

Le fédéralisme en Belgique : vague et vogue

Jean-Claude Scholsem

DANS **REVUE INTERDISCIPLINAIRE D'ÉTUDES JURIDIQUES** 1989/1 Volume 22 , PAGES 125 À 131
ÉDITIONS **PRESSES DE L'UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS**

ISSN 0770-2310

DOI 10.3917/riej.022.0125

Date de mise en ligne : 08/09/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-1989-1-page-125?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Le fédéralisme en Belgique : vague et vogue

J.-C. SCHOLSEM

Professeur ordinaire à l'Université de Liège

1° La place prise par le concept de fédéralisme dans le discours entourant les récentes réformes institutionnelles ne peut manquer de frapper. Ce mot, naguère malsonnant à beaucoup d'oreilles, se voit maintenant valorisé et paré sinon de toutes, du moins de nombreuses vertus. Ainsi donc, la Belgique prend place parmi les Etats authentiquement fédéraux, avec une fierté non dissimulée. Dépassées les solutions prudentes ou ambiguës (selon l'angle sous lequel on les regarde); le terme "sui generis", avec ce qu'il implique de particularisme local et d'indifférence aux modèles théoriques, est passé de mode. Le fédéralisme belge sera authentique.

Une intuition semble être à la base de cette valorisation. Nombreux sont les Etats à la fois prospères et stables politiquement qui ont adopté la forme fédérale. Leur réussite ne peut s'expliquer que par le fait qu'ils sont, eux, véritablement fédéraux. Les heurts et les blocages du modèle belge ne peuvent donc découler que de son caractère hybride. En route, donc, vers l'Etat fédéral, épousant de la manière la plus fidèle possible les contours - par ailleurs mal précisés - du "vrai" fédéralisme.

2° Que cet enthousiasme - parfois ancien et sans nul doute sincère, parfois plus nouveau - soit celui d'une majorité parlementaire engagée dans de vastes réformes, cela se comprend. Mais il dépasse largement ses rangs et est bien près de faire l'unanimité ou, comme on aime à le dire en Belgique, le consensus. Chacun, à sa manière est ou se proclame fédéraliste. Tel est le pouvoir des mots des mots du Pouvoir. Seuls désormais, les qualificatifs laissent filtrer certaines arrière-pensées. Tels prônent un "fédéralisme d'union". Prise au pied de la lettre, la formule est soit un pléonasme, soit un contresens. Un pléonasme, dans la mesure où tout fédéralisme, selon l'étymologie, est une union; un contresens évident, dans la mesure où l'expression prétendrait décrire la réalité passée et présente de la Belgique. La formule ne vaut donc que par la direction qu'elle suggère, de manière

plus ou moins discrète, d'une union nouvelle, faisant suite à l'actuelle division. Mieux vaudrait donc parler d'un fédéralisme de réunion. D'autres bataillent en faveur d'un "fédéralisme radical", adjectif inconnu de la doctrine fédéraliste, mais qui, visiblement, tend à mettre l'accent sur la problématique des partages de compétence, caractéristique des débuts de l'idée fédérale, ces partages devant être poussés au plus loin qu'il est possible.

3° Il en va des mots comme des hommes : plus ils disent du bien d'eux-mêmes, plus nous devrions nous en méfier, bien que, faut-il le dire, nous négligions souvent de prendre cette élémentaire précaution. En Belgique, cependant la vogue, parfois la ferveur, dont jouit aujourd'hui, au-delà des qualificatifs dont on l'entoure, l'idée fédérale n'est pas difficile à comprendre. C'est cela ou ... La critique ne peut donc porter que sur des modalités d'application, non sur le principe. L'Etat belge a en effet ceci de particulier qu'il s'interroge, chose rare pour un Etat, ouvertement sur sa fin. Ou, du moins, qu'il en parle abondamment, tantôt pour la considérer comme inéluctable et donc pour bien la préparer, tantôt pour en repousser l'idée et se donner ainsi, par ce constant d'aiguillon, de nouvelles raisons de vivre et de se réformer. A préparer ou à conjurer, la mort ou plus exactement son spectre (car, depuis un certain bûcheron, nous savons combien les deux choses sont différentes) agit donc comme le ressort profond des vagues successives de réformes qui secouent le pays.

S'interrogeant sur sa fin, l'Etat belge s'inquiète aussi, comme il est normal, de son origine. L'avenir des hommes et des peuples ne se construit-il pas par une constante réinterprétation de leur passé ? Pour les uns, tout le mal viendrait du centralisme que nous aurait légué le régime français, si contraire aux traditions de "nos provinces". Pour d'autres, il n'y a jamais eu de belges, ce qui rend leur renouveau à tout le moins improbable et, en tout cas, peu souhaitable.

4° Ainsi sommes-nous devenus, en peu de temps, de bons élèves de l'école fédéraliste, maniant ses concepts et catégories de compétences exclusives, concurrentes, résiduelles, de principe d'autonomie et de participation... Ces notions et techniques nouvelles et qui, de plus, sont propres à accroître son rôle, ne peuvent laisser le juriste indifférent. Le danger n'en existe pas moins de résorber la problématique fédérale dans un maniement de concepts et mécanismes arrachés de leur contexte historique, de leur intime adhérence aux faits. N'est-il pas, par exemple, déjà devenu un lieu commun d'affirmer que le fédéralisme se

nourrit de deux principes, l'un affirmant l'autonomie, l'autre prônant la participation et qu'au fil du temps, par une sorte d'osmose, le contenu du premier tend à se rétrécir au profit du second ?

Dans les Etats qui ont du fédéralisme une longue et continue expérience, on ne cesse d'annoncer son agonie ou sa mort. A tout le moins, sa disparition sous sa forme primitive de fédéralisme dualiste, essentiellement axée sur le partage et la fragmentation des compétences, forme qui apparaît plus ou moins liée au libéralisme économique et peu compatible avec l'action par nécessité unificatrice de l'Etat-Providence. C'est cette forme de fédéralisme que, de toute évidence, la Belgique a mise et met en oeuvre, la participation y étant spécialement atrophiée, même par comparaison au modèle dualiste le plus pur. Le débat politique actuel ne se centre-t-il pas d'ailleurs sur la possibilité et la manière de remédier à cette carence ? Mais que peut nous apporter à ce sujet le droit comparé ? Relativement peu de choses, croyons-nous. En effet, si le développement historique *du* fédéralisme est bien connu, il n'éclaire que faiblement la marche d'un Etat unitaire, à un stade beaucoup plus avancé de l'évolution économique et sociale, *vers* le fédéralisme. Nous n'avons pas et nous ne pouvons avoir de "modèle". Est-ce en quelques mois et à coup de lois que nous télescoperons, ici, ce qui, là, s'est mûri et décanté au fil des décennies ?

5° Dans sa virulente critique du fédéralisme, Dicey s'emporte à écrire "Federal government means weak government (1)... Federalism lastly means legalism - the predominance of the judiciary in the Constitution (2)". Et de manière plus acerbe encore : "Federalism substitutes litigation for legislation... Hence, the citizens become a people of constitutionalists (3)".

Aussi discordantes qu'apparaissent ces critiques dans le concert d'éloges orchestré, bon gré mal gré, en Belgique autour de l'idée fédérale, elles n'en méritent pas moins réflexion.

Que le fédéralisme soit synonyme d'Etat faible, pour le meilleur comme pour le pire, voilà une idée qui n'était pas sans attrait à l'époque libérale où l'on n'y voyait que le meilleur. L'Etat fédéral est faible non seulement parce qu'il est divisé en plusieurs Etats, mais aussi parce que le pouvoir de l'Etat central doit lui-même être divisé de telle manière qu'il ne déborde pas sur la sphère de compétence des Etats fédérés.

(1) DICEY, *Law of the Constitution*, 9e éd., 1952, Macmillan, Londres, p. 171.

(2) *Ibid.*, p. 175.

(3) *Ibid.*, p. 179-180.

Cependant, la logique fédérale, sa tendance naturellement centripète semblent avoir fortement atténué la pertinence de la remarque de Dicey, dans les fédérations arrivées à maturité. En Belgique, au contraire, la technique fédérale - ou ce que l'on nomme ainsi - semble avoir pour but principal non de résoudre mais d'évacuer vers d'autres lieux les conflits paralysant l'action de l'Etat central, engageant ainsi le pari que ce dernier, faisant moins, fera mieux.

Que le fédéralisme signifie légalisme et prépondérance du pouvoir juridictionnel, face au relatif affaiblissement du pouvoir politique, voilà chose qui n'est pas douteuse et que tend déjà à confirmer la courte expérience belge en ce domaine. Dans un Etat fédéral, le véritable souverain est la Constitution et, dès lors, ce que les juges en disent. De là, le grand prestige entourant, dans la plupart des Etats fédéraux, l'oeuvre constitutionnelle, pacte non seulement solennel mais surtout pacte d'application concrète qui, comme le note Dicey, fait de tout citoyen un constitutionnaliste virtuel.

Il sera peut-être difficile de susciter, pour la révision constitutionnelle de l'été 1988 et les lois spéciales de 1988 et 1989, une ferveur comparable. Préparées et votées de manière brusquée et saccadée, posant aux spécialistes d'innombrables devinettes, ces réformes trouvent une population - plus sujet que citoyen - placide ou distraite. Il s'agit peut-être, comme on l'a écrit, d'une révolution (4), mais d'une révolution froide d'autant plus implacable qu'elle apparaît moins le fruit d'une volonté nettement affirmée que d'une fatalité vaguement ressentie.

Le fédéralisme, c'est enfin la confiance aux juges qui interprètent la Constitution et les normes de partage de compétence. Demain, la Cour d'Arbitrage aura la redoutable tâche de donner leur sens aux termes d'égalité ou de neutralité ou d'union économique et monétaire. Que les concepts à interpréter soient vagues et malléables ou qu'au contraire, les règles soient rédigées avec une extrême minutie, la marge de l'interprète est grande, dans le premier cas, en raison de la plasticité des notions, dans le second, en raison de la précision et de l'étroitesse des normes que déborde toujours le problème concret posé. Or, ce ne sont pas là questions techniques dont la solution découlerait d'un texte souvent infirme ou d'une volonté la plupart du temps incertaine. L'interprète juridictionnel de la Constitution ne peut maintenir intacts son prestige et sa force de persuasion que si, globalement, il répond aux

(4) A. MOLITOR, *La première phase des nouvelles réformes*, in *Adm. publ.*, 1988, p. 269.

tendances fondamentales de l'opinion publique et reste en communion avec ses valeurs. Tâche ardue lorsque cette opinion est elle-même profondément divisée sur certains sujets à propos desquels, par la force des compromis politiques, les textes n'ont pu prendre qu'une position ambiguë. N'a-t-on pas parlé, il n'y a pas si longtemps, de conceptions divergentes du droit, de "guerre des juges" ébranlant la crédibilité des juridictions ? De tels soupçons ne peuvent renaître : dans la construction fédérale, la confiance envers l'oeuvre juridictionnelle doit rester un inébranlable rempart.

6° Bien qu'il n'ait pas le statut de religion d'Etat, le fédéralisme a ses "commandements". Certains sont pour le moins controversés, comme le principe de la "hiérarchie des normes", porté par les uns au rang de règle générale, limité par les autres aux matières de compétence concurrente. Cette question mériterait une analyse fouillée à la fois sur le plan théorique et sur celui du fonctionnement concret de diverses fédérations. Le principe de la solidarité financière "transparente et réversible" n'est pas beaucoup plus précis. Si chacun s'accorde à estimer que tout fédéralisme est traversé par une tension entre la règle du juste retour et celle de la solidarité, rien ne nous dit où doit se situer le point d'équilibre, sinon sans doute le poids politique et économique des partenaires en présence. La solidarité, elle-même qu'est-elle ? Générosité spontanée envers le plus faible, mue par un sentiment profond de communauté de destin ou calcul économique mettant en balance les coûts et bénéfices du maintien de l'union économique et monétaire ? Ou un mélange des deux ? L'argent ment moins facilement que les mots, dont c'est une des fonctions. Hier, la solidarité se traduisait par le sort réservé aux secteurs dits nationaux et par les clés de répartition. On sait ce qu'il advint des premiers et il aurait été ingénu de croire que les seconds résisteraient à une extension des compétences. Aujourd'hui, la ligne de front s'est déplacée sur le terrain de la sécurité sociale : il est annoncé par avance et solennellement qu'on n'en discutera pas, ce qui, en un sens, est déjà en discuter. L'évidence ne s'énonce pas.

Il est un rien surprenant que les "commandements" ou "principes" du fédéralisme développés en Belgique paraissent faire si peu de cas de la volonté des populations. Lorsqu'un Etat fédéral se constitue, il paraît normal et même impérieux que les populations consultées directement, décident à quelle entité elles désirent désormais lier durablement leur destin. C'est à la fois une exigence et une condition de la *Bundestreue*. Certes, dans un Etat unitaire, la question se pose autrement : la loi,

c'est-à-dire la majorité, est souveraine. Mais le fédéralisme consiste précisément à renoncer à la règle de la majorité, entendue dans le sens de majorité globale, et à permettre l'écllosion et l'expression de majorités nouvelles. Au moment où il se crée et dans la mesure où il est synonyme de démocratie, l'Etat fédéral doit ouvrir un choix à la fois solennel et décisif. A défaut, on ne peut parler de fédéralisme authentique, mais de démembrement d'un Etat unitaire, imposé du sommet d'une manière qui froisse, dans ses profondeurs, le sentiment du droit. Qu'en Belgique, seule cette dernière solution soit politiquement possible ne change rien au fond du problème et à la fragilité d'une construction reposant sur des bases si mal ajustées.

7° Le juriste aurait sans doute tort de verser dans le travers de tout professionnel et de donner à l'objet de son étude une portée qu'il n'a pas. Bien sûr, pris dans l'avalanche des textes et des commentaires, a-t-il quelque peine à reprendre son souffle, à plus forte raison à garder quelque distance. Il ne peut cependant échapper à ces questions que sa réflexion frôle sans cesse sans les aborder jamais de front. Dans quelles mesures les réformes mises en place correspondent-elles aux données politiques et économiques de l'Etat belge ? Certes, on l'a noté plus d'une fois, dans les domaines qui comptent - celui des partis, des médias, des affectations budgétaires - cet Etat se comporte-t-il souvent en fait comme une confédération. Quelles sont, dès lors, les forces de dissociation et celles de cohésion ? Dans quelle mesure, l'unification européenne influencera-t-elle ces courants ? Quelles sont, dès lors, les nouvelles adaptations institutionnelles prévisibles, celles qui viennent d'être achevées n'étant, de toute évidence, qu'une étape ?

Par le biais de la loi de financement, l'Etat belge vient d'être programmé jusqu'à l'an 2000. Quelle confiance accorder à ces règles complexes et rigides ? C'est Burdeau qui a sans doute le mieux décrit la place du droit dans la construction fédérale, dans un passage qui mérite d'être médité : "Plus que toute autre forme constitutionnelle, l'Etat fédéral doit sa solidité non à la perfection de sa structure juridique mais bien au contraire à l'épaisseur de la sédimentation de pratiques, d'interprétation, de sentiments, de civisme fédéral et de patriotisme local qui la recouvre, l'enlisse et finalement la paralyse au moins partiellement. On pourrait dire, sans paradoxe, que l'Etat fédéral ne dure que dans la mesure où les mécanismes juridiques par lesquels il fut originellement constitué n'ont plus l'occasion de jouer.... Si les Etats membres ou l'Etat fédéral en sont réduits à faire jouer la Constitution dans ses

dispositions protectrices de l'autonomie des uns ou de l'autorité des autres, la rupture du lien fédéral est proche, la scission menace" (5).

Comme de coutume, la lucidité est la compagne de l'humilité; l'intelligence reconnaît les limites de l'artifice et la volonté la borne de son pouvoir.

(5) G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. II, 2e éd., 1967, L.G.D.J., Paris, p. 483-484.