant qu'elle définisse clairement dans sa Constitution la nature des pouvoirs des entités confédérées et de l'Etat confédéral. Un tel choix institutionnel résulte tout simplement du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

De ce point de vue, aucune règle juridique ne peut interdire à un Etat souverain de se décréter être une Confédération. Bien évidemment, la création d'un Etat confédéral belge nécessiterait au préalable l'accord de tous les parlements concernés : le parlement fédéral ainsi que les parlements régionaux et communautaires.

Cette évolution du système institutionnel belge ne devrait poser aucun problème sur le plan international. Aucun Etat du monde n'a refusé ou remis en cause la reconnaissance du Canada ou de la Suisse lorsqu'ils sont devenus au fil du temps des « quasi fédérations » et il devrait en être de même si la Belgique se déclarait être une Confédération belge plutôt qu'une fédération.

## 2. LE PRINCIPE DE L'ÉQUITÉ SOCIALE ET LE SYSTÈME DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE : CLÉ DE VOÛTE DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL BELGE.

### 2.1. Garantir le respect de l'équité sociale.

Le maintien d'un système qui garantit la solidarité financière entre les Régions doit rester un « must » incontournable dans le futur système institutionnel belge quelles que soient sa dénomination fédérale ou confédérale.

C'est d'ailleurs une exigence de la participation de la Belgique à l'Union européenne. En effet, l'adhésion des Etats membres est fondée sur le respect du principe fondamental de la cohésion territoriale qui postule le respect de l'équité sociale. L'application de ce principe se traduit par le respect de la solidarité interpersonnelle entre tous les citoyens de l'Union et, a fortiori, au sein des systèmes sociaux des Etats membres. La cohésion territoriale est, d'ailleurs, réaffirmée dans la nouvelle stratégie européenne du développement durable<sup>6</sup>. On comprendrait mal que la Belgique régresse à ce sujet.

### 2.2. Maintenir un système de péréquation financière fondé sur la solidarité interpersonnelle et garant du modèle social belge.

Selon la théorie du fédéralisme fiscal, il est admis que la pérennisation de l'Etat fédéral et/ou confédéral nécessite l'existence d'un pacte de solidarité financière entre toutes les composantes fédérées et/ou confédérées de l'Etat. Nous avons abordé cette question dans la première partie de cette note en distinguant les deux types de système de péréquation financière : le système horizontal et le système vertical.

La Belgique a opté principalement pour le second système, en maintenant au niveau de l'Etat fédéral d'importantes

compétences de solidarité interpersonnelle dans des matières relatives à la sécurité sociale (pensions et pré-pensions, santé et mutuelles, les aides aux personnes, allocations familiales), la politique de l'emploi (assurance - chômage) et des aspects essentiels de la politique fiscale, etc.<sup>7</sup> Cela n'empêche pas que certaines missions de ces politiques de solidarité soient confiées aux Régions dans le respect des critères de cohérence entre les matières régionales et les matières fédérales (ex. suppression des doubles emplois et les dysfonctionnements) ou d'efficacité (ex. rendre un meilleur service aux citoyens ou mieux gérer les deniers publics).

*Il serait imprudent de négocier le transfert de nouvelles compétences vers les Régions sans fixer au préalable et de commun accord, les modalités de la péréquation financière.* Nous entrerions dans un fédéralisme concurrentiel et il y aurait de facto, rupture de la solidarité entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

La question se pose, néanmoins, de savoir si à l'avenir, *il est ou non préférable d'opter pour un système de péréquation financière horizontale qui soit ajusté en fonction du niveau de développement des entités fédérées ?* La faisabilité d'un tel système de péréquation peut être analysée mais il n'est pas sûr qu'il serait plus favorable à la Flandre que le système actuel.

### 2.3. Maintenir au niveau de l'Etat fédéral des compétences fortes relatives à la perception de l'impôt des personnes physiques (IIP) et de l'impôt des sociétés.

Selon la même logique et tant qu'un nouveau système de péréquation financière fondé sur l'objectif de la solidarité interrégionale n'est pas élaboré, il importe de maintenir au niveau de l'Etat fédéral les principaux leviers de la politique fiscale. A cet égard, nous partageons les points de vue des économistes Robert Deschamps, de la FNDP et Paul Van Rompuy de la KUL quand ils considèrent « qu'il importe de maintenir au niveau fédéral l'essentiel de la compétence en matière d'IIP. Sans cela, le pays risquerait de perdre un instrument majeur de politique fiscale (l'IIP, y compris son effet sur la distribution des revenus). Ceci n'empêche pas d'améliorer le système actuel de transferts d'IIP vers les Régions et Communautés en fixant les pourcentages de recettes globales à répartir entre le fédéral et les entités fédérées. De cette façon, le fédéral et les entités fédérées partagent les risques associés aux fluctuations économiques. »

1 K. Lemmens, P. de Hert et S. Gurwirth, V.U.B., 2006.

2 Voir aussi à ce sujet, l'intéressant article de Paul Piret, *Le Fédéralisme des cons, vraiment ? dans la Libre Belgique*, 18 juillet 2008 qui tente une clarification du concept en opérant une distinction entre le droit public classique et l'approche de la sociologie politique.

3 Le concept de droit des gens vient de la traduction latine de « jus gentium » (gens, gentis signifiant nation, peuple).

4 Il est important de noter que le droit des gens relève à la fois du droit naturel (au sens philosophique du terme) et du droit international, c'est-à-dire le droit des Nations : il faut comprendre ici les rapports entre les peuples du point de vue de la communauté politique qu'ils forment à savoir les Etats.

5 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I, 3, *Le Monde de la Philosophie*, Flammarion, éd. juin 2008. D'une certaine manière, Montesquieu s'est révélé être véritablement un précurseur de la sociologie politique.

6 Conseil de l' Union Européenne, *Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable*, doc.10917/06, 26 juin 2006.

7 On peut se demander aussi si la population flamande mesure à sa juste valeur les retombées d'un transfert unilatéral des compétences de solidarité interpersonnelle vers la Flandre du point de vue de la persistance du modèle social eu égard au rapport de forces politiques en Flandre. Les syndicats flamands semblent l'avoir compris en s'opposant à tous transferts vers la Flandre de ces compétences. Ici aussi on assiste à un changement important de la stratégie des forces sociales flamandes par rapport à la réforme de l' Etat. On est loin du dictat « plus un franc flamand à la sidérurgie wallonne » lancé par l'aile flamande du syndicat chrétien dans les années 80.