

Faculté de droit et de criminologie

La Belgique à quatre, vers une simplification du fédéralisme belge ?

Analyse des perspectives institutionnelles à l'aube d'une Septième réforme de l'État

Auteur : Guillaume **DELVAUX**
Promotrice : Céline **Romainville**
Année académique 2021-2022
Master en droit, finalité **État et Europe**

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

Il serait risqué d'errer seul dans les méandres du fédéralisme belge tant celui-ci est complexe et regorge de subtilités. Ces quelques lignes s'adressent à toutes celles et tous ceux qui m'ont accompagné dans ce parcours semé d'embûches.

Tout d'abord, je souhaiterais remercier sincèrement ma promotrice, Céline Romainville, qui a su guider ma lanterne tout au long de ce périple. Merci pour sa disponibilité et l'intérêt qu'elle a porté à ce mémoire !

Ensuite, je remercie affectueusement mon papa, Yves Delvaux, de m'avoir transmis le virus de la belgitude et pour toutes les heures passées à relire ce mémoire et à discuter du sujet. Merci de me rappeler régulièrement que cette matière rend fou !

Par ailleurs, je remercie tous les acteurs politiques que j'ai eu la chance de rencontrer et qui m'ont aidé à mieux comprendre les enjeux actuels. Je tiens tout particulièrement à remercier Charles Picqué pour le temps qu'il a su m'accorder et l'authenticité de nos échanges.

L'intérêt pour le droit constitutionnel n'est généralement pas inné. Merci à Marc Verdussen d'avoir éveillé ma curiosité pour cette matière. Je remercie également Damien Piron de m'avoir fait découvrir le monde du financement qui est ô combien important dans le système institutionnel belge.

Enfin, je ne peux que remercier tous ceux qui ont contribué, ces cinquante dernières années, à rendre le fédéralisme belge aussi complexe et sans qui ce mémoire n'aurait jamais vu le jour.

Table des matières

Introduction.....	1
Titre 1. État des lieux : vers la maturité ?	4
Chapitre 1. 2000 ans d'Histoire	4
Section 1. L'avènement de la Belgique	5
Section 2 : De l'indépendance à la Seconde guerre mondiale	7
Section 3. La fin de la Belgique de papa	9
Section 4. La farandole des réformes de l'État	10
§1. La Première réforme de l'État	10
§2. Le pacte d'Egmont.....	11
§3. La Deuxième réforme de l'État	11
§4. La Troisième réforme de l'État.....	12
§5. La Quatrième réforme de l'État	13
§6. La Cinquième réforme de l'État	14
§7. La Sixième réforme de l'État.....	15
Chapitre 2. La Belgique d'aujourd'hui	16
Section 1. Les compétences	16
Section 2. Les transferts de compétences	19
Section 3. L'exercice des compétences en Région bruxelloise	20
Section 4. Les principes du fédéralisme belge.....	23
§1. Bipolarité	23
§2. Stratification et asymétrie	25
§3. Principe de territorialité versus principe de personnalité.....	25
§4. Fédéralisme centrifuge.....	27
Section 5. Le financement	27
Section 6. La coopération	30

Chapitre 3. Un modèle critiquable	31
Section 1. Illisibilité et caractère incompréhensible pour le citoyen	31
Section 2. Inefficacité	33
Section 3. Le financement	35
Section 4. Le <i>roemelkot</i> bruxellois	38
Titre 2. Le projet d'une Belgique à quatre.....	42
Chapitre 1. Présentation.....	42
Section 1. Les différents modèles	42
§1. Les résolutions du Parlement flamand de 1999	42
§2. Le projet « Brassine-Destatte ».....	43
§3. La note Vande Lanotte.....	44
§4. Le « confédéralisme » de la NVA.....	45
§5. Les autres modèles.....	46
Section 2 : Les avantages d'une Belgique à quatre.....	47
§1. Le modèle à 4.....	47
§2. Le modèle « 2+2 »	47
§3. Les autres modèles.....	48
Section 3 : Les difficultés d'une Belgique à quatre	48
§1. Le modèle à 4.....	48
A. Au niveau national	48
B. Au niveau wallon	49
C. Au niveau flamand	50
D. Au niveau germanophone	50
E. Au niveau bruxellois	51
§2. Le modèle 2+2	51
§3. Les autres modèles.....	52
Chapitre 2. La Belgique à quatre, une (fausse) bonne idée ?.....	53

Section 1. Quel modèle ?	53
Section 2. Faisabilité juridique	55
Section 3. Supprimer la Communauté française ?	56
Section 4. La Belgique à quatre ouvre-t-elle la voie au fédéralisme ?	59
Section 5. Le financement d'une Belgique à quatre	60
Section 6. La préparation à la Septième réforme de l'État : <i>si vis pacem, para bellum</i>	62
§1. Le niveau institutionnel	62
§2. Le niveau politique	65
§3. Interlude : un nouvel acteur conjoncturel	67
§4. Le niveau académique	70
§5. Conclusion	71
Titre 3. Proposition d'un modèle	73
Chapitre 1. Objectifs	73
Chapitre 2. Les contraintes	75
Chapitre 3. Le modèle	80
Section 1. Le niveau législatif	81
Section 2. Le niveau exécutif	84
Section 3. Bruxelles	86
Section 4. Le financement	86
Section 6. Les inconvénients du modèle	89
Conclusion du modèle	90
Conclusion	91
Bibliographie	94
Législation	94
Textes de loi	94
Accords de coopération	95

Travaux préparatoires	95
Jurisprudence.....	96
Doctrine.....	96
Monographies	97
Participations à un ouvrage collectif.....	99
Périodiques.....	104
Autre	107
Ressources électroniques	107
Divers.....	111

« Rien n'est simple. Tout se complique »¹

¹ Titres de deux ouvrages de Jean-Jacques Sempé.

Introduction

Il y a bien longtemps, les humains vivaient ensemble lorsque survint une grande inondation qui recouvrit la Terre. La plupart d'entre eux survécurent sur des embarcations, mais lorsque, bien longtemps après, les différents groupes se retrouvèrent, ils ne parlaient plus la même langue et ne pouvaient plus se comprendre. Alors, ils se séparèrent².

Ce mythe, qui n'est pas sans rappeler le récit biblique, nous vient du peuple Kaska, aujourd'hui presque disparu, qui vivait dans l'actuel Canada. A l'instar d'autres récits similaires répandus à travers le monde, la différence de langage rend impossible la cohabitation. Cela peut nous ramener à la situation belge où les conflits linguistiques ont précipité la division du pays. L'autre parallélisme que l'on peut établir avec ce mythe amérindien, est l'absence de contact entre différents groupes qui entraîne une incompréhension mutuelle. En effet, cinquante années de fédéralisme ont conduit à creuser un fossé grandissant entre les Belges.

Depuis la fin de « la Belgique de papa », les réformes de l'État sont devenues un rendez-vous décennal immanquable. Il semble que cette décennie ne dérogera pas à la règle et les élections de 2024 apparaissent de plus en plus comme le moment pour se remettre à table. Cela est justifié, d'une part, par la volonté de certains partis d'obtenir plus de compétences en faveur des entités fédérées et, d'autre part, par un objectif de simplification du modèle actuel en réduisant le nombre d'acteurs institutionnels.

Le fédéralisme belge ayant été traité sous presque toutes ses coutures³, quel intérêt y a-t-il à rédiger une énième contribution sur le sujet ?

Nous vivons une période de paix communautaire comme il n'y en a plus eu depuis Matusalem⁴. Il en découle un espoir d'arriver à produire un nouveau modèle institutionnel dans un cadre serein, même si une crise politique peut subvenir à tout moment. De plus, la Sixième réforme de l'État semble avoir marqué un point de non-retour en ce qui concerne la

² J. TEILT, « Kaska Tales », *The Journal of American Folklore* 30, no. 118 (1917), pp. 427–73.

³ Comme ouvrages généraux, voy. J. VANDE LANOTTE, T. DE PELSMAEKER, et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Bruges, Die keure, 2013 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge: fondements et institutions*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2017 ; A. ALLEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011.

⁴ M. VANDENBERGHE, « Power-sharing and the paradox of federalism : federalization and the evolution of communal conflict in the case of Belgium (1979-2018) », *Ethnopolitics*, 2022. Disponible sur : <https://doi.org/10.1080/17449057.2022.2045828>.

complexité du schéma actuel⁵. L'heure n'est plus à simplement renforcer les entités fédérées au détriment de l'État central, mais à réfléchir à une refonte profonde de l'architecture institutionnelle. Certains tabous, comme la refédéralisation de certaines compétences ou la mise en application de l'article 35, semblent progressivement s'évaporer. Il devient possible d'imaginer des modèles s'inscrivant dans des paradigmes différents de ce que l'on connaît à l'heure actuelle. Néanmoins, les désirs ne sont pas uniformes, que du contraire. Alors que les premières propositions pointent leur nez, tant au niveau politique⁶, qu'au niveau académique⁷, le présent mémoire a pour objet d'analyser les différents scénarios proposés en se basant sur les analyses⁸ qui commencent à émerger et d'en tirer une synthèse des courants dominants. L'objectif est d'arriver à se faire une image, la plus proche possible de la réalité, des tenants et aboutissants des différentes propositions ou tendances se dessinant. Il semble en effet indispensable, à l'aube d'une probable Septième réforme de l'État, de comprendre ce qui se cache derrière les slogans institutionnels et les impacts qu'ils seraient susceptibles d'avoir.

Le citoyen se désintéresse de l'institutionnel qui occupe de moins en moins la une des journaux. Pourtant, il constitue un élément essentiel dans l'action face aux défis environnementaux et sociaux de notre temps. En effet, l'efficacité des politiques publiques et les moyens alloués en dépendent. Un mauvais accord pourrait entraîner des conséquences désastreuses pour une partie de la population. Il importe donc de rester attentif aux différents scénarios institutionnels sur la table et à leur incidence potentielle.

Le chiffre quatre est de plus en plus présent dans l'espace politique. Néanmoins, il ne faut pas se méprendre, l'idée d'une Belgique à quatre recouvre plusieurs modèles. Pour certains, notamment au nord du pays, il s'agit d'un schéma comprenant deux entités

⁵ Sur la Sixième réforme de l'État, voy. M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015 ; A. ALEN, K.J. MUYLLE et B. DALLE (dir.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Bruges, Die keure, 2014; J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013): tournant historique ou soubresaut ordinaire? Hommage à Philippe Lauvaux, Philippe Quertainmont, Michel Leroy et Rusen Ergec*, Limal, Anthemis, 2013 ; H. DUMONT, F. BELLEFLAMME, M. BELMESSIERI, P.-O. DE BROUX, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015 ; P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (dir.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Anvers, Intersentia, 2012.

⁶ La NVA propose un modèle « confédéral » dans une optique dite « 2+2 » tandis que certaines personnalités politiques francophones se sont positionnées en faveur d'un modèle à 4.

⁷ Voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », in *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen, 2017.

⁸ Voy. C. ROMAINVILLE, « Les défis d'une Belgique à 4 », *Revue générale*, 2022, pp. 61-84 ; H. DUMONT, « L'avenir de l'État belge entre le souhaitable et le prévisible », *Revue générale*, 2022, pp. 41-50 ; A. ALEN, « L'avenir institutionnel de la Belgique », *Revue générale*, 2022, pp. 19-26.

dominantes, à savoir la Flandre et la Wallonie, et deux autres subalternes que sont Bruxelles et la Communauté germanophone⁹. D'autres y préfèrent un modèle comprenant quatre entités égales en droit et basées sur les actuelles régions linguistiques¹⁰.

Dans un premier temps, le présent mémoire tentera de disséquer le fédéralisme belge dans le but d'en esquisser son ADN. Cela nécessitera de parcourir les deux derniers millénaires afin de comprendre l'émergence de la Belgique et de sa singularité avant de se plonger dans les conflits communautaires. Il en sera suivi une analyse des six dernières réformes de l'État ayant façonné le modèle institutionnel actuel. Ensuite, nous décrirons les traits principaux du fédéralisme belge en 2022 avant d'en produire une critique.

La deuxième partie portera sur les différents projets de Belgique à quatre défendus ces vingt dernières années. Il s'agira de pointer les différences entre ces modèles ainsi que les avantages et inconvénients de chacun. Cela sera suivi d'une analyse des différentes questions que soulève une telle simplification de nos institutions. Enfin, nous dresserons un état des lieux de la préparation des différents protagonistes à une nouvelle réforme de l'État.

Pour finir, l'auteur ne voulant pas être en reste, la troisième partie proposera un modèle inédit, reposant sur les différentes analyses de ce mémoire. Le schéma avancé a pour vocation de simplifier la répartition institutionnelle actuelle tout en restant le plus proche possible des réalités politiques et sociologiques.

Étudier le fédéralisme en tant que belge implique de travailler sur la société dans laquelle on vit. Bien qu'ayant tenté de réfléchir dans une optique belge en prenant en compte les différentes sensibilités, il est possible que l'origine francophone et bruxelloise de l'étudiant transparaisse dans certains passages. Par conséquent, il peut être bon de rappeler que les positions défendues n'engagent que l'auteur.

⁹ Modèle dit « 2+2 ».

¹⁰ Modèle dit à « 4 ». Voy. J. VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, vlugschrift, 2011 ; J. BRASSINE et P. DESTATTE, *Un fédéralisme raisonnable et efficace pour un État équilibré*, Institut Jules Destrée, Namur, 2007.

Titre 1. État des lieux : vers la maturité ?

Chaque discipline possède son humour propre ne faisant rire que ses initiés. Depuis que nous étudions le système institutionnel belge, nous avons régulièrement eu l'occasion d'entendre cette boutade : « *Le fédéralisme en Belgique, quand quelqu'un pense enfin l'avoir compris, c'est qu'il n'a pas compris* ». Si cela prête à sourire, cela n'en reflète pas moins une réalité que l'on pourrait qualifier de désolante. Il est néanmoins nécessaire d'en posséder les clés avant de parler réforme de l'État.

La Belgique ne s'est pas faite en jour, le fédéralisme non plus. Avant de nous confronter à la situation actuelle, nous survolerons dans un premier chapitre l'Histoire de Belgique, de César à *l'Accord papillon*. Suivra la présentation du modèle fédéral belge actuel. Une description complète nécessiterait plusieurs mémoires. Nous nous limiterons donc essentiellement à la répartition des compétences et aux grands principes régissant cette matière. Enfin, un troisième chapitre viendra pointer les faiblesses actuelles du modèle et les raisons pouvant justifier d'y apporter des modifications.

Chapitre 1. 2000 ans d'Histoire

Toute réforme de l'État est le fruit de la précédente. Bien que beaucoup souhaitent rompre avec ce mouvement de continuité qui a fait le fédéralisme belge, il est nécessaire de comprendre le processus et les forces motrices qui ont abouti au modèle actuel. Mais avant cela, il importe d'entrevoir les raisons qui ont mené à ce que la Belgique devienne un État fédéral. Celles-ci trouvent, entre autres, leur source dans la façon dont a été construit le pays après l'indépendance, mais pour être complet, il faut remonter bien avant les turpitudes de notre temps. En effet, la situation actuelle découle en partie de la vie de nos régions à travers les siècles.

En Belgique, l'Histoire est un sujet plus important qu'il n'y paraît. Au niveau national, il y a eu l'historiographie du XIX^{ème} siècle visant à justifier le nouvel État indépendant, allant jusqu'à présenter Godefroid de Bouillon comme un patriote belge¹¹. Au nord du pays, l'histoire glorieuse du Comté de Flandre reste très présente, tout comme ses illustres personnages dont les noms sont encore célébrés à l'instar de Jan Breydel ou de Philippe van Artevelde et sont parfois utilisés pour justifier l'existence d'une nation flamande presque

¹¹ Voir l'hémicycle du Sénat belge.

millénaire. Le gouvernement flamand a d'ailleurs mandaté une commission d'historiens en vue d'établir un « Canon » définissant l'Histoire et l'identité flamande.

Section 1. L'avènement de la Belgique

La première mention du mot « belge » est connue de tous : « *De tous les peuples de la Gaule, les Belges sont les plus braves* »¹². Cette célèbre phrase de Jules César n'est en réalité pas des plus flatteuses, la suite du texte décrivant ces braves comme des barbares éloignés de toute civilisation. Elle constitue la première trace de ce patronyme. A l'époque, il s'agit d'un territoire sans aucune unité constitué de multiples peuples. Le nom « *Belgica* » va ensuite constituer une province romaine dont les frontières diffèrent grandement de celles de la Belgique d'aujourd'hui.

Par la suite, L'Empire romain se dissout et nos régions tombent entre les mains des Francs. Alors que leur installation se passe sans trop de difficultés dans le Nord, leur permettant de conserver leur langue, le francique, qui engendrera le néerlandais, le Sud se montre plus réticent et reste sous forte influence gallo-romaine avec comme langue le latin qui, comme nous le savons, fera place au français. Il est bien sûr trop tôt pour parler de frontière linguistique¹³, une partie étant également bilingue, mais c'est à partir de ce moment que l'on parlera des dialectes germaniques au nord et latins au sud¹⁴.

Après cette période, nos régions se retrouvent morcelées en une multitude de duchés et comtés dont les noms résonnent encore : Comté de Hainaut, Comté de Namur, Duché du Luxembourg ou encore Duché de Brabant. A l'Ouest, se développe un Comté qui deviendra bientôt la *Silicon Valley* de l'Europe, le Comté de Flandre¹⁵. Il doit sa prospérité à ses villes comme Bruges et Gand qui connaissent une économie florissante grâce au commerce et à la laine. Ce Comté ne correspond pas à la Région flamande d'aujourd'hui. Il comprend les actuelles Flandres orientale et occidentale ainsi qu'une partie du Nord-Pas-de-Calais. Ce passé glorieux reste très présent dans l'identité flamande actuelle. Ainsi, la fête de la

¹² J. CÉSAR, *La guerre des Gaules*, Paris, Flammarion, 1964, p. 11.

¹³ Sur l'Histoire de la frontière linguistique voy. B. RASKIN, *De taalgrens, of Wat de Belgen zowel verbindt als verdeelt*, Louvain, Davidsfonds, 2012. L'auteur montre que cette frontière n'a que très peu bougé depuis l'époque romaine. Au-delà de la langue, cette frontière a été à de nombreuses époques et encore maintenant sociale.

¹⁴ J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten: het Belgisch model: een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurstaalwetgeving*, Anvers, Intersentia, 2003, pp. 11-13.

¹⁵ Voy. B. VAN LOO, *De Bourgondiërs: aartsvaders van de Lage Landen*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2019.

Communauté flamande célèbre la bataille des Éperons d'or de 1302 où le Comté de Flandre, aidé par les Namurois, mit en déroute la chevalerie française à Courtrai.

À la suite de différents mariages, nos contrées tombent progressivement sous la coupe des Bourguignons. Les différents ducs ne vont cesser d'annexer inlassablement les différents comtés et duchés cités ci-dessus. Les « plats pays », actuels Pays-Bas et Belgique, sont nés. On assiste d'ailleurs aux premières revendications linguistiques flamandes¹⁶ exigeant que le duc de Bourgogne parle thiois (ancêtre du néerlandais), ce qui sera à peu près le cas de certains d'entre eux¹⁷. Ce qui forme l'actuelle Belgique restera uni pour le meilleur et pour le pire jusqu'à aujourd'hui.

Après les Bourguignons, nos régions sont rattachées aux Habsbourg et à l'Espagne pour former les dix-sept provinces. En 1581, les Pays-Bas font sécession, ne laissant que l'actuelle Belgique. Après une période autrichienne, notre pays devient une province française avant d'être à nouveau lié aux Pays-Bas à la suite du traité de Vienne de 1815. L'entente n'est que de courte durée et la Belgique devient un État indépendant en 1830.

Notre vision du récit national commence généralement à l'indépendance et se limite aux deux cents dernières années. Cela a tendance à occulter le fait que Flamands et Francophones vivent la même Histoire depuis plus de cinq cents ans. La Belgique est souvent présentée comme un État artificiel. Ce serait oublier ce destin commun et l'origine des frontières actuelles qui ne doit rien au hasard. Il serait excessif de retomber dans le récit national créé au XIX^{ème} siècle, présentant comme belges tous les personnages illustres ayant vécu sur nos terres. On ne peut d'ailleurs pas parler de sentiment belge ou de conscience d'unité avant l'indépendance de 1830¹⁸. Il existe des thèses comme celle d'Henri Pirenne parlant plutôt d'une civilisation nationale qui trouverait son origine vers le XIV^{ème} siècle. Celui-ci met en avant les traits communs existant déjà à l'époque et souligne qu'il n'y a jamais eu de guerres fratricides entre les duchés et les comtés se trouvant dans nos régions¹⁹. Pour Jean Stengers, c'est l'État qui joue le rôle de matrice d'une nation. Certes, il est possible de parler de nation flamande, ce qui n'est pas le cas du côté wallon ou francophone, mais celle-ci est un sous-

¹⁶ Déjà à l'époque, le français domine et est la langue de l'aristocratie tandis que les classes populaires parlent les différents patois locaux.

¹⁷ B. VAN LOO, *De Bourgondiërs: aartsvaders van de Lage Landen*, op. cit.

¹⁸ Voy. S. DUBOIS, *L'invention de la Belgique: genèse d'un Etat-Nation, 1648-1830*, Bruxelles, Racine, 2005.

¹⁹ Voy. J. STENGERS, *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918, t. 1 : Les Racines de la Belgique*, Bruxelles, Racine, 2000.

produit de la Belgique, la meilleure preuve étant qu'elle se limite aux frontières nationales et ne comprend pas la Zélande, la Hollande ou le Limbourg néerlandais²⁰.

Notre propos n'est pas de dire que l'Histoire commune justifie de garder la Belgique comme État unifié ou unitaire. Il vise simplement à relativiser le discours répandu visant à dire que la Belgique est constituée d'une nation flamande et d'une autre wallonne ou francophone qui ont été unies artificiellement en 1815. Pendant de nombreux siècles, que l'on habite Anvers, Bruxelles ou Namur, la vie a été fort similaire au gré des changements politiques et c'est peut-être ce qui caractérise les Belges.

Section 2 : De l'indépendance à la Seconde guerre mondiale

La Belgique indépendante se révèle très vite être un État libéral inégalitaire. Le suffrage est censitaire et donc réservé aux plus nantis. L'industrialisation du territoire, lancée par Guillaume 1^{er} des Pays-Bas, se poursuit majoritairement en Wallonie²¹. Le pays n'a qu'une seule langue officielle, le français, qui devient un critère pour accéder à la politique, l'enseignement supérieur ou l'armée. En réaction, va émerger le mouvement flamand avec des auteurs comme Hendrik Conscience²². Au même moment, la population au nord vit dans la pauvreté avec notamment une famine entre 1845 et 1850²³, ce qui entraîne une immigration importante vers le sud du pays puis l'Amérique.

La fin du XIX^{ème} siècle voit émerger les premières lois linguistiques comme celle de 1873 autorisant l'usage de néerlandais à l'échelon pénal²⁴ et celle de 1878 en matière administrative²⁵. La société belge se divise en trois piliers : catholique, libéral et socialiste²⁶.

La Première guerre mondiale va profondément marquer le pays qui essuie de nombreuses pertes humaines et économiques. Celle-ci va entraîner une radicalisation importante du mouvement flamand. Une théorie, selon laquelle des soldats néerlandophones seraient morts, car ne comprenant pas les ordres donnés en français, va émerger et reste

²⁰ J. STENGERS, *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918, t. 2 : Le grand siècle de la nationalité belge*, Bruxelles, Racine, 2002, pp. 197-201.

²¹ P. WEBER, *La grande histoire de la Belgique*, Paris, Perrin, 2016, p. 256.

²² V. DUJARDIN et E. WITTE, *Nieuwe geschiedenis van België I*, Tielt, Lannoo, 2005, pp. 256-257.

²³ D. BRUNEEL, E. BEECKAERT et, H. COTTYN, « La « Misère des Flandres » dans une perspective transatlantique » in *Histoire mondiale de la Flandre*, M. BEYEN (dir.), Waterloo, Renaissance du Livre, 2020, pp. 297-303.

²⁴ À la suite de l'affaire Coucke et Goethals ayant vu deux Néerlandophones condamnés à mort sans comprendre leur procès qui se déroulait en français.

²⁵ V. DUJARDIN et E. WITTE, *Nieuwe geschiedenis van België, op. cit.*, pp. 408-410.

²⁶ Ceux-ci ont subsisté jusqu'à aujourd'hui, bien que l'on constate une érosion de plus en plus importante.

encore très présente. Certains historiens flamands la relativisent en expliquant que certes la majorité des officiers étaient francophones et les soldats flamands ne comprenaient pas le français, mais ce n'est pas la raison de leur mort²⁷. C'est durant cette période que certains membres du mouvement flamand comme Pieter Tack et August Borms vont s'engager dans la collaboration avec l'occupant au travers du « Conseil de Flandre » qui, en décembre 1917, proclame l'autonomie et l'indépendance du nord du pays²⁸.

En 1932, est adoptée la loi sur l'emploi des langues qui instaure l'unilinguisme en matière administrative et scolaire en Flandre et en Wallonie et le bilinguisme dans toutes les communes de l'agglomération bruxelloise où il existe une minorité linguistique d'au moins 30%²⁹.

Le Seconde guerre mondiale va venir jeter à nouveau de l'huile sur le feu linguistique. Il y a tout d'abord la libération, dès 1940, par les Allemands des soldats flamands qui sera suivie d'une nouvelle collaboration des leaders du mouvement flamand comme Staf Declercq, président du Vlaams Nationaal Verbond ou August Borms³⁰. Après la guerre, va naître le mythe du Flamand collaborateur et du Wallon résistant. Cela serait passer sous silence, d'une part, tous les résistants flamands ainsi que, d'autre part, la collaboration francophone avec comme leader Léon Degrelle. Il reste en Flandre un sentiment d'une répression de la collaboration plus sévère qu'au Sud³¹.

Cette Histoire des 115 premières années de la Belgique reste très présente. D'une part, elle pose les bases du conflit linguistique qui n'aurait peut-être jamais eu lieu s'il y avait eu un État bilingue et plus égalitaire. D'autre part, la collaboration du mouvement flamand demeure un sujet sensible. Ainsi, en 2021, à l'occasion des 50 ans du Parlement flamand, un magazine spécial a été édité contenant certaines pages où figurent Staf De Clercq et August Borms³², ce qui suscita de nombreuses réactions.

²⁷ Voy. S. DE SCHAEPDRIJVER, *De Grootte Oorlog: het koninkrijk België tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Anvers, Houtekiet, 2013.

²⁸ V. DUJARDIN et E. WITTE, *Nieuwe geschiedenis van België*, op. cit., pp. 823-827.

²⁹ F. HAYT et D. GALLOY, *La Belgique: des tribus gauloises à l'état fédéral*, 5e éd. actualisée, Bruxelles, De Boeck, 2006, pp. 142 à 144.

³⁰ G. DENECKERE, B. De WEVER, T. De PAEPE et G. VANTHEMSCHE, *Een geschiedenis van België*, Gand, Academia Press, 2020, pp. 305-308.

³¹ *Ibid.*, pp. 324-328.

³² « 50 jaar vlaams Parlement », *Newsweek*, 2021.

Section 3. La fin de la Belgique de papa

Après la guerre, le mouvement wallon se développe avec diverses tendances. Certains souhaitent un rattachement à la France, d'autres une autonomie dans un État belge ou bien encore une indépendance pure et simple. Le mouvement flamand se fait plus discret suite à la collaboration et il faut attendre le début des années 50 pour le voir renaître. Ces mouvements ne tardent pas à se rencontrer avec la proposition d'un État fédéral composé de deux régions et de Bruxelles comme ville fédérale. Mais l'époque est à d'autres priorités avec la reconstruction du pays et l'avènement de l'Europe³³.

La chute de la Belgique unitaire commence réellement dans les années 60. La Wallonie est alors supplantée par la Flandre comme première région industrielle. A la même époque, a lieu la « grande grève de 1960 » qui joue un grand rôle dans la structuration des revendications wallonnes qui sont avant tout socio-économiques. Le mouvement flamand reprend des couleurs et les partis fédéralistes comme la Volksunie, le Rassemblement Wallon (RW) ou le Front de Défense des Francophones (FDF) ont le vent en poupe³⁴.

Deux événements majeurs vont se produire. Tout d'abord, la fixation des régions linguistiques. Jusque-là, elles étaient déterminées par un recensement linguistique, mais celui de 1947 est le dernier. Ce dénombrement est supprimé par la loi du 24 juillet 1961³⁵ qui sera suivie de la loi du 8 novembre 1962³⁶ fixant le nouveau tracé de la frontière linguistique. C'est à ce moment-là que Mouscron et Comines rejoignent le Hainaut tandis que les Fourons sont rattachés au Limbourg. Les facilités administratives apparaissent le long de la frontière et autour de Bruxelles³⁷.

L'autre événement est l'affaire de Louvain qui atteint son paroxysme en 1967-1968 avec d'importantes manifestations menant à la scission de l'Université Catholique de Louvain, à la chute du gouvernement Vanden Boeynants et qui marqua le début de la scission

³³ X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, Bruxelles, CRISP, 2003, pp. 28-35.

³⁴ P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009, pp. 158-165.

³⁵ Loi du 24 juillet 1961 prescrivant l'exécution en 1961 des recensements généraux de la population, de l'industrie et du commerce, *M.B.*, 1^{er} août 1961, p. 6140.

³⁶ Loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites de provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen, *M.B.*, 22 novembre 1962, p. 10315

³⁷ G. DENECKERE, B. de WEVER, T. de PAEPE et G. VANTHEMSCHE, *Een geschiedenis van België, op. cit.*, pp. 368-372.

des partis belges en ailes linguistiques³⁸. Les élections suivantes portent au pouvoir un gouvernement chrétien-socialiste avec comme premier ministre Gaston Eyskens qui déclare le 18 février 1970 à la tribune de la Chambre : « *De unitaire Staat met zijn structuur en zijn werkwijze zoals die thans door de wetten nog geregeld zijn, is door de gebeurtenissen achterhaald. De gemeenschappen en de gewesten moeten hun plaats innemen in vernieuwde staatstructuren die beter aangepast moeten zijn aan de eigen toestanden van het land* »³⁹

Section 4. La farandole des réformes de l'État

§1. La Première réforme de l'État

Ce premier changement, en 1970, introduit les trois Communautés culturelles à savoir néerlandaise, française et allemande. Elles sont régies par des Conseils culturels composés de parlementaires provenant de chaque groupe linguistique du Sénat et de la Chambre⁴⁰. Les trois régions sont seulement nommées mais n'ont pas encore de compétences ni d'organes⁴¹, même si la loi ordinaire Perin-Vandekerckhove⁴² les dotera d'institutions à titre préparatoire⁴³. L'objectif est de répondre par les communautés aux aspirations culturelles flamandes et par les régions aux demandes d'autonomie socio-économique wallonnes. Le financement⁴⁴ est opéré selon des clés de répartition tenant compte des compétences⁴⁵. C'est également cette réforme qui instaure la bipolarité dans les institutions fédérales (voy. *infra*)⁴⁶.

³⁸ E. WITTE, A. MEYNEN, D. LUYTEN, V. DUJARDIN et N. BARBAR, *Histoire politique de la Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Samsa, 2017, pp. 391-394.

³⁹ Déclaration du Premier ministre G. Eyskens à la Chambre du 18 février 1970, Compte-rendu intégral, p.3.

⁴⁰ Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise., *M.B.*, 23 juillet, p. 8910.

⁴¹ Const. du 7 février 1831, art. 107*quater*.

⁴² Loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107*quater* de la Constitution, *M.B.*, 22 août 1974, p. 10368.

⁴³ Voy. J. BRASSINE, « La régionalisation : la loi du 1^{er} août 1974 et sa mise en œuvre (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1974/39 (N° 665), pp. 1-25.

⁴⁴ Pour l'historique du financement, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la Sixième réforme de l'État : précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 22 à 41.

⁴⁵ J. VANDE LANOTTE, T. DE PELSMAEKER et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht, op. cit.*, p. 47 ; Loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 6 juillet 1971, p. 8449.

⁴⁶ G. DENECKERE, B. de WEVER, T. de PAEPE et G. VANTHEMSCHE, *Een geschiedenis van België*, Gand, Academia Press, 2020, p. 373.

§2. Le pacte d'Egmont

Bien qu'il n'ait jamais abouti, le pacte d'Egmont de mai 1977 reste pertinent à l'aube d'une nouvelle réforme de l'État. Celui-ci prévoyait la création de trois régions équivalentes, mais également la suppression des provinces avec en remplacement vingt-cinq sous-régions. Il était également question de transformer le Sénat en une chambre de réflexion composée de conseillers régionaux, de scinder l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde⁴⁷ ou bien encore de créer des commissions communautaires flamandes et francophones dans les dix-neuf communes bruxelloises ainsi que dans six communes de la périphérie⁴⁸. Un des aspects va faire bondir les Flamands et le Conseil d'État⁴⁹. Il s'agit du droit d'inscription pour les Francophones habitant dans la périphérie bruxelloise⁵⁰. Il leur aurait permis d'élire domicile fictivement dans une des dix-neuf communes et de pouvoir bénéficier d'un système administratif et judiciaire bilingue. De plus, l'assemblée de ce qui allait devenir la Communauté française aurait été compétente pour les institutions francophones dans ces communes de la périphérie qui auraient été sous tutelle administrative de l'État fédéral⁵¹. Très rapidement, va naître *l'Anti-Egmontkomitee* qui va contribuer à faire tomber le gouvernement de Léo Tindemans⁵², celui-ci déclarant à la Chambre : « *De Grondwet voor mij is geen vodje papier* »⁵³.

§3. La Deuxième réforme de l'État

Celle-ci intervient après l'échec du Pacte d'Egmont et jette les grandes bases du système actuel au travers des lois spéciales du 8 et 9 août 1980. Les communautés ne sont plus qualifiées de culturelles et se voient confier des compétences dans les matières dites personnalisables⁵⁴. On parle désormais de Communautés flamande, germanophone et

⁴⁷ <https://www.vocabulairepolitique.be/pacte-d-egmont/>.

⁴⁸ Projet de loi portant diverses réformes institutionnelles du 28 juillet 1978, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n°461/1, p. 70.

⁴⁹ Projet de loi portant diverses réformes institutionnelles du 28 juillet 1978, avis de la section législation du Conseil d'État n°13.167/2 du 1^{er} août 1978 et n°13.173/2 du 4 août 1978, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 461/1.

⁵⁰ J. SAUTOIS, « La région de Bruxelles-Capitale. Chronique de la naissance d'une région à part », *A.P.T.*, 2014, liv. 2, p. 141-142.

⁵¹ S. GOVAERT, *Bruxelles en capitale. 1958-2000. De l'expo à l'Euro*, Bruxelles, De Boeck Université, 2000, p. 130.

⁵² X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, op. cit., p.182.

⁵³ Déclaration du Premier Ministre Léo Tindemans à la Chambre, séance du mercredi 11 octobre 1978, *Compte rendu intégral*, p. 4.

⁵⁴ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 5.

française⁵⁵. Les régions héritent des compétences en matière d'aménagement du territoire, de politique économique et d'emploi⁵⁶. Immédiatement après, les compétences régionales flamandes sont transférées à la Communauté⁵⁷. Chaque entité fédérée dispose désormais d'un exécutif ainsi que d'un organe législatif appelé Conseil, composé de membres de la Chambre et du Sénat, pouvant adopter des décrets ayant force de loi⁵⁸. Le dossier bruxellois, faute d'accord, est « mis au frigo » et la Région reste dirigée par l'Autorité fédérale⁵⁹. L'asymétrie institutionnelle est née. Les régions ont une autonomie fiscale propre, mais restent financées à 90 % par des dotations. La répartition se fait selon la clé des trois tiers : revenus de l'impôt des personnes physiques (IPP), superficie et population⁶⁰. C'est également lors de cette réforme qu'il est décidé de créer une Cour d'arbitrage⁶¹ afin de régler les éventuels conflits de compétences et de normes.

§4. La Troisième réforme de l'État⁶²

A nouveau, c'est une crise qui entraîne une modification de l'État belge, à savoir la question linguistique des Fourons, qui débouche sur le Gouvernement Maartens VIII⁶³. La réforme de 1980 avait laissé la Région bruxelloise sans institutions. Celle de 1989 s'en chargera. Au total, quatre pouvoirs sont créés : la Région, la Commission communautaire commune (COCOM), la Vlaamse gemeenschapcommissie (VGC) et la Commission communautaire française (COCOF). La Région bruxelloise est ainsi composée, à l'instar des régions et des communautés, d'un Parlement et d'un Gouvernement⁶⁴. Cette réforme est également synonyme d'importants transferts de compétences⁶⁵. Les communautés se voient attribuer l'enseignement ainsi que les médias, tandis que les régions héritent des transports et des travaux publics. Cela va de pair avec de nouveaux modes de financement. Apparaît alors

⁵⁵ M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, « Réforme de l'Etat », *op. cit.*, pp. 724 et s.

⁵⁶ Voy. A. VANWELKENHUYZEN, J. VELU, J.J-A SALMON et *al.*, *La réforme de l'Etat : 150 ans après l'indépendance nationale*, Bruxelles, Jeune Barreau, 1980.

⁵⁷ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 1^{er}, §1^{er}.

⁵⁸ J. FANIEL et C. SÄGESSER, « Un État en mutation depuis 50 ans », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 113, septembre 2020, p. 42.

⁵⁹ X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, *op. cit.*, pp. 185-186.

⁶⁰ G. STIENLET, « De institutionele hervormingen en de financiering van gemeenschappen en gewesten (1980-1990) », in *Histoire des finances publiques en Belgique, la période 1980-1990*, INSTITUT BELGE DES FINANCES PUBLIQUES, Gand, Academia, p.30.

⁶¹ J.-C. SCHOLSEM, « La cour d'arbitrage », *Rev.dr. ULB*, 1999, n°20, p.207.

⁶² Voy. A. ALEN et L.P. SUTENS, *Zeven knelpunten na zeven jaar staatsherforming*, Bruxelles, Story-Scienta, 1988.

⁶³ J. FANIEL et C. SÄGESSER, *Un Etat en mutation depuis 50 ans*, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁴ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, art. 1.

⁶⁵ Loi spéciale du 8 août 1988, modifiant sur certains points la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 13 août 1988, p. 11367.

la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. L'enseignement est financé par la TVA selon une clé dite élèves, tandis qu'à Bruxelles est appliquée la clé 80/20. Les autres compétences des communautés sont dotées selon une clé IPP⁶⁶. Les régions sont quant à elles financées par des recettes fiscales, des parts attribuées de l'IPP de leur territoire et par le mécanisme de solidarité nationale⁶⁷. Cette dernière source est une compensation pour les régions dont l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne nationale.

§5. La Quatrième réforme de l'État

Les accords de la Saint-Michel de la fin 1992 poursuivent la métamorphose de l'État⁶⁸. Cette réforme est d'envergure puisque 42 articles de la Constitution sont modifiés dont le célèbre article 1^{er} : « *La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions* ». Désormais, les membres de tous les Parlements régionaux sont élus directement⁶⁹ tout comme les membres du Parlement de la Communauté germanophone⁷⁰. Pour la Communauté française, on trouve les 75 membres du Parlement wallon et 19 élus francophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale tandis que le Parlement flamand compte 118 membres élus en Flandre et six élus à Bruxelles par les électeurs ayant voté pour une liste du groupe linguistique néerlandais aux élections régionales⁷¹. L'autonomie constitutive est aussi transférée aux Parlements flamand, wallon et de la Communauté française. Il y a également de nouveaux transferts de compétences aux régions comme l'environnement et l'agriculture. C'est aussi lors de cette Réforme qu'est ajouté l'article 35 de la Constitution donnant aux entités fédérées les compétences résiduelles tandis que le Fédéral disposerait d'une liste de compétences définies, mais il ne fut jamais mis en œuvre⁷². Les entités fédérées reçoivent également des compétences en ce qui concerne les relations internationales⁷³. Autre changement, la province du Brabant est scindée en une province

⁶⁶ H. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen. n. I: federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Zesde editie., Brugge, Die Keure, 2015, pp. 461-464.

⁶⁷ Art. 48 Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, p. 850.

⁶⁸ Voy. A. ALEN et L.P. SUETENS (EDS), *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 1993.

⁶⁹ Art. 1-5 de la Loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993, p. 16838. A noter, le nom de la Loi qui peut laisser penser qu'il s'agit de la dernière Réforme de l'État.

⁷⁰ X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, *op. cit.*, pp. 245-247.

⁷¹ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER et S. BRACKE, *België voor beginners: wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, Die keure, 2021, p. 146.

⁷² Voy. V. DE SCHEPPER, « Art. 35 », in *Duiding Federale Staatsstructuur*, B. DALLE, D. KEYAERTS, W. PAS, J. THEUNIS et W. VERRIJDT (dir.), Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 23-28.

⁷³ R. ERGEC, « Le paysage institutionnel après la quatrième réforme de l'Etat », *Revue Belge de Droit international*, 1994/1, p. 19.

flamande et une autre wallonne pour répondre aux besoins des régions linguistiques⁷⁴. Enfin, un nouvel article 143 inscrit le principe de loyauté fédérale. Peu après suivent les accords interfrancophones de la Saint-Quentin qui transfèrent, via le mécanisme de l'article 138 de la Constitution, certaines compétences de la Communauté française à la COCOF et à la Région wallonne.

§6. La Cinquième réforme de l'État

En mars 1999, le Parlement flamand adopte une série de résolutions avec dans le viseur une nouvelle réforme de l'État⁷⁵. Celles-ci portent les prémices d'une Belgique à quatre avec deux « États fédérés », la Wallonie et la Flandre et deux « Territoires fédérés », la Région bruxelloise et la Communauté germanophone et sur lesquels les deux États fédérés peuvent intervenir selon certaines modalités (voy. *infra*)⁷⁶. Les Francophones ne souhaitent pas s'embarquer dans une nouvelle réforme, mais le manque de financement de la Communauté française devient criant, ce qui débouche sur les accords de la Saint-Éloi puis sur les accords du Lambermont en 2001 qui comprennent un important volet lié au financement⁷⁷. Tout d'abord, l'enseignement n'est plus financé selon une clé élève, mais progressivement selon une clé IPP⁷⁸. L'enveloppe est plus grande, mais avantage surtout la Flandre. L'autonomie fiscale des régions est élargie⁷⁹. Elles sont compétentes sur un plus grand nombre d'impôts, mais reçoivent surtout plus de prérogatives comme la fixation des taux, des bases taxables et des exonérations. Elles peuvent également accorder des réductions à l'IPP ainsi que percevoir des centimes additionnels⁸⁰. Les accords du Lombard fixent la répartition du Parlement bruxellois à 72 Francophones et 17 Néerlandophones garantissant une protection pour la minorité néerlandophone⁸¹. Enfin, un nouveau paquet de compétences⁸² est transféré aux régions comme la tutelle sur les pouvoirs locaux⁸³.

⁷⁴ J. VANDE LANOTTE, T. DE PELSMAEKER et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, op. cit., p. 49

⁷⁵ Voy. G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *Courr. Hebd. du CRISP*, vol. 1670-1671, no. 5-6, 2000, pp. 1-83.

⁷⁶ X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, op. cit., p. 257-258.

⁷⁷ Voy. H. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen. n. I*, op. cit., pp. 443-444.

⁷⁸ B. BAYENET et G. PAGANO, « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courr. Hebd. du CRISP*, 2013, pp. 9-10.

⁷⁹ X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, op. cit., pp. 259-260.

⁸⁰ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, *M.B.*, p. 26646.

⁸¹ J. FANIEL et C. SÄGESSER, *Un Etat en mutation depuis 50 ans*, op. cit., p. 45.

⁸² M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, « Réforme de l'Etat », op. cit., p. 728.

⁸³ Voy. A. ALEN (ed.), *De vijfde Staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002 ; P. VANDERNOOT, « Saint-Polycarpe, Lombard et Saint-Boniface : une réforme à plusieurs visages », *A.P.*, 2002/3-4, p. 97-327.

§7. La Sixième réforme de l'État

Après une crise politique d'une longueur inédite, 541 jours, un accord dit « papillon » est trouvé. Cette réforme prévoit tout d'abord la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde, à l'origine de la crise⁸⁴. Cela met fin à un débat communautaire subsistant depuis la Première réforme de l'État. Le Sénat est chamboulé et ne compte plus aucun membre élu au suffrage direct tandis que ses compétences sont réduites à peu de choses. Sur les 60 sénateurs, 50 viennent des assemblées des entités fédérées, tandis que les 10 autres sont cooptés⁸⁵. Au niveau des compétences, les régions en reçoivent de nouvelles en ce qui concerne l'économie et l'emploi, tandis que les Communautés héritent des politiques familiales. Il est décidé que la COCOM aura la charge de cette matière à Bruxelles afin de ne pas contrevenir au principe d'interdiction des sous-nationalités (voy. *infra*)⁸⁶.

Le financement des entités fédérées est revu à la hausse. La structure reste la même pour les communautés alors que les régions reçoivent une toujours plus grande autonomie fiscale. Ainsi, au lieu de recevoir une part attribuée de l'IPP, elles prélèvent désormais une taxe additionnelle⁸⁷. La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie, quant à elle, d'un refinancement tenant compte de ses particularités (voy. *infra*)⁸⁸.

Le mécanisme de solidarité est revu et se concentre désormais sur la différence entre l'IPP fédéral et la clé population. Celle-ci est compensée avec un plafonnement à 80 %⁸⁹. Un mécanisme de transition prévoit de geler la situation pendant dix ans avant d'opérer un changement de 10 % par an, la Wallonie étant la grande perdante.

Que retenir de ces six réformes de l'État ? Tout d'abord, que la plupart sont le résultat d'une crise politique que ce soit celle l'Affaire de Louvain, des Fourons ou encore de BHV. Depuis 2012, même si les partis nationalistes flamands ont le vent en poupe, il n'y a plus de dossier communautaire brûlant, ce qui peut laisser espérer des négociations plus sereines.

⁸⁴ G. DENECKERE, B. de WEVER, T. de PAEPE et G. VANTHEMSCHE, *Een geschiedenis van België*, *op. cit.*, p. 376.

⁸⁵ Const., art. 67.

⁸⁶ Voy. A. ALEN, K.J. MUYLLE, et B. DALLE (dir.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, *op. cit.*; J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE, (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013): tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, *op. cit.*

⁸⁷ P. QUERTAINMONT, « Financement des communautés et des régions » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *op. cit.*, p. 435 et s.

⁸⁸ Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8594.

⁸⁹ G. PAGANO, « La sixième réforme de l'Etat : autonomie fiscale vs solidarité, le cas de la Région wallonne », in *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013): tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE, (dir.), *op. cit.*, pp. 359-361.

Ensuite, il ressort des deux dernières réformes que l'enjeu ne se situe plus tellement au niveau de la structure ou de la répartition des compétences, mais surtout à celui du financement qui est le nerf de la guerre. Il est vrai que les entités fédérées ayant de plus en plus de compétences, les budgets de celles-ci ont considérablement augmenté. Celles-ci disposent de 86 milliards d'euros de moyens contre 75 milliards d'euros pour l'Autorité fédérale ce qui fait dire à Elio Di Rupo qu'il y a eu un déplacement du centre de gravité⁹⁰.

Enfin, depuis que la Belgique a commencé sa mutation, le point qui a sans cesse cristallisé les discussions est Bruxelles, menant à la situation complexe et discutable que l'on connaît aujourd'hui. Il ne fait pas de doute que la capitale sera encore l'objet d'après négociations (voy. *infra*).

Chapitre 2. La Belgique d'aujourd'hui

Après ce survol historique, il est temps de présenter de manière plus précise la situation institutionnelle actuelle avant d'en proposer une analyse critique.

Section 1. Les compétences

S'agissant des Communautés, il faut tout d'abord se tourner vers la Constitution et l'article 127. Celui-ci prévoit que la Communauté flamande et la Communauté française sont compétentes pour les matières culturelles, l'enseignement - à l'exception de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, des conditions minimales pour l'octroi des diplômes et du régime de pension - ainsi que la coopération internationale pour ces matières. L'article 128 rajoute les matières personnalisables. Enfin, l'article 129 leur attribue l'emploi des langues pour les matières administratives, pour l'enseignement et pour les relations entre les employeurs et leur personnel ainsi que pour les actes et documents légaux des entreprises. Ces articles laissent au législateur spécial une marge importante de manœuvre pour déterminer ce qu'il entend faire rentrer dans ces différents blocs de compétences⁹¹. Afin d'entrevoir ce qui se cache derrière ces matières, il faut regarder la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'article 4 liste les matières culturelles. Au-delà des musées et des bibliothèques, on y retrouve la presse écrite, l'éducation physique, les loisirs, la promotion sociale ou encore les médias audiovisuels. Les matières personnalisables sont précisées à l'article 5. Il s'agit de

⁹⁰ Rapport de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2232/5, p. 8.

⁹¹ M. El BERHOUMI, C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Chapitre 1 - Les sources de la répartition des compétences » in *Principes de la répartition des compétences*, M. El BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK, (dir.), 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 34.

certain aspects de la santé, de la politique familiale, de l'aide sociale, de l'accueil des immigrés, de la politique des personnes en situation de handicap, de la protection de la jeunesse et enfin de la réinsertion des détenus.

L'article 130 de la Constitution et la loi de réformes institutionnelles du 31 décembre 1983 attribuent les mêmes compétences à la Communauté germanophone à l'exception de ce qui concerne l'emploi des langues où elle est limitée aux établissements créés, reconnus ou subventionnés par les pouvoirs publics⁹².

Quant aux régions, la disposition de la Constitution leur attribuant des compétences se situe dans une autre partie du texte. Il s'agit de l'article 39 chargeant une loi de prévoir les matières concernées. Cet article est très laconique et institue comme seule limite de ne pas empiéter sur les compétences communautaires. Il permet donc de transférer des compétences aux régions sans modification de la Constitution. Pour trouver les domaines d'intervention régionale, il faut se tourner vers l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui est constitué d'une longue liste divisée en onze blocs. On y trouve, entre autres, l'aménagement du territoire, l'environnement, le logement, l'agriculture, une partie de la politique économique comme le tourisme, les aspects régionaux de la politique énergétique, les pouvoirs subordonnés ou encore la politique de l'emploi.

En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, la disposition de référence est l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Celle-ci dispose des mêmes compétences que les autres régions sauf pour les institutions communales où elle ne peut modifier la répartition linguistique des mandats d'échevins⁹³. Elle a par ailleurs la compétence des institutions culturelles d'intérêt régional⁹⁴ (voy. *infra*).

Les régions et les communautés disposent également de la recherche scientifique dans le cadre de leurs compétences⁹⁵.

Que reste-t-il dans le panier de l'État fédéral ? On y retrouve encore la justice, la défense, la police, les pensions, la sécurité sociale, l'immigration et les relations avec l'Union européenne. Pour le reste de ses compétences, l'Autorité fédérale a dû céder une partie aux

⁹² Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 724.

⁹³ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, art. 6, §1^{er}, VIII, 1^o, al. 2.

⁹⁴ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, art. 4bis.

⁹⁵ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 6bis, §§1^{er} et 2.

entités fédérées et n'en exerce plus qu'une partie. Il s'agit par exemple de l'énergie, des transports, de l'environnement, de la fiscalité, des finances, de la santé ou encore de la politique internationale⁹⁶.

Les compétences qui viennent d'être listées sont pour la plupart exclusives, ce qui signifie que seule l'autorité investie peut réguler la matière. Il y a néanmoins des tempéraments.

Tout d'abord, ce que la doctrine a nommé « les pouvoirs implicites »⁹⁷. Il s'agit d'une possibilité pour les parlements des entités fédérées d'adopter des décrets ou ordonnances sur des matières pour lesquelles ils ne sont pas habilités à intervenir, si cela s'avère nécessaire à l'exercice de leurs compétences⁹⁸. Il faut pour cela que la « *réglementation soit nécessaire à l'exercice des compétences, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale* »⁹⁹. La Cour constitutionnelle a admis dans certains arrêts que le législateur fédéral puisse faire de même si cela restait proportionné¹⁰⁰.

Ensuite, il existe en Belgique des compétences concurrentes¹⁰¹, c'est-à-dire des matières où plusieurs autorités sont compétentes¹⁰². Dans certains cas, il y a primauté de l'État fédéral. Ainsi en matière fiscale, le législateur fédéral peut restreindre la compétence fiscale des entités fédérées¹⁰³. Autre exemple, les régions et communautés peuvent ériger des infractions pénales¹⁰⁴ dans leurs domaines de compétences¹⁰⁵, mais doivent pour cela recevoir l'assentiment de l'Autorité fédérale¹⁰⁶. On trouve également des compétences concurrentes

⁹⁶ Pour un aperçu complet des compétences fédérales voy. K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019.

⁹⁷ A. ALLEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, op. cit., p. 394.

⁹⁸ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 10 ; Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, art. 4 ; Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.*, 18 janvier 1984, p. 611, art. 5.

⁹⁹ C. const., 29 octobre 2015, n° 152/2015, B.14.7.

¹⁰⁰ C. const., 17 décembre 2003, n° 166/2003 ; C. const., 28 septembre 2006, n° 145/2006.

¹⁰¹ A. ALEN et K.J. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, op. cit., p. 397-402.

¹⁰² J. VANDE LANOTTE, T. DE PELSMAEKER et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, op. cit., pp. 959-960.

¹⁰³ Const., art. 170.

¹⁰⁴ Voy. M. BORRES, « Le partage des compétences et la répression pénale » in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 268-284.

¹⁰⁵ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art.1, al. 1 et 2.

¹⁰⁶ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « Système de répartition des compétences » in, *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), op. cit., pp. 834-835.

*sensu stricto*¹⁰⁷ comme en matière de recherche scientifique où l'État fédéral peut intervenir dans des matières relevant de la compétence des entités fédérées si cela concerne des intérêts nationaux ou dans un cadre national multilatéral¹⁰⁸.

Enfin, il existe des compétences-cadres¹⁰⁹ où une autorité (fédérale ou européenne) met en place un cadre à l'intérieur duquel les entités fédérées peuvent agir¹¹⁰. C'est par exemple le cas en matière de marchés publics, de protection de la vie privée ou encore de santé¹¹¹.

Section 2. Les transferts de compétences

Dès que les régions eurent reçu des compétences, la Communauté flamande commença à exercer celles de la Région flamande en vertu de l'article 137 de la Constitution. Cela a été mis en œuvre par l'article 1^{er}, §1^{er}, al.2 de la loi spéciale du 8 août 1980¹¹². Néanmoins, on ne peut pas exactement parler de fusion. Preuve en est, il doit être déterminé pour chaque décret s'il concerne des compétences régionales ou communautaires et il ne peut y avoir de décrets mixtes¹¹³. Cette séparation a un impact pratique étant donné qu'elle implique ou non la participation des six membres bruxellois du Parlement flamand.

En 1994, en faisant usage de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré une série de compétences en matière d'aide sociale et de santé à la Région wallonne et à la COCOF¹¹⁴. Ce faisant, cette dernière est devenue une entité fédérée. Pour opérer ce transfert, il est requis des décrets parallèles adoptés aux deux tiers des voix par le Parlement de la Communauté française, le Parlement wallon et l'Assemblée de la COCOF. Le but de l'opération était d'améliorer la situation financière de la Communauté française en transférant un financement moindre. A l'instar de la Communauté flamande, la Région wallonne doit préciser lorsqu'elle adopte un décret s'il concerne des matières régionales ou communautaires en vue de déterminer le territoire sur lequel il aura force de loi¹¹⁵. De nouvelles compétences

¹⁰⁷ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 431.

¹⁰⁸ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 6bis §2, 5°.

¹⁰⁹ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « Système de répartition des compétences », op. cit., p.836.

¹¹⁰ J. VANDE LANOTTE, T. DE PELSMAEKER et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, op. cit., p. 962.

¹¹¹ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 433.

¹¹² Voy. J. VANDE LANOTTE, T. DE PELSMAEKER et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, op. cit., p. 944-946.

¹¹³ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 19, § 1er, al. 2.

¹¹⁴ Voy. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 757-763 : J. LIEVENS, « Duiding 137-139 van de Grondwet », in *Duiding Federale Staatsstructuur*, op. cit., p. 160-167.

¹¹⁵ M. EL BERHOUMI, et L. LOSSEAU, « Chapitre 5 - La dualité des compétences communautaires et régionales » in *Principes de la répartition des compétences*, op. cit., p. 136.

ont été transférées après la Sixième réforme de l'État, notamment, en matière de promotion sociale, d'infrastructures sportives, de soins de santé et d'aides aux personnes¹¹⁶.

La Sixième réforme de l'État a également ajouté un article 135bis à la Constitution, permettant de transférer des compétences culturelles du niveau fédéral à la Région de Bruxelles-Capitale (voy. *infra*)¹¹⁷.

Enfin, au moyen de l'article 139 de la Constitution, la Région wallonne a cédé certaines compétences à la Communauté germanophone, désireuse de plus d'autonomie¹¹⁸.

Section 3. L'exercice des compétences en Région bruxelloise

Bruxelles représente un nœud gordien dans le fédéralisme belge¹¹⁹. Pour certains, elle est le seul élément qui maintient la Belgique unifiée. Elle a en tout cas la particularité d'être jalousement gardée par les Francophones et les Néerlandophones. Mais cela n'est pas sans conséquences.

Un nombre important d'acteurs interviennent sur la scène bruxelloise. Pour ce qui est des compétences régionales, il n'y a aucune spécificité et elles sont exercées par la Région¹²⁰. Néanmoins, elle ne bénéficie pas de la même autonomie constitutive que ses homologues¹²¹. En effet, il ne peut être touché aux garanties linguistiques de la minorité néerlandophone. Dès lors, la composition du Parlement, la parité du Gouvernement, les matières nécessitant une majorité spéciale ou encore la règle du consensus au sein du gouvernement ne peuvent être modifiées¹²².

¹¹⁶ Voy. L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, « Transferts intrafrancophones de compétences », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État, op. cit.*, pp. 881-905.

¹¹⁷ Voy. C. ROMAINVILLE, « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, M. VERDUSSEN et M. UYTENDAELE (dir.), Larcier, 2015, p. 863-880.

¹¹⁸ Notamment en matière de tourisme, de monuments, des communes et de politiques d'emploi.

¹¹⁹ X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989 – 2014)*, P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 67.

¹²⁰ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, art. 4. Seule exception, elle ne peut toucher aux dispositions relatives à la répartition linguistique des mandats d'échevins selon les articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale.

¹²¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, art. 28

¹²² Voy. Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courr. Hebd. CRISP*, 2017, vol. 2350-2351, pp. 5-64.

Le nœud du problème se situe au niveau des compétences communautaires. Contrairement aux autres régions linguistiques, deux communautés sont compétentes sur le territoire bruxellois. Il a donc fallu prévoir des critères de rattachement.

Tout d'abord, concernant les matières culturelles et l'enseignement. Si une institution, par exemple un théâtre ou une école, se rattache directement à une Communauté, celle-ci sera compétente. Le critère prévu par l'article 127, §2 de la Constitution est celui de l'activité. Dans la pratique, c'est surtout celui de l'organisation qui est retenu¹²³. Ainsi le Botanique est rattaché à la Communauté française et l'Ancienne Belgique à la Communauté flamande¹²⁴. Pour les institutions dites biculturelles, rien n'est précisé et donc, en vertu du principe d'attribution, elles tombent dans le carquois du Pouvoir fédéral. Cependant, l'article 135bis de la Constitution permet à l'Autorité fédérale de céder certaines de ces institutions à la Région bruxelloise. Il s'agit des institutions dites d'intérêt régional¹²⁵. Ainsi le Théâtre Royal de la Monnaie relève encore de l'État fédéral tandis que, par exemple, le musée Kanal dépend de la Région. Toujours selon cet article, la Région est également compétente pour le financement des infrastructures sportives communales et pour la reconversion professionnelle (pour autant que ce soit bicommunautaire)¹²⁶. Quant à ce qui relève du biéducatif, l'Autorité fédérale reste compétente, mais ne s'est jamais occupée de cette matière¹²⁷.

En ce qui concerne les matières personnalisables, le critère d'organisation est retenu par l'article 128, §2 de la Constitution pour déterminer si une institution dépend d'une Communauté ou de l'autre. Si ce n'est pas le cas, il faut se tourner vers l'article 135 qui renvoie la balle à une loi spéciale, en l'occurrence les articles 62 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qui désignent la COCOM. La Sixième réforme de l'État a communautarisé les allocations familiales. Néanmoins, à Bruxelles, il a été décidé que la COCOM serait la seule compétente, en vertu du principe d'interdiction des sous-nationalités.

¹²³ H. DUMONT et L. VANCRAVBECK « L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles », *C.D.P.K.*, 2008, p. 251.

¹²⁴ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 766.

¹²⁵ Voy. C. ROMAINVILLE., « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*

¹²⁶ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, art. 4bis.

¹²⁷ M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « Chapitre 6 - L'interdiction des sous-nationalités et le partage des compétences communautaires à Bruxelles » in *Principes de la répartition des compétences*, *op. cit.*, p.178.

Ce mécanisme¹²⁸ peut être défini ainsi : « *Le rattachement des individus à l'une ou l'autre des communautés ne peut être qu'indirect, libre, non exclusif et réversible* »¹²⁹. Cela implique qu'il ne peut être imposé aux Bruxellois de devoir se rattacher à une communauté. Dès lors, les communautés ne peuvent s'adresser directement aux citoyens et doivent passer par l'intermédiaire d'institutions auxquelles se rattachent volontairement les Bruxellois comme les écoles. Ce principe empêche de transférer aux communautés toutes les matières nécessitant une affiliation obligatoire comme la sécurité sociale, les pensions ou le remboursement des soins de santé. Une autre implication est qu'il est dès lors impossible pour les communautés d'exercer une compétence fiscale sur le territoire bruxellois¹³⁰. Ce principe a été confirmé par la jurisprudence du Conseil d'État¹³¹ et de la Cour Constitutionnelle¹³².

La présence de deux communautés sur le territoire bruxellois ferme la porte à tout transfert de compétences vers la Région. En effet, cela entraînerait de laisser des élus de l'autre communauté participer à la gestion de ces matières, ce qui poserait surtout un problème pour la minorité néerlandophone. En ce qui concerne les compétences communautaires exercées par la COCOM, il n'est pas possible, pour l'instant, de les transférer à la Région. En effet, les décisions doivent être prises à la majorité simple dans chaque groupe linguistique. Le Parlement bruxellois ne comporte pas cette même protection pour la minorité néerlandophone. On le voit donc, il y a à Bruxelles une *summa divisio* entre les compétences régionales et communautaires contrairement aux autres régions du pays¹³³. En effet, cette distinction n'existe pas en Flandre et est atténuée en Wallonie par de nombreux transferts de la Communauté française à la Région et en Communauté germanophone par des transferts venant de la Région wallonne (voy. *supra*).

La Communauté française et la Communauté flamande comptent chacune une entité décentralisée à Bruxelles. La Commission communautaire française (COCOF) et la Vlaamse

¹²⁸ Voy. C. ROMAINVILLE, « Le partage des compétences à Bruxelles », in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, *op. cit.*, pp. 343-398.

¹²⁹ H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles » in *Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, 2011/T3, p. 204.

¹³⁰ Pour les implications fiscales voy. M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « Chapitre 6 - L'interdiction des sous-nationalités et le partage des compétences communautaires à Bruxelles » in *Principes de la répartition des compétences*, *op. cit.*, pp. 162-166.

¹³¹ C.E. 34.339/AV du 29 avril 2003, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-03, n° 1709/1.

¹³² CC. Arrêt n°33/2001 du 13 mars 2001. Voy. À ce propos C. ROMAINVILLE, « Le partage des compétences à Bruxelles », *op. cit.*, pp. 344-376.

¹³³ Voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression » in *Le droit bruxellois: un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, *op. cit.*, pp. 68-75.

gemeenschap commissie (VGC) qui exercent des missions de pouvoir organisateur à l'égard d'institutions relevant de leur communauté respective. La COCOF exerce également certaines compétences de la Communauté française, en tant qu'entité fédérée, à la suite des transferts de compétences pris sur base de l'article 138 de la Constitution (voy. *supra*).

Le statut de Bruxelles entraîne encore d'autres petites spécificités locales sur lesquelles nous ne nous attarderons pas¹³⁴.

Conséquence de la Sixième réforme de l'État, a été créée par la loi spéciale du 19 juillet 2012 la communauté métropolitaine de Bruxelles censée régler de manière concertée des matières d'importance transrégionale comme la mobilité. On y retrouve les trois régions et les communes de la Région bruxelloise, du Brabant wallon et du Brabant flamand¹³⁵. Néanmoins, celle-ci ne s'est jamais réunie.

Enfin, il existait jusqu'en 1989 une Agglomération bruxelloise organisée par la loi du 26 juillet 1971. Ses compétences sont essentiellement celles qui sont exercées par les provinces, notamment en matière de prévention et de sécurité¹³⁶. Lorsque la Région de Bruxelles-Capitale a été créée, celle-ci a reçu les compétences de l'Agglomération¹³⁷.

Section 4. Les principes du fédéralisme belge

Le fédéralisme belge est souvent qualifié de *sui generis*¹³⁸ avec ses principes propres que nous allons détailler ci-après.

§1. Bipolarité

Toutes les réformes de l'État ont été négociées autour de deux pôles¹³⁹ : un francophone et un flamand. Les autres réalités sont souvent écartées et si l'on regarde les précédents

¹³⁴ Par exemple en matière de tourisme qui est depuis la Sixième réforme de l'État une compétence régionale, mais où les communautés gardent à Bruxelles des compétences en matière de financement de lieux touristiques et de promotion de la ville. Voy. J.-F. NEURAY, « Tourisme » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, *op. cit.*, p. 851-862.

¹³⁵ Loi spéciale du 19 juillet 2012 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande, *M.B.*, 22 août 2012, p. 49252, art. 2.

¹³⁶ Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 24 août 1971, p. 9782, art. 4, §2*quater*.

¹³⁷ Const., art. 166, §2.

¹³⁸ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 408

¹³⁹ Voy. M. VERDUSSEN, « La Belgique. Un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation » in *Le fédéralisme multinational : Un modèle viable ?*, M. SEYMOUR et G. LAFOREST (dir.), Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 211-225.

accords, rares étaient les Bruxellois et Germanophones présents à la table des négociations. Cette bipolarité est visible sociologiquement. Alors que les Francophones regardent les mêmes chaînes de télévision, se retrouvent dans les mêmes universités et partagent une culture fort similaire, les Flamands font la même chose de leur côté, ce qui entraîne une réalité de plus en plus éloignée. Les contacts, en dehors du monde professionnel, se font plus rares.

Ce clivage se marque également politiquement. Les partis ont progressivement été scindés en une aile flamande et une francophone. Les dernières élections montrent l'écart qui se creuse entre une Flandre se tournant vers la droite et Bruxelles et la Wallonie vers la gauche.

Mais cette bipolarité n'est pas marquée uniquement dans la population, elle se retrouve aussi dans les institutions¹⁴⁰. Tout d'abord, dans les administrations fédérales qui doivent respecter des cadres linguistiques avec un effectif francophone, un néerlandophone et souvent un bilingue¹⁴¹.

Ce principe se reflète également dans les institutions politiques. Ainsi, la Chambre des représentants et le Sénat sont divisés en deux groupes linguistiques¹⁴² à l'instar d'autres organes comme la Cour Constitutionnelle ou le Conseil d'Etat. Quant au Gouvernement, il est composé d'autant de membres francophones que néerlandophones (hors Premier ministre et secrétaires d'état)¹⁴³.

La supériorité numérique flamande dans les assemblées parlementaires fédérales a entraîné la création de certains mécanismes visant à protéger la minorité francophone¹⁴⁴. Il s'agit de la « sonnette d'alarme », prévue à l'article 54 de la Constitution¹⁴⁵, des lois spéciales ainsi que de la procédure en conflit d'intérêt visée par les articles 32 et 33 de la loi spéciale du 9 août 1980¹⁴⁶.

¹⁴⁰ J. VANDE LANOTTE, T. DE PELSMAEKER et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, op. cit., p. 914.

¹⁴¹ D. RENDERS, *Droit administrative général*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 195-198.

¹⁴² Const., art. 43.

¹⁴³ Const., art. 99.

¹⁴⁴ A. ALEN, *La Belgique: un fédéralisme bipolaire et centrifuge*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, 1990, p. 6-7.

¹⁴⁵ Voy. J. VUYE « De alarmbel. Op zoek naar de juridische en de politieke draaifwijdte van artikel 54 Grondwet : verzoeneingsprocedure of grendel ? », *C.D.P.L.* 2008/1, pp. 69-93.

¹⁴⁶ Voy. J. VANDE LANOTTE, T. DE PELSMAEKER et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, op. cit., pp. 1108-1117.

§2. Stratification et asymétrie

Cela n'aura pas échappé au lecteur, différentes entités fédérées sont compétentes sur le même territoire. Cela se marque surtout à Bruxelles où sept acteurs différents sont actifs (voy. *supra*).

En plus de cette situation de superposition, le fédéralisme belge est également asymétrique.

Tout d'abord, les entités fédérées n'ont pas les mêmes domaines de pouvoirs. Les communautés sont nées de revendications culturelles tandis que les régions d'attentes économiques. Certaines, comme la COCOM ou la COCOF, disposent de compétences morcelées et ne sont comparables avec aucune autre entité¹⁴⁷.

Par ailleurs, la Région de Bruxelles-Capitale ne bénéficie pas des mêmes droits que les autres entités. Ainsi, elle dispose d'une autonomie constitutive plus limitée. De plus, l'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 prévoit que les décisions prises dans certaines matières par la Région bruxelloise peuvent être suspendues par arrêté royal dans les soixante jours suivant la publication. Un Comité de concertation État/ Région doit alors trouver un accord à défaut duquel la suspension est levée¹⁴⁸.

Enfin, les différents transferts de compétences prévus par les articles 137 à 139 de la Constitution ont encore renforcé cette asymétrie (voy. *supra*).

§3. Principe de territorialité versus principe de personnalité

Le principe de territorialité, revendiqué par les Flamands, pour des raisons en partie historiques, est source de nombreux conflits communautaires en Belgique¹⁴⁹. Il signifie que dans une région linguistique, quelle que soit la langue de l'habitant, c'est la langue prévue par la Constitution qui trouve à s'appliquer. Il s'oppose au principe de « personnalité » qui suppose qu'où qu'il soit en Belgique, le citoyen peut s'adresser à l'administration et aux services publics dans une des langues nationales et qu'une communauté pourrait être compétente sur tout le territoire belge pour les institutions se rattachant à elle¹⁵⁰.

¹⁴⁷ M. VERDUSSEN, « Asymétrie » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, op. cit., p. 69-72.

¹⁴⁸ Voy. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 820-821.

¹⁴⁹ Voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten*, op. cit..

¹⁵⁰ Voy. A. ALEN et R. ERGEC, « Het territorialiteitsbeginsel in de Belgische en de Europese rechtsspraak », *Rechtskundig Weekblad*, 1998, pp. 417-424.

Actuellement, c'est le principe de territorialité qui prévaut¹⁵¹ et qui est même constitutionnalisé par l'article 4 prévoyant les régions linguistiques. On peut y trouver une application dans trois domaines¹⁵² : la loi électorale, la répartition des compétences et les lois linguistiques.

Au niveau des élections, cela implique qu'un citoyen vote pour les entités fédérées désignées en fonction de son lieu d'habitation. Il n'est donc pas permis, par exemple, à un francophone de Renaix de voter pour le Parlement bruxellois ou wallon¹⁵³ et donc de facto d'influencer la composition du Parlement de la Communauté française. C'est au nom de ce principe de territorialité que l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde a été scindé même si le compromis permet aux électeurs des communes à facilités de voter, s'ils le désirent, pour une liste de la circonscription de Bruxelles-Capitale¹⁵⁴.

Au niveau de la répartition des compétences, ce principe de territorialité implique que les communautés sont limitées par les régions linguistiques et donc qu'une école francophone dans une commune à facilités de la périphérie bruxelloise ne dépendra pas de la Communauté française¹⁵⁵.

Enfin, ce principe emporte également des implications en matière d'emploi des langues. Selon l'article 30 de la Constitution, l'emploi des langues en matière publique doit être réglé par une loi. Ainsi, on trouve la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative. Celle-ci prévoit, notamment, que tous les actes émanant d'une autorité administrative en Région de Bruxelles-Capitale doivent être bilingues¹⁵⁶. Ailleurs, c'est la langue de la région linguistique qui prime. Il y a néanmoins une exception, à savoir les communes à facilités qui permettent à leurs administrés de s'adresser dans une langue

¹⁵¹ Comme l'a dit la Cour constitutionnelle dans de nombreux arrêts dont le N°9/86 du 30 janvier 1986.

¹⁵² J. VELAERS, « Territorialiteit versus personaliteit : een never ending story ? », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 77-105.

¹⁵³ C. const., 22 décembre 1994, n°90/94.

¹⁵⁴ Voy. L. MANISCALCO, « Circonscriptions électorales » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, op. cit., p. 143-165 ; J. VELAERS, « De splitsing van de kieskring BHV en de bijzondere regelingen voor de randgemeeten : de bevoegdheid van de Algemene Vergadering van de Raad van State, de benoeming van de burgemeesters en de stand still » in *Het federale België na de zesde staatshervorming*, A. ALEN, K.J. MUYLLE, et B. DALLE (dir.), Bruges, Die Keure, 2014, pp. 151-203.

¹⁵⁵ C. const., 21 mars 2000, n°30/2000.

¹⁵⁶ J. VANDE LANOTTE, T. DE PELSMAEKER et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, op. cit., p. 566-579.

différente¹⁵⁷. En ce qui concerne les minorités dans les autres communes, la Commission de Venise a considéré qu'elles devaient être protégées¹⁵⁸, mais la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ne permet pas à une communauté d'assurer la protection de sa minorité dans une région linguistique dont la langue n'est pas la sienne¹⁵⁹.

§4. Fédéralisme centrifuge

Contrairement à d'autres pays fédéraux, à l'instar de la Suisse ou l'Allemagne où le fédéralisme a pour but de rapprocher des entités, le fédéralisme belge a comme vocation de désagréger l'État central. Chaque réforme de l'État l'a un peu plus affaibli au profit des entités fédérées. Ce mouvement pourrait atteindre son paroxysme avec la mise en œuvre de l'article 35 de la Constitution qui prévoirait une liste précise de compétences pour l'État fédéral. A notre sens, cela ne pourra pas se faire tant que nous sommes dans un fédéralisme de stratification. A qui irait les compétences résiduelles ? Aux communautés ou aux régions ? Quid de Bruxelles ? Une prochaine réforme de l'État pourrait également lancer un mouvement inverse avec la refédéralisation de certaines compétences.

Section 5. Le financement

Le financement des entités fédérées est réglé par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Ce texte étant extrêmement technique et long, nous n'en présenterons que les grandes lignes.

Afin de ne pas créer de sous-nationalités à Bruxelles, les communautés¹⁶⁰ ne peuvent user de leur pouvoir fiscal. Elles dépendent donc des dotations qu'elles reçoivent. Il s'agit de parts de la TVA réparties selon une clé élèves¹⁶¹ et d'une partie de l'IPP répartie en fonction d'une clé fiscale, c'est-à-dire pour la Communauté flamande du produit de l'IPP perçu en Région flamande et de 20% du produit localisé en Région bruxelloise, tandis que pour la

¹⁵⁷ La liste est aux articles 7 et 8. Il s'agit de facilités pour les Francophones dans les communes situées en région de langue allemande et dans les six communes autour de Bruxelles, pour les germanophones dans les communes de Malmédy et Waimes et pour les Francophones et Néerlandophones dans dix communes le long de la frontière linguistique.

¹⁵⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit, avis sur les groupes de personnes auxquelles la Convention-cadre pour les minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique, 8 et 9 mars 2022, CDL-AD (2002) 1.

¹⁵⁹ C. const., n°54/96, 3 octobre 1996.

¹⁶⁰ Voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la Sixième réforme de l'État*, op. cit., p. 287 à 329.

¹⁶¹ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, p. 850, art. 39-41.

Communauté française, il s'agit du produit de l'IPP perçu en Wallonie et des 80% restant de l'IPP bruxellois. Ces deux dotations constituent la quasi-totalité des recettes de la Communauté française, la dotation TVA représentant environ 70%. Pour la Communauté flamande, la répartition est quelque peu différente. Tout d'abord, les dotations IPP sont plus élevées et représentent donc une plus grande part du budget. De plus, contrairement à la Communauté française, la Flandre a conservé la compétence des allocations familiales et reçoit pour cela une dotation importante¹⁶².

A côté de cela, les communautés reçoivent différentes dotations, notamment pour les hôpitaux, les personnes âgées ou encore les maisons de justice. Le montant, très faible en comparaison avec les autres dotations, est calculé en fonction des besoins avec des clés propres à chaque compétence¹⁶³.

Concernant les régions¹⁶⁴, il faut distinguer les recettes fiscales (qui représentent entre 70 et 80 % de leurs revenus) et non fiscales. Pour cette première catégorie, elles peuvent percevoir des centimes additionnels à l'IPP. Ainsi, en fonction d'un facteur d'autonomie fixé chaque année, les régions se voient attribuer un certain pourcentage maximum de l'IPP qu'elles peuvent prélever ou réduire. Actuellement, ce facteur est de 25 % et représente à peu près 12 milliards d'euros¹⁶⁵. Elles sont également compétentes pour une liste d'impôts dressée à l'article 3 de la loi spéciale de financement et sont, par ailleurs, habilitées à établir des impôts propres¹⁶⁶. L'autonomie fiscale des régions est néanmoins limitée par l'interdiction de la concurrence fiscale déloyale et de la double imposition ainsi que par le respect de la libre circulation¹⁶⁷.

A côté de cela, elles reçoivent des parts attribuées de l'IPP fédéral (à ne pas confondre avec les centimes additionnels) réparties selon le rendement de l'IPP sur leur territoire. Elles perçoivent aussi des recettes non fiscales venant de l'exercice de leurs compétences

¹⁶² B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la Sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 752-753.

¹⁶³ B. PEETERS, « de krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 », in *België, quo vadis ?*, P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS, B. CANTILLON (dir.), op. cit., pp. 288-289.

¹⁶⁴ Voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS, D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la Sixième réforme de l'État*, op. cit., p. 84-285.

¹⁶⁵ P. QUERTAINMONT, « Financement des communautés et des régions » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, op. cit., p. 431-459.

¹⁶⁶ Const., art. 17^o, §2.

¹⁶⁷ A. ALEN, K.J. MUYLLE, et B. DALLE (dir.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, op. cit., p. 585-586.

(transactions pénales, délivrances de permis). Enfin, la Région bruxelloise et la Région wallonne bénéficient du mécanisme vertical de solidarité nationale¹⁶⁸ qui compense 80 % de l'écart entre la clé IPP fédéral de la région et la clé population¹⁶⁹. Cela représente, en 2022, un montant de 718 millions d'euro pour la Région wallonne et de 408 millions pour la Région bruxelloise¹⁷⁰.

La sixième Réforme de l'État a également mis en place un refinancement de Bruxelles à hauteur de 460 millions d'euros par an¹⁷¹. Il s'agit d'un complément de mainmorte pour les bâtiments publics immunisés au précompte immobilier et de dotations visant à compenser les primes de bilinguismes, l'organisation des sommets européens, la venue quotidienne de navetteurs flamands et wallons ainsi que la présence de fonctionnaires internationaux ne payant pas d'impôts¹⁷².

La COCOM est financée de la même manière que les communautés pour les compétences qu'elle exerce. Cela se traduit par une dotation fédérale qui correspond à une part de l'IPP. Elle reçoit également une dotation de la Région bruxelloise¹⁷³.

La COCOF et la VGC sont financées selon une clé 80/20. Les dotations émanent d'institutions différentes. Il s'agit des Communautés¹⁷⁴, de la Région bruxelloise¹⁷⁵ et du Fédéral¹⁷⁶. La COCOF reçoit également une dotation pour les compétences de la Communauté française qu'elle exerce.

¹⁶⁸ B. PEETERS, « de krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 », in *België, quo vadis ?*, P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS, B. CANTILLON, et UNIVERSITEIT ANTWERPEN (dir.), *op. cit.*, pp. 323-329.

¹⁶⁹ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, p. 850, art. 48.

¹⁷⁰ Budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 2022, *M.B.*, 29 décembre 2021, p. 125924.

¹⁷¹ Voy. La loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste refinancement des institutions bruxelloises, *M.B.*, 22 août 2012, p. 49268.

¹⁷² M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022.

¹⁷³ B. BAYENET, M. BOURGEOIS, D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la Sixième réforme de l'État*, *op. cit.*, pp. 331-334.

¹⁷⁴ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, art. 82, §2.

¹⁷⁵ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667, art. 83.

¹⁷⁶ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, p. 850, art. 65bis-65ter.

Pour terminer, toutes les entités fédérées doivent participer à l'assainissement des finances publiques et au coût du vieillissement. Cela se traduit par une diminution des dotations transférées¹⁷⁷.

Section 6. La coopération

Le fédéralisme poussé que la Belgique connaît ainsi que l'éclatement de certaines compétences a entraîné l'émergence de plusieurs mécanismes de coopération.

L'instrument principal est l'accord de coopération qui existe depuis la Troisième réforme de l'État¹⁷⁸. Il s'agit, selon l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles, d'accords « *qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun* ». Si l'accord porte sur des matières réservées au Pouvoir législatif, il faudra un assentiment venant du législateur¹⁷⁹. Depuis la Sixième réforme de l'État, il est possible pour un accord de coopération ayant reçu l'assentiment de l'assemblée compétente de prévoir que sa mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution qui ne nécessiteront plus d'arrêt par la case législative¹⁸⁰.

La loi ne dit rien sur la nature juridique ni sur la place dans la hiérarchie des normes de ces accords. Selon la section de législation du Conseil d'État, le principe de droit international *pacta sunt servanda* trouve à s'appliquer¹⁸¹. Cela veut donc dire qu'une autorité ne peut déroger à un accord de coopération dans son droit interne, ni se défaire unilatéralement.

L'article 92bis contient une liste de domaines où la conclusion d'accords de coopération est obligatoire. Au nom de la loyauté fédérale, la Cour constitutionnelle a pu intervenir dans des situations où des autorités légiféraient sans avoir conclu d'accords dans des matières obligatoires¹⁸² voire même dans des cas facultatifs¹⁸³.

¹⁷⁷ J. VANPRAET, «De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de Financieringstechnieken» in *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, J. VANPRAET, Y. PEETERS, et J. VELAERS (dir.), Antwerpen, Intersentia, 2014, p. 882-883.

¹⁷⁸ Loi spéciale du 8 août 1988, modifiant sur certains points la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 13 août 1988, art. 15.

¹⁷⁹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 92bis, §2.

¹⁸⁰ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 92bis, §1, al. 3.

¹⁸¹ P. MINSIER et M. UYTENDAELE, « Accords de coopération » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸² C. const., 8 mars 2012, n° 40/2012.

¹⁸³ C. const., 23 janvier 2019, n° 1/2019.

Les éventuels litiges doivent être tranchés par des juridictions de coopération qui sont en principe créées pour chaque accord obligatoire¹⁸⁴. Néanmoins, la réalité est bien différente et bon nombre n'ont jamais vu le jour¹⁸⁵.

La Sixième réforme de l'État a également accouché d'un autre instrument de coopération : les décrets conjoints¹⁸⁶. Il s'agit de normes adoptées conjointement par les parlements de différentes entités fédérées. L'adoption est précédée d'un travail en commission interparlementaire comprenant un même nombre de membres de chaque assemblée concernée. La pratique montre que jusqu'à présent très peu de décrets conjoints ont été adoptés.

Il existe encore d'autres lieux de rencontre comme le Comité de concertation créé originellement pour régler les conflits d'intérêts, mais qui s'est surtout fait connaître durant la crise Covid comme l'organe de décision des mesures sanitaires.

Chapitre 3. Un modèle critiquable

Les grandes lignes du fédéralisme belge étant connues, quels sont les arguments en faveur d'une modification du modèle actuel ? Ce court chapitre a pour but de reprendre les critiques qui sont généralement formulées à l'encontre de la structure découlant de ces réformes institutionnelles. Nous ne nous attarderons pas sur les demandes politiques ou idéologiques visant à renforcer ou non les entités fédérées. Il s'agit ici de reprendre les difficultés d'ordre pratique du fédéralisme en 2022 qui sont principalement l'illisibilité et le caractère incompréhensible du modèle pour le citoyen (section 1), le manque d'efficacité (section 2), le financement des entités fédérées (section 3) et la situation bruxelloise (section 4).

Section 1. Illisibilité et caractère incompréhensible pour le citoyen

La complexité du système, son asymétrie et la stratification des entités fédérées entraînent qu'aujourd'hui le citoyen ne s'y retrouve plus. Cela est particulièrement le cas à Bruxelles où la répartition est la plus alambiquée. Cette situation est à plus d'un titre problématique d'un point de vue démocratique.

¹⁸⁴ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, Die Keure, 2015, pp. 330-332.

¹⁸⁵ P. MINSIER et M. UYTENDAELE, « Accords de coopération », *op. cit.*, p.25.

¹⁸⁶ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 92bis/1.

Tout d'abord, le citoyen belge est amené à voter pour des assemblées dont il ne connaît pas l'étendue des pouvoirs. Il ne peut se faire une réelle opinion des politiques qui ont été menées. Cela entrave également la responsabilité politique¹⁸⁷. Comment déterminer qui est responsable lorsque plusieurs pouvoirs ont la charge de la même matière ?

Ensuite, certains parlements, comme celui de la Communauté française, ne sont pas élus directement. Cela signifie que ce sont des candidats à des élections régionales qui doivent présenter un programme pour des matières communautaires sans pour autant être certains, dans le cas des élus bruxellois, qu'ils siégeront dans l'assemblée de la Communauté française.

Enfin, dans le cadre de la participation citoyenne à la prise de décisions, on remarque que beaucoup de suggestions, bien que très pertinentes, ne rentrent pas dans les compétences de l'institution organisatrice, ce qui réduit considérablement l'utilité et l'influence de ces expériences. A titre d'exemple, le Parlement wallon a organisé en 2018 un panel citoyen sur la jeunesse. Un très grand nombre de propositions ont été rejetées, car relevant de la Communauté française ou de l'État fédéral¹⁸⁸.

Comme le souligne Anne-Emmanuelle Bourgaux : « *Cette haute complexité ajoutée du fédéralisme belge est à la fois une évidence et un impensé. La complexité du modèle est reconnue par toutes et tous. Mais elle semble faire partie des meubles du fédéralisme belge, voire de son folklore. La complexité du résultat n'est pas un paramètre pris en compte par les négociateurs dans les réformes de l'État successives* »¹⁸⁹.

Le système actuel s'écartant, sur de nombreux aspects, d'une approche rationnelle pure, cela aggrave le ressentiment d'une partie de la population vis-à-vis du monde politique¹⁹⁰. Le nombre important de ministres de la santé¹⁹¹ en est un bon exemple, la situation étant risible pour les uns, accablante pour les autres.

¹⁸⁷ C. WLEZIEN et S.N. SOROKA, « Federalism and Public responsiveness to policy » in *Publius: the journal of Federalism*, vol. 41, n°1, 2011, pp. 31-52.

¹⁸⁸ PARLEMENT DE WALLONIE, *Panel citoyen sur les jeunes en Wallonie, Compte rendu des travaux*, Parlement de Wallonie, Namur 2018.

¹⁸⁹ A.E. BOURGAUX, « Fédéralisme belge et démocratie, quelles affinités électives ? » in *50 ans de fédéralisation de l'État belge*, C. XHARDEZ, M. COUNET, F. RANDOUR et C. NIESSEN, Academia, Louvain-la-Neuve, 2020, p. 231.

¹⁹⁰ S. DEVILLERS, « Le fédéralisme belge, ses citoyens et la démocratie participative » in *50 ans de fédéralisation de l'État belge*, C. XHARDEZ, M. COUNET, F. RANDOUR et C. NIESSEN, *op. cit.*, p. 99.

¹⁹¹ A. CLEVERS, « Coronavirus: qui sont les neuf ministres de la Santé en Belgique », *La Libre*, 4 mars 2020, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2020/03/04/coronavirus-qui-sont-les-neuf-ministres-de-la-sante-en-belgique-DWYSED32MZCUVNOL2UVNMCJCG4/>.

Enfin, les implications du fédéralisme peuvent être ressenties dans le quotidien des Belges. Ainsi, certains enfants bruxellois ont accès à l'enseignement néerlandophone mieux financé que le francophone d'environ 20 % en plus¹⁹², contrairement à d'autres enfants. Dès lors, le montant investi par les pouvoirs publics dans l'éducation d'un enfant à Bruxelles n'est pas le même en fonction de la langue parlée par un enfant ou ses parents alors qu'ils habitent la même ville. Toujours en matière d'enseignement, les parents bruxellois souhaitant scolariser leur enfant dans un enseignement bilingue à Bruxelles ne peuvent le faire, car il s'agit d'une compétence dévolue à l'État fédéral qui ne l'a jamais prise en charge¹⁹³.

Section 2. Inefficacité

La décentralisation permet théoriquement de mener des politiques plus proches du citoyen, plus ciblées et plus efficaces. Mais il ne faut pas abuser des bonnes choses et la répartition actuelle et son manque d'homogénéité entraînent, dans certains cas, de l'inefficacité.

Le morcellement de compétences complémentaires entre plusieurs entités différentes en constitue une première source. Alors que les différents transferts ont permis d'atténuer cet éclatement au nord et au sud du pays¹⁹⁴, la situation reste particulièrement problématique à Bruxelles (voy. *infra*).

De manière générale, ce fractionnement se marque surtout entre des compétences fédérales et d'autres transmises aux entités fédérées. Ainsi, le Code de la route est resté à l'État central, tandis que certaines réglementations comme les limitations de vitesse sont aux mains des régions. Les prisons relèvent toujours du SPF Justice, mais les maisons de justice chargées d'assurer les peines alternatives dépendent des communautés. Ce partage « en dentelle » peut mener à des conflits de compétences positifs¹⁹⁵, lorsque plusieurs entités veulent s'occuper de la même matière, mais aussi négatifs lorsque aucun pouvoir ne souhaite prendre une compétence en charge¹⁹⁶.

¹⁹² P. FANNES, B. VRANCKX, F. SIMON et M. DEPAEPE, « L'enseignement en Communauté flamande (1988-2013) », *Courr. Hebd. CRISP*, 2186-2187, p. 90.

¹⁹³ M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « Chapitre 6 - L'interdiction des sous-nationalités et le partage des compétences communautaires à Bruxelles » in *Principes de la répartition des compétences*, *op. cit.*, p. 177.

¹⁹⁴ M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « La dualité des compétences communautaires et régionales », *op. cit.*, pp. 134-141.

¹⁹⁵ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Bruges, Die Keure, 2011, p. 519.

¹⁹⁶ C. ROMAINVILLE, « Les défis d'une Belgique à 4 », *Revue générale*, mars 2022, p. 63.

La plupart des transferts de compétences décidés lors de la Sixième réforme de l'État ont été justifiés par la volonté de créer des blocs homogènes même si l'élargissement de l'autonomie des entités fédérées a pris le dessus¹⁹⁷. Il en ressort donc une situation encore plus complexe que précédemment, notamment à Bruxelles « où une chatte ne retrouverait pas ses petits »¹⁹⁸.

Les conséquences de ce morcellement pourraient être atténuées si le principe maître n'était pas celui de l'exclusivité des compétences¹⁹⁹. Celui-ci interdit l'intervention d'une autre autorité que celle investie d'une compétence sur un territoire donné. D'autres matrices peuvent exister au sein d'un État fédéral, comme le principe de subsidiarité consistant à déterminer le niveau de pouvoir le plus apte à gérer un bloc homogène de compétences²⁰⁰.

Les compétences concurrentes sont également la cause de manque d'efficacité lorsqu'il s'agit de faire collaborer les différentes entités concernées. Ainsi, l'environnement et le climat nécessitent l'adoption d'une position commune lors de sommets internationaux ou dans le cadre de votes européens. Cependant, faute d'accord, la Belgique se retrouve alors à s'abstenir ou à voter contre²⁰¹.

La coordination entre les différentes entités est souvent mise de côté au nom du principe d'exclusivité²⁰². Ainsi des accords de coopérations devant être conclus restent lettres mortes ou ne sont pas exécutés. Un excellent exemple pour illustrer cette problématique est celui du cadre budgétaire européen. À la suite du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) de 2012, un accord de coopération²⁰³ a été conclu entre l'État fédéral et les différentes entités fédérées en vue

¹⁹⁷ H. DUMONT, F. BELLEFLAMME, M. BELMESSIERI, P.-O. DE BROUX, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 133-135.

¹⁹⁸ J. VELAERS, « Bruxelles dans la Sixième réforme de l'État », *Administration Publique*, Vol. 2, 2014, p. 192.

¹⁹⁹ Voy. J. VANPRAET, « Het dogma van de exclusieve bevoegheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegheidskwalificatie in het federale België » in *België, quo vadis ?*, P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON (dir.), *op. cit.*, pp. 229-230.

²⁰⁰ Voy. W. PAS, « Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming » in *Het federale België na de zesde staatshervorming*, A. ALEN, K.J. MUYLLE, et B. DALLE (dir.), *op. cit.*, p.348 ; H. DUMONT, F. BELLEFLAMME, M. BELMESSIERI, P.-O. DE BROUX, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État, l'art de ne pas choisir*, *op. cit.*, p. 134.

²⁰¹ G. WOELFLE, « La Belgique vote contre deux directives européennes pour le climat, Marghem rejette la faute sur les Régions », *RTBF*, 4 septembre 2018. Disponible sur : <https://www.rtbf.be/article/la-belgique-vote-contre-deux-directives-europeennes-pour-le-climat-marghem-rejette-la-faute-sur-les-regions-10089238?id=10089238>.

²⁰² C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « Système de répartition des compétences » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, *op. cit.*, pp. 848.

²⁰³ Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en oeuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *M.B.*, 18 décembre 2013, p. 9823.

d'inscrire le principe de la règle d'or, comme le prescrit le Traité. Il était notamment prévu que, chaque année, ces différents acteurs se retrouvent au Comité de concertation afin de fixer les objectifs budgétaires et la répartition de ceux-ci entre les différentes entités. Dans son rapport d'évaluation, le Conseil Supérieur des Finances constate que « *depuis la conclusion de l'Accord de coopération, aucun accord n'a été atteint au sein du Comité de concertation concernant la trajectoire budgétaire globale et sa répartition entre les différentes entités. En ce qui concerne les années budgétaires précédentes 2014, 2015 et 2016, le Comité de concertation a seulement pris acte de la trajectoire transmise aux institutions européennes via le Programme de stabilité 3. Cela est contraire à la procédure relative à la coordination interfédérale fixée dans l'Accord de coopération.* »²⁰⁴ et ajoute que « *le non-fonctionnement de la coordination budgétaire en Belgique a pour conséquence que des incertitudes pourraient apparaître concernant la trajectoire budgétaire de l'ensemble des administrations publiques et qu'il est impossible pour la Section de remplir sa mission de monitoring, telle que prescrite par l'Accord de coopération 4. Cependant, une coordination budgétaire efficace, telle que prévue dans l'Accord de coopération, est essentielle pour pouvoir respecter les engagements de la Belgique vis-à-vis de l'Union européenne, et ce tant en ce qui concerne la trajectoire d'ajustement vers le MTO qu'au niveau du monitoring indépendant requis* »²⁰⁵. On le voit donc, le manque de coordination peut gravement fragiliser la position belge vis-à-vis de ses engagements internationaux.

Section 3. Le financement

Il ne s'agit pas d'un problème récent. Depuis sa création, la Communauté française a été demandeuse de refinancements à presque chaque réforme de l'État²⁰⁶. Actuellement, les finances flamandes et germanophones se portent bien, tandis que les entités francophones et bruxelloises font face à de nombreuses difficultés financières. A chaque réforme, la répartition des dotations s'est de plus en plus dirigée vers une clé fiscale dépendant du produit de l'IPP favorisant les régions les plus riches comme la Flandre. La contrepartie est le mécanisme de solidarité nationale mais qui s'est vu rabaissé lors de la Sixième réforme de l'État.

²⁰⁴ CSF, *Avis – Évaluation de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 et analyse des évolutions budgétaires récentes*, juillet 2017, p.17.

²⁰⁵ *Ibid*, p. 17.

²⁰⁶ Allant même jusqu'à faire accepter aux francophones une Cinquième réforme de l'État qu'ils ne souhaitaient pas, voir *supra*.

Actuellement, les finances de la Communauté française sont de plus en plus plombées par une dette grandissante. La source du problème est l'enseignement qui coûte très cher. La Communauté flamande contourne cette difficulté par le financement de la Région et les impôts qu'elle prélève. La Communauté française ne dispose pas de ce levier et est contrainte à s'endetter. Ainsi, par élève dans l'enseignement primaire ordinaire, la Communauté française investit 4725 euros²⁰⁷ contre 5709 euros²⁰⁸ pour la Communauté flamande. En ce qui concerne un élève de l'enseignement secondaire ordinaire, le montant s'élève à 7798 euros²⁰⁹ en Communauté française et à 9355 euros²¹⁰ en Communauté flamande.

La dette directe de la Communauté française a doublé entre 2010 et 2020. Elle devrait encore avoir doublé d'ici 2026 pour s'élever à 17 milliards d'euros, ce qui correspond à un rapport dette/recettes de 148 %²¹¹. La Cour des comptes signale que « *si la dette est actuellement soutenable, cette situation pourrait être mise en péril par une hausse des taux d'intérêt et/ou l'absence de maîtrise du déficit budgétaire* »²¹². Les dépenses de la Communauté française étant difficilement compressibles²¹³, il s'agit en grande partie de salaires et de subventions liées à l'enseignement, on ne voit pas comment il serait possible d'améliorer cette situation sans une révision de la loi spéciale de financement. En effet, pour l'année 2022, le financement de l'enseignement (obligatoire, artistique et supérieur) en Communauté française est d'à peu près neuf milliards d'euros²¹⁴ alors que les recettes totales sont d'un peu moins de onze milliards d'euros²¹⁵. Les autres compétences et l'administration nécessitant environ 5 milliards d'euros, trois milliards d'euros doivent être empruntés.

« *La situation de la Région wallonne est pire que celle de la Grèce en 2010* », cette phrase, initialement prononcée par Bart de Wever et reprise par certains économistes, a fait

²⁰⁷ FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES, *indicateurs de l'enseignement*, 2021, Bruxelles, 2021, p. 25.

²⁰⁸ VLAAMS MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN VORMING, *Vlaams onderwijs in cijfers 2020-2021*, Bruxelles, 2021, p. 16.

²⁰⁹ FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES, *indicateurs de l'enseignement*, *op. cit.*, p. 25.

²¹⁰ VLAAMS MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN VORMING, *Vlaams onderwijs in cijfers 2020-2021*, *op. cit.*, p. 23.

²¹¹ G. EL MAHI, E. LECUIVRE, C. KOZICKI, J. VOGLAIRE et S. DECROP, « Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2021 à 2026 », *CERPE*, mai 2021, p. 4.

²¹² COUR DES COMPTES, *33^{ème} Cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française*, octobre 2021, p. 149.

²¹³ A. RUYSEN, « Fête de la Fédération Wallonie-Bruxelles: une entité en faillite virtuelle ? », *RTBF*, 27 septembre 2021, disponible sur : <https://www.rtb.be/article/fete-de-la-federation-wallonie-bruxelles-une-entite-en-faillite-virtuelle-10834100>.

²¹⁴ Décret du 15 décembre 2021 contenant le budget des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2022, *M.B.*, 15 février 2022, p. 11611, art. 1^{er}.

²¹⁵ Décret du 15 décembre 2021 contenant le budget des recettes de la Communauté française pour l'année budgétaire 2022, *M.B.*, 31 décembre 2021, p. 126707, art. 1^{er}.

couler beaucoup d'encre fin 2021²¹⁶. Que la comparaison puisse être faite ou non, la situation budgétaire du sud du pays est préoccupante, la crise du Covid ainsi que les inondations de juillet 2021 n'ayant rien arrangé. La dette directe de l'entité est actuellement de 17 milliards d'euros et devrait s'élever aux alentours de 30 milliards en 2026, soit un rapport dette/recettes de 212 %²¹⁷, alors qu'elle était encore à un peu plus de 7,5 milliards d'euros fin 2014²¹⁸. De plus, à partir de 2025, le mécanisme de transition de la Sixième réforme de l'État va être activé, entraînant une diminution de 58 millions d'euros de recettes chaque année pendant dix ans²¹⁹. Afin d'inverser la tendance, la Région wallonne doit arriver à un effort cumulatif de 150 millions d'euros par an, ce qui se chiffrera déjà à 450 millions en 2024²²⁰.

Enfin, la Région bruxelloise n'est pas épargnée par les difficultés de financement. La dette directe est passée de 3,4 milliards d'euros au 31 décembre 2018 à 5,8 milliards d'euros au 31 décembre 2020, ce qui correspond à une augmentation de 73,2 % (+2,5 milliards d'euros)²²¹. Un retour à l'équilibre est annoncé pour 2024.

La situation bruxelloise est assez paradoxale. Il s'agit en effet de la Région produisant le plus de richesses du pays mais celle ayant l'IPP le plus faible, en constante diminution²²². Pour y remédier, certains proposent de prendre en compte le lieu de travail et non le domicile comme critère de rattachement à l'IPP ou encore de régionaliser une partie de l'impôt des sociétés (ISOC)²²³.

L'accord de la Sixième réforme de l'État indique que « *La responsabilisation fondée sur la capacité fiscale n'est pas objective pour la Région de Bruxelles-Capitale, parce que les revenus d'un grand nombre de personnes travaillant sur le territoire de la Région ne sont pas*

²¹⁶ RÉDACTION LE SOIR, « Etienne de Callatay: « La Wallonie est dans une situation plus préoccupante que la Grèce en 2010 » », *Le Soir*, 24 septembre 2021, disponible sur : <https://www.lesoir.be/396627/article/2021-09-24/etienne-de-callatay-la-wallonie-est-dans-une-situation-plus-preoccupante-que-la>.

²¹⁷ H. BOAGAERT et al., « Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2021 à 2026 », *CERPE*, n°100, 2021, p. 89.

²¹⁸ COUR DES COMPTES, *Projets de décrets contenant les budgets de l'année 2022 de la Région wallonne*, 2021, p. 19.

²¹⁹ B. BAYENET, M. BOURGEOIS, D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la Sixième réforme de l'État*, op. cit., p. 347.

²²⁰ RÉGION WALONNE, *Exposé général, budgets des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année 2022*, p. 66.

²²¹ COUR DES COMPTES, *26e Cahier de la Cour des comptes adressé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune*, 2021, p. 34.

²²² P. BISCIARI et L. VAN MEENSEL, « La réforme de la loi de financement des communautés et régions », *Revue économique*, 2012, p. 72.

²²³ Voy. M. FONTAINE, H. BOAGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022.

pris en compte (ceux des navetteurs et des fonctionnaires des institutions internationales). De cette manière l'affectation des moyens ou l'application de l'autonomie fiscale n'ont pas une base suffisante »²²⁴. Il en a donc résulté un refinancement de 461 millions d'euros (voy. *supra*) qui ne fait pas l'unanimité. Exagéré pour les uns²²⁵, trop faible pour les autres²²⁶, ce refinancement constitue à la fois une belle avancée et en même temps ne gomme pas l'inéquation de Bruxelles par rapport aux deux autres régions. En effet, la loi spéciale de financement continue de mettre sur le même pied que la Flandre et la Wallonie une ville-région ayant une économie reposant uniquement sur les services et étant par ricochet source de richesses pour les autres régions dont elle ne profite pas.

Il existe un autre indicateur, souvent calculé et mis en avant par les Flamands : les transferts entre régions. Le calcul se fait en prenant en compte toutes les recettes (IPP, TVA, ISOC, cotisations sociales, etc) de l'État fédéral dans une Région et en les comparant aux dépenses. Il en ressort que chaque Flamand est contributeur net de 1092 euros, chaque Bruxellois de 961 euros, tandis que chaque Wallon bénéficie de 2313 euros par an²²⁷. Il s'agit d'un indicateur fictif et orienté politiquement. Il existe, par exemple, des transferts entre provinces flamandes, entre communes bruxelloises ou entre générations.

Au-delà des difficultés budgétaires, la loi spéciale de financement est devenue au fil des années totalement illisible. Il s'agit d'un assemblage de différents bricolages résultant du jeu à somme nulle qui a dicté les dernières réformes. Une révision de cette loi devrait aller de pair avec une nouvelle réforme de l'État.

Section 4. Le roemelkot bruxellois

Les difficultés liées à la lisibilité et à l'efficacité du fédéralisme belge sont exacerbées à Bruxelles. La répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs constitue un véritable sac de nœuds. Pour ne rien faciliter, il n'y a aucune symétrie entre les entités. Ainsi, la Communauté française n'est pas compétente pour les mêmes matières que la Communauté flamande, tandis que la COCOF est une entité fédérée alors que la VGC ne l'est

²²⁴ Accord de gouvernement 2011, p. 64.

²²⁵ H. VUYE et G. CLEMER, *De zesde staatshervorming (eerste fase) : het BHV akkoord of de ultieme vergrendeling*, Anvers, Intersentia, 2013, p. 295.

²²⁶ H. DUMONT, F. BELLEFLAMME, M. BELMESSIERI, P.-O. DE BROUX, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État*, op. cit., pp. 220-221.

²²⁷ VLAAMSE OVERHEID, DEPARTEMENT KANSELARIJ & BUITENLANDSE ZAKEN, *Interregionale financiële stromen in België, Monitor 2000-2024*, 2021, p. 16.

pas. De plus, les critères d'attribution sont particulièrement flous²²⁸. Ainsi, pour les matières culturelles, il s'agit du critère d'activité, mais celui-ci est souvent supplanté par d'autres critères, notamment organisationnels²²⁹. Le critère de l'organisation, appliqué dans les autres matières, est également ambigu. Si une institution n'a pas vocation à être au service d'une Communauté, il faut se référer à d'autres critères comme la langue des rapports du conseil d'administration ou celle utilisée lors des communications internes²³⁰. On peut s'interroger sur la question de savoir si une institution est uncommunautaire par nature ou parce qu'elle choisit de se rattacher à une Communauté²³¹.

L'efficacité est également mise à mal par le nombre écrasant d'acteurs. Alors qu'en Flandre²³², deux autorités sont compétentes et, trois en Wallonie²³³, elles sont six à Bruxelles à savoir la Communauté française, la Communauté flamande, la COCOF, la COCOM, la Région de Bruxelles-Capitale et l'Autorité fédérale.

La *summa divisio* entre compétences régionales et communautaires, empêchant tout transfert, mène à des situations ubuesques²³⁴. Ainsi, la Région bruxelloise est en charge, via son organisme *Actiris*, de la mise à l'emploi, mais doit passer des accords avec le *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* (VDAB) et *Bruxelles Formation*²³⁵ pour la formation professionnelle, alors que ces compétences ont été regroupées dans tout le reste du pays²³⁶.

Le cumul d'entités compétentes dans les mêmes matières entraîne des politiques contradictoires, voire des conflits négatifs de compétences lorsqu'aucun pouvoir ne veut prendre une matière en charge. L'exemple des crèches est criant. La Région bruxelloise a une démographie particulière et nécessite un nombre de lieux d'accueil pour la petite enfance plus élevé que dans le reste du pays. Les Communautés et la COCOM ont la charge de cette

²²⁸ M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « Chapitre 6 - L'interdiction des sous-nationalités et le partage des compétences communautaires à Bruxelles », *op. cit.*, pp. 168-178.

²²⁹ H. DUMONT, L. VANCRAVEBECK, « L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles » in *Chroniques de Droit Public*, no. 1, 2008, p. 251.

²³⁰ M. EL BERHOUMI et L. LOSSEAU, « Chapitre 6 - L'interdiction des sous-nationalités et le partage des compétences communautaires à Bruxelles », *op. cit.*, p. 172.

²³¹ *Ibid.*, p. 174.

²³² L'Autorité fédérale et la Communauté flamande.

²³³ L'Autorité fédérale, la Communauté française et la Région wallonne.

²³⁴ C. ROMAINVILLE, « Le partage des compétences à Bruxelles » in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, *op. cit.*, 377-380.

²³⁵ Qui dépend de la COCOF.

²³⁶ D. DUMONT, « Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement : de la création de la Région à la veille de la sixième Réforme de l'État », in *Le droit bruxellois, 25 ans d'application*, P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT, et D. YERNAULT (dir.), *op. cit.*, p. 1360-1366.

compétence, mais aucune d'entre elles n'a pris la mesure du problème²³⁷. La Région bruxelloise a voulu intervenir en finançant des nouvelles crèches, mais s'est heurtée à une réticence du juge constitutionnel²³⁸.

En effet, l'addition du cloisonnement des compétences et du principe d'exclusivité empêche tout financement de la Région dans ces matières, même si la situation est critique ou que le sous-investissement des entités compétentes a un impact sur les matières dont la Région est en charge²³⁹.

Depuis le début de la désagrégation de l'État belge, les compétences liées aux personnes ont surtout été transférées aux Communautés. A Bruxelles, ces transferts se sont vite heurtés au principe d'interdiction des sous-nationalités qui empêche une situation où les Bruxellois seraient contraints de choisir entre la Communauté flamande ou française (voy. *supra*)²⁴⁰. Ainsi, lorsque la Communauté flamande a mis en place son décret *zorgverzekering* obligeant les habitants de la Région flamande à s'affilier à une caisse d'assurance soins de santé agréée par le Gouvernement, elle a dû se limiter à transformer cette obligation en possibilité pour les Bruxellois et ce contrairement à ce qu'elle souhaitait²⁴¹.

Ce principe d'interdiction des sous-nationalités a un corolaire : les Bruxellois ne souhaitant pas opter pour un système proposé par la Flandre ou la Communauté française doivent bénéficier d'un troisième choix. La solution trouvée fut la COCOM et donc un acteur supplémentaire. Rappelons-le, transférer des compétences à la COCOM n'est pas synonyme de régionalisation. En effet, toutes les ordonnances doivent être adoptées à la double majorité dans chaque groupe et l'exécutif est exercé conjointement par un Francophone et un Néerlandophone. C'est donc celle-ci qui reçut la compétence des allocations familiales lors de la Sixième réforme de l'État. Une simplification ? Loin de là. En effet, la politique familiale reste dans le carquois de la Communauté flamande et de la COCOF. Notons également que,

²³⁷ C. ROMAINVILLE, « Le partage des compétences à Bruxelles » in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, op. cit., p. 357.

²³⁸ C. const., 8 décembre 2011, n° 184/2011. Voy. M. EL BERHOUMI et X. DELGRANGE, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in *Le droit bruxellois*, op. cit., pp. 77-82.

²³⁹ Voy. C. const., 8 décembre 2011, n° 184/2011 ; C. Const., 24 mai 2012, n° 67/2012.

²⁴⁰ H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROEK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique*, vol. 34, n° 3, 2011, pp. 201-226.

²⁴¹ C. ROMAINVILLE, « Le partage des compétences à Bruxelles », op. cit., pp. 365-368.

contrairement à la Flandre et à la Wallonie qui exercent cette compétence, la COCOM n'a pas de pouvoir fiscal²⁴².

Le sommet de l'aberration bruxelloise est atteint lorsque l'on rentre dans l'articulation des compétences entre la COCOM et les autres institutions communautaires. Ainsi, une personne invalide devra s'adresser à la COCOM pour les aides relevant de l'assurance maladie-invalidité et à la Communauté flamande ou à la COCOF pour les autres subsides²⁴³. Autre exemple²⁴⁴, la COCOM a la charge de la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction ainsi que de leur exécution. Il n'existe aucun centre fermé pour mineurs en Région bruxelloise et les mineurs condamnés sont donc placés dans des institutions dépendant de la Communauté française ou flamande, et sont donc soumis au régime dont dépend le lieu de leur internement, ce qui contrevient au principe d'interdiction de sous-nationalités²⁴⁵.

Un regroupement des compétences communautaires, ou du moins de celles liées aux personnes, aux mains d'une seule entité, à savoir la Région ou la COCOM, simplifierait fortement la structure institutionnelle bruxelloise.

²⁴² X. DELGRANGE, « Les enjeux et les risques de la constitutionnalisation et de la défédéralisation des allocations familiales », in *De communautarisering van de gezinsbijslagen*, W. VAN EECKHOUTTE, D. DUMONT et R. CARTON (dir.), Bruges la Chartre, 2013, pp. 54-60.

²⁴³ H. DUMONT, F. BELLEFLAMME, M. BELMESSIERI, P.-O. DE BROUX, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État, l'art de ne pas choisir*, op. cit., p. 147.

²⁴⁴ J. VELAERS, « Bruxelles dans la Sixième réforme de l'État », *Administration Publique*, Vol. 2, 2014, pp. 185-186.

²⁴⁵ H. DUMONT et S. VAN DROOGENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique*, vol. 34, n° 3, 2011., pp. 217-218.

Titre 2. Le projet d'une Belgique à quatre

Chapitre 1. Présentation

L'idée d'une Belgique à quatre fait son chemin depuis la Sixième réforme de l'État. Une première section présentera les différents modèles proposés et rentrant dans une configuration à quatre entités. La section suivante s'attardera sur les avantages et les inconvénients de ces différents schémas.

Petite précision de vocabulaire à l'intention du lecteur, dans le présent mémoire, « Belgique à quatre » correspond à un schéma comprenant quatre entités tandis que « Belgique à 4 » désigne le modèle consistant en quatre entités égales en droit à savoir Bruxelles, la Flandre, la Wallonie et l'Ostbelgien.

Section 1. Les différents modèles

L'idée d'une Belgique composée de quatre entités n'est pas neuve et est assez répandue au nord comme au sud du pays, mais ne recouvre pas toujours la même acception. Cette section passera donc en revue les différents modèles proposés ces vingt dernières années.

§1. Les résolutions du Parlement flamand de 1999

La première proposition sérieuse a été adoptée en 1999 par le Parlement flamand²⁴⁶, avec une large majorité²⁴⁷, au travers de cinq résolutions. Le modèle repose sur une vision bipolaire consistant en une Belgique comprenant deux États fédérés (*deelstaten*), la Flandre et un État francophone, et deux territoires (*deelgebieden*), à savoir Bruxelles et la Communauté germanophone, qui ont une autonomie moindre et dépendent pour certaines matières des deux entités principales. Les entités fédérées exercent la plupart des compétences tandis que l'Autorité fédérale est réduite à une liste de matières définies. Le principe de répartition est celui de subsidiarité, c'est-à-dire que le pouvoir le plus adéquat a la charge d'une matière²⁴⁸. Pour ce qui est du financement, les États fédérés bénéficient d'une large autonomie fiscale avec une attention portée à la concurrence fiscale à éviter. Dès lors, l'ISOC et la TVA restent

²⁴⁶ Voy. G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *op. cit.*.

²⁴⁷ 98 voix pour, 1 contre et 7 abstentions.

²⁴⁸ G. PAGANO, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *op. cit.*, p. 14.

au niveau fédéral²⁴⁹. Bruxelles ne dispose pas de cette autonomie et les habitants ont à choisir entre le système fiscal francophone et flamand. Elle dépend des financements octroyés par les deux États fédérés qui décident de la manière de les affecter²⁵⁰.

La résolution concernant Bruxelles prévoit de nombreux changements. La COCOM disparaît et les matières personnalisables relèvent des deux États fédérés tout comme le biculturel qui est géré paritairement²⁵¹. De plus, tous les fonctionnaires bruxellois ont l'obligation d'être bilingue. Le principe d'interdiction des sous-nationalités est implicitement aboli, les Bruxellois ayant à choisir un régime fiscal, de sécurité sociale, de soins de santé, etc.

Enfin, les États fédérés doivent être directement représentés dans certains organismes fédéraux comme la Banque nationale. Ceux-ci sont également impliqués dans la désignation des membres de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État ou de la Cour des comptes²⁵².

Les Francophones s'étant opposés à ces résolutions, elles n'ont pu recueillir une majorité suffisante au niveau fédéral. Celles-ci ne sont pas pour autant enterrées. Ainsi, la Présidente du Parlement flamand, Liesbeth Homans, appelait en juillet 2020 à se pencher à nouveau sur ces résolutions²⁵³.

Cette structure, que l'on peut qualifier de « 2+2 » vise à renforcer les Communautés, contrairement au modèle à 4 qui repose sur les Régions.

Notons l'interprétation donnée au principe de subsidiarité utilisé ici pour renforcer le pouvoir des entités fédérées alors que d'autres l'avancent parfois dans une perspective de refédéralisation. Nul doute que s'il est un jour mis en œuvre, ce principe fera l'objet d'âpres débats afin de déterminer l'entité la plus efficace pour gérer une matière.

§2. Le projet « Brassine-Destatte »

²⁴⁹ VLAAMS PARLEMENT, *Resolutie van 3 maart 1999 betreffende de uitbouw van de financiële en fiscale autonomie in de volgende staatshervorming*, 1998-1999, n°1340.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ VLAAMS PARLEMENT, *Resolutie van 3 maart 1999 betreffende Brussel in de volgende staatshervorming*, 1998-1999, n°1341.

²⁵² VLAAMS PARLEMENT, *Resolutie van 3 maart 1999 betreffende een aantal specifieke aandachtspunten voor de volgende staatshervorming*, 1998-1999, n°1343.

²⁵³ BELGA, « La présidente du Parlement flamand veut redonner vie à cinq résolutions flamandes pour plus d'autonomie », *La Libre*, 11 juillet 2020, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2020/07/11/la-presidente-du-parlement-flamand-veut-redonner-vie-a-cinq-resolutions-flamandes-pour-plus-dautonomie-2MTF733F5ZERTD22ZGRXN3NTYY/>.

Durant les négociations de 2007, Jacques Brassinne de La Buissière et Philippe Destatte, respectivement président et directeur de l'Institut Destrée²⁵⁴, présentèrent un projet de fédéralisme à quatre intitulé « *Un fédéralisme raisonnable et efficace pour un Etat équilibré* »²⁵⁵. Cette note reprend une idée déjà avancée par Robert Colignon à la fin des années 80²⁵⁶.

La Belgique s'y retrouve composée de quatre entités, calquées sur les actuelles régions linguistiques telles que mentionnées à l'article 4 de la Constitution²⁵⁷, et égales en droit. Chacune dispose de sa propre constitution même si la Constitution fédérale prime. L'article 35 est mis en œuvre et l'État fédéral est limité à des compétences attribuées²⁵⁸. Le Sénat est composé de 15 représentants par région avec comme mission la prévention et la résolution de conflits entre entités. Il dispose également d'une compétence conjointe avec la Chambre pour la modification de la Constitution et des lois spéciales²⁵⁹.

Cette courte note, quatre pages, ne donne pas beaucoup plus de détails, notamment en ce qui concerne la gestion des matières communautaires sur le territoire bruxellois. Elle pose néanmoins l'idée centrale de la Belgique à quatre, à savoir des entités basées sur les régions linguistiques et égales en droit.

§3. La note Vande Lanotte

Plus récemment, en 2011, lors des négociations concernant la Sixième réforme de l'État, Johan Vande Lanotte avait écrit un texte posant les principes d'une Belgique à quatre, et ce après avoir démissionné de sa mission de conciliateur.

L'une des grandes difficultés à laquelle il a dû faire face fut le transfert de matières dites sociales comme les allocations familiales. En effet, il s'oppose à la suppression du principe d'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles, par crainte de créer une concurrence entre les communautés. La seule solution à ses yeux est que la Région bruxelloise exerce les

²⁵⁴ Institut de recherche wallon.

²⁵⁵ P. DESTATTE, *Un fédéralisme belge basé sur quatre régions égales en droit*, Institut Jules Destrée, Namur, 2014.

²⁵⁶ R. COLLIGNON, « La Communauté française ou le paradoxe de la réforme de l'Etat » in *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, M. UYTENDAELE, Revue de l'ULB, Bruxelles, 1989, p. 179-181.

²⁵⁷ Région de langue néerlandaise, de langue française, bilingue de Bruxelles-Capitale et de langue allemande.

²⁵⁸ La cohésion économique, sociale et monétaire dans le cadre européen, la politique étrangère, la défense, la justice, la police fédérale, la sécurité sociale, les pensions, la santé publique, la dette publique, l'octroi de la garantie de l'État, la fiscalité fédérale et la coordination dans le domaine de la recherche scientifique.

²⁵⁹ J. BRASSINE et P. DESTATTE, *Un fédéralisme raisonnable et efficace pour un État équilibré*, Institut Jules Destrée, Namur, 2007, p.4.

compétences communautaires sur son territoire et donc de basculer vers un régime de Belgique à quatre²⁶⁰. L'avenir a montré qu'une solution hybride a été trouvée en transférant la matière à la COCOM.

Enfin, Johan Vande Lanotte insiste sur le principe de territorialité défendu par les Flamands. Bruxelles est le territoire où ce principe est le moins appliqué, ce que permettrait un modèle à quatre entités²⁶¹.

A nouveau, aucune solution concrète n'est proposée concernant l'exercice des compétences à Bruxelles. Le texte met cependant clairement en évidence que le transfert de nouvelles compétences portant sur des institutions impliquant une affiliation obligatoire, comme la sécurité sociale, ne pourra se faire, à Bruxelles, que via la Région ou la COCOM.

§4. Le « confédéralisme » de la NVA

En 2014, le Congrès de la NVA a adopté un modèle de « Confédération de Belgique »²⁶² comprenant deux États fédérés : la Flandre et la Wallonie, Bruxelles et la Communauté germanophone constituant deux sous-régions. L'État fédéral se retrouve vidé de la plupart de ses compétences qui sont aux mains des deux entités principales. Pour la partie germanophone, c'est à la Wallonie de décider les compétences qu'elle exerce.

Au niveau bruxellois, la Région, les communes et l'agglomération fusionnent pour former une seule ville-région²⁶³. La représentation néerlandophone est renforcée avec 15 députés sur 70, tandis que le gouvernement fonctionne de manière paritaire : « *de bevoegdheden en budgetten van de verschillende ministers worden paritair verdeeld, waarbij ook alle belangrijke functies, zoals minister-president en de viceminister-president, roteren of paritair worden verdeeld.* »²⁶⁴. Ainsi, la minorité néerlandophone bénéficie d'une présence garantie dans la gestion de compétences qui sont actuellement communales mais qui passent dans le giron régional. Les communes sont remplacées par des districts qui disposent de compétences réduites.

²⁶⁰ J. VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, vlugschrift, 2011, pp. 4-9.

²⁶¹ *Ibid.* p. 13.

²⁶² Le terme est mis entre guillemets car correspondant plus à une idée politique qu'au concept juridique consistant en une association de plusieurs États indépendants.

²⁶³ NVA, *Confederalisme*, approuvé par le Congrès de 2014, p. 15.

²⁶⁴ *Ibid.*

La Région bruxelloise garde les compétences liées au territoire, comme la mobilité, tandis que les matières personnalisables et culturelles sont exercées par les Communautés, laissant les Bruxellois choisir de s'affilier entièrement à un système, en ce compris fiscalement. En effet, Bruxelles dispose des recettes liées au territoire, c'est-à-dire le précompte immobilier et l'impôt des sociétés²⁶⁵. Quant aux États fédérés, ils bénéficient des mêmes impôts en Wallonie et en Flandre ainsi que de l'IPP provenant des affiliés à leur système. Les Bruxellois se retrouvent donc avec une sous-nationalité francophone ou flamande.

Au niveau fédéral, il subsiste un Parlement composé de 25 membres du Parlement wallon et de 25 du Parlement flamand, qui s'assurent de garantir un minimum de représentativité bruxelloise. Un mécanisme de solidarité est maintenu sur base des recettes TVA et des accises²⁶⁶.

Ce modèle met un frein à l'émancipation et à l'identité bruxelloise. Ceux-ci sont désormais considérés comme Francophones ou Flamands. La présence néerlandophone à Bruxelles se trouve considérablement renforcée au risque d'être disproportionnée par rapport à la répartition de la population actuelle. Néanmoins, il s'agit du modèle le plus abouti existant sur la table.

§5. *Les autres modèles*

D'autres propositions hybrides ont également vu le jour. Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi proposent ainsi un modèle dit « 4+1 »²⁶⁷. Celui-ci part du modèle à 4, mais maintient une intervention flamande à Bruxelles pour les matières culturelles ainsi que l'enseignement, tandis que la Communauté française est préservée pour ces mêmes compétences.

Un autre modèle est celui dit « 4+4 » qui consiste à transférer par le mécanisme de l'article 138 de la Constitution l'intégralité des compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF.

²⁶⁵ La base imposable est la même partout pour éviter la concurrence fiscale.

²⁶⁶ NVA, *Confédéralisme*, p. 14.

²⁶⁷ Voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », in *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen, 2017, pp. 43-60.

Section 2 : Les avantages d'une Belgique à quatre

Le modèle de Belgique à quatre répond à de nombreuses critiques qui ont été émises dans le chapitre précédent (voy. *supra*). De manière générale, il apporte une meilleure homogénéisation des compétences et une simplification du schéma actuel.

§1. Le modèle à 4

S'il fallait résumer ce schéma institutionnel en un mot, ce serait sans nul doute « simplicité ». Il s'agit à la fois d'un avantage et d'un inconvénient (voy. *infra*). Il devient en effet très facile pour le citoyen de s'y retrouver puisque, sur chaque territoire, il ne subsiste que l'Autorité fédérale et une région. L'homogénéisation des compétences s'en retrouve renforcée, spécialement à Bruxelles qui voit disparaître quatre entités fédérées à savoir les deux Communautés, la COCOF et la COCOM. Les différents pouvoirs disposent donc de davantage de leviers pour mener des politiques publiques efficaces.

Au niveau financier, toutes les compétences peuvent désormais être financées au moyen de l'impôt et se retrouvent dans un seul et même budget. Cela ne veut pas dire pour autant qu'elles seront mieux financées. En effet, les moyens d'une Région seront tributaires de la loi spéciale de financement et certaines entités pourraient se retrouver en difficulté²⁶⁸(voy. *infra*).

§2. Le modèle « 2+2 »

La Flandre et la Wallonie sont les grandes gagnantes sur le plan institutionnel. Elles disposent de l'ensemble des compétences sur leur territoire non dévolues à l'Autorité fédérale qui ne dispose plus que d'une liste réduite de matières. L'homogénéisation des compétences en ressort donc profondément accrue.

A l'instar du modèle à 4, toutes les compétences peuvent bénéficier de leviers fiscaux. De plus, les entités sont appelées à être beaucoup plus responsables et bénéficient des recettes liées à leur territoire.

²⁶⁸ Voy. M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022.

§3. Les autres modèles

Le modèle « 4+1 » permet de concilier différentes approches. Tout en homogénéisant les compétences au sud du pays et en simplifiant la situation bruxelloise, toutes les matières personnalisables étant désormais aux mains de la Région, il permet de maintenir une intervention flamande à Bruxelles et préserve un lien entre les Francophones.

Quant au schéma « 4+4 », il simplifie la situation wallonne, la Région étant désormais la seule entité fédérée compétente et pouvant utiliser des leviers fiscaux pour financer les matières transférées. De plus, il ne nécessite pas de modification de la Constitution ou des lois spéciales pour être mis en œuvre.

Section 3 : Les difficultés d'une Belgique à quatre

§1. Le modèle à 4

A. Au niveau national

La plus grande difficulté au niveau belge ne réside pas dans le modèle en lui-même, mais dans son implémentation. Plusieurs difficultés sont à prévoir :

Tout d'abord, la négociation de cette réforme²⁶⁹. Il n'est pas possible de prédire quels partis seront autour de la table, mais la présence de partis nationalistes flamands n'est pas à exclure. La contrepartie d'un changement de modèle pourrait être une régionalisation de nouvelles compétences, ce qui pourrait entraîner un blocage politique.

Autre difficulté, s'accorder sur le modèle en lui-même. L'idée de base fait déjà débat, certains préférant un modèle 2+2 à un modèle à 4. Ensuite, comme nous le verrons par après, plusieurs points importants doivent être tranchés comme la répartition des compétences à Bruxelles, le financement des nouvelles régions ou encore la coopération entre celles-ci. Rien ne permet donc d'affirmer qu'un accord sera trouvé, surtout qu'il n'existe pas de lignes communes tant du côté francophone que flamand.

Ensuite, la mise en place du modèle. Il s'agit en effet d'importants changements qui prendront du temps à être appliqués. On peut par exemple penser aux modifications au niveau

²⁶⁹ A. CLEVERS, « Pourquoi une grande réforme de l'État en 2024 est mission (quasi) impossible », *La Libre*, 15 novembre 2021, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2021/11/15/pourquoi-une-grande-reforme-de-letat-en-2024-est-mission-quasi-impossible-4ICBE4DGVJFGHJ3NFHZYTWDTMI/>.

des administrations mais également à l'échelle du financement. Une longue période de transition est donc à prévoir.

Comme nous le développerons plus tard, le fédéralisme de demain, et plus encore dans un modèle à 4, repose sur la coopération entre les différents niveaux de pouvoirs. Ces dernières années, les différents moyens de coopération n'ont pas porté de nombreux fruits (voy. *supra*). Une difficulté est donc de trouver des outils juridiques mais aussi politiques pour rendre efficaces les accords entre entités. Le risque est d'entraîner des politiques incohérentes ou plus coûteuses.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur une possible fragmentation de la société belge qu'entraînerait un modèle comme celui-ci. N'y a-t-il pas un risque de couper la Belgique en quatre groupes qui, au fil du temps, s'éloigneraient de plus en plus les uns des autres ? Nous le savons, la Belgique est déjà clivée entre Flamands et Francophones. Ce modèle ne résoudra pas cette division mais risque de créer, par exemple, une distanciation entre Bruxellois et Wallons ou entre Wallons et Germanophones.

Des difficultés liées à la mobilité entre les différentes régions sont également prévisibles, surtout dans les matières qui sont actuellement aux mains des Communautés comme l'enseignement. Cela pourrait avoir notamment un impact sur le financement et les règles à mettre en place.

B. Au niveau wallon

En termes de compétences, un modèle de Belgique à quatre ne devrait pas entraîner trop de difficultés pour la Région wallonne. Le volet financement pourrait se révéler plus problématique pour trois raisons.

Tout d'abord, la suppression de la Communauté française risque d'entraîner un partage de sa dette. Les estimations prévoyant un montant de plus de 16 milliards d'euros fin 2025²⁷⁰, la prise en charge d'une partie de celle-ci serait susceptible de plomber fortement les finances wallonnes, déjà mal en point. Un risque important est la dégradation de la note de la dette qui aurait pour effet d'augmenter les taux auxquels la Région peut emprunter sur les marchés.

²⁷⁰ H. BOGAERT et al., « Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2021 à 2026 », *CERPE*, n°101, 2021, p. 4.

Ensuite, la prise en charge de l'enseignement risque d'augmenter les dépenses de la Région. Il s'agit en effet d'une compétence très coûteuse et il n'est pas certain que la clé de répartition qui sera négociée couvrira tous les frais. On peut également craindre des pertes liées à la disparition d'économies d'échelles permises grâce au lien avec Bruxelles²⁷¹.

Enfin, il y a un risque que la contrepartie de cette Belgique à 4 soit une modification des règles de financement, que ce soit en faveur de plus d'IPP ou bien d'une partie de l'ISOC, ce qui, dans les deux cas, impacterait les finances wallonnes.

C. Au niveau flamand

Sur le territoire de la Région flamande, le modèle de Belgique à 4 ne change rien étant donné que la Communauté exerce les compétences de la Région. Cela permet également de rééquilibrer le nombre d'entités fédérées. En effet, actuellement, sur les six Ministres-présidents, un seul est flamand.

C'est à Bruxelles que cela devient plus compliqué. Théoriquement, une Belgique à 4 impliquerait que l'ensemble des compétences soient transférées à la Région de Bruxelles-Capitale, mettant fin à l'intervention flamande dans les matières qu'elle y exerce comme l'enseignement et la culture. A l'heure actuelle, les estimations mentionnent un milliard d'euros investis par la Flandre à Bruxelles, ce qui correspond à 5 % de son budget²⁷².

Cet obstacle est politiquement insurmontable. En effet, aucun parti flamand n'est prêt à abandonner les compétences exercées à Bruxelles. Rappelons également que Bruxelles étant la capitale de la Flandre, le Parlement ainsi que les administrations y sont établis.

D. Au niveau germanophone

La Communauté germanophone est l'entité qui a le plus à gagner dans un modèle de Belgique à 4. Cela lui permet d'obtenir une très large autonomie.

Néanmoins, elle devra veiller à ce que certaines compétences ne soient pas trop coûteuses à gérer pour un si petit territoire. Certaines matières, comme la mobilité, qui sont actuellement exercées par la Région wallonne, gagneraient à être gérées en coopération avec la nouvelle entité wallonne, et ce pour des raisons d'économies d'échelle.

²⁷¹ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4+1 », *op. cit.*, p. 52.

²⁷² GEMENGDE AMBTELIJKE COMMISSIE BRUSSEL, *Rapport 2020*, p. 39.

E. Au niveau bruxellois

Nous pouvons identifier deux grandes difficultés pour Bruxelles.

La première est liée à la position flamande. Comme dit plus haut, il n'est pas envisageable, à l'heure actuelle, que la Flandre cède à la Région bruxelloise les compétences qu'elle exerce dans la capitale. Ce blocage semble donc compromettre le transfert à la Région des compétences exercées actuellement par la COCOF et la Communauté française. Il serait en effet très curieux que les compétences francophones soient exercées par la Région contrairement au versant flamand. Tant que ces matières ne sont pas aux mains de la Région bruxelloise, on ne peut envisager de les financer via la fiscalité, à moins de respecter la clé 80-20. Cependant, certains auteurs relèvent qu'à partir du moment où une compétence relève de la Région bruxelloise ou de la COCOM et est donc bicommunarisée, celle-ci n'est plus francophone ou néerlandophone²⁷³. Dès lors, en cas de transfert des compétences francophones vers la Région, coexisteraient un système bruxellois bicommunautaire et un système néerlandophone.

La deuxième difficulté pour Bruxelles est sa taille et son statut de ville-région. A l'instar de la Communauté germanophone, il est préférable que certaines compétences soient gérées en coopération avec d'autres régions. De plus, les liens entre Bruxelles et la Wallonie restent forts, avec une importante mobilité interrégionale. Une disparition de la Communauté française (voy. *infra*) entraînerait de nombreuses difficultés pratiques, à commencer par la division de l'administration, des fonctionnaires et de la dette. Ensuite, la grande mobilité étudiante poserait des questions au niveau du financement et des législations. Enfin, comme pour d'autres matières, la gestion en commun permet de faire de nombreuses économies d'échelle. Selon une étude de 2022, une Belgique à 4 sans modification de la loi spéciale de financement, entraînerait un déficit important pour la Région bruxelloise (voy. *infra*)²⁷⁴.

§2. Le modèle 2+2

Certains inconvénients repris ci-dessus peuvent être appliqués à ce schéma. En outre, d'autres problèmes peuvent être soulevés.

²⁷³ M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État » in *De Brusselse instellingen anno 2014 / Les institutions bruxelloises en 2014*, E. VANDENBOSSCHE, Bruges, Die Keure, 2014, pp. 68-69.

²⁷⁴ Voy. M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022.

Alors que la Région bruxelloise s'émancipe de plus en plus²⁷⁵, ce modèle viendrait à réfuter cette identité naissante et mènerait à la conclusion qu'il n'existe pas de Bruxellois mais des Flamands et des Francophones. Dès lors, la capitale et l'entité germanophone seraient mises sous tutelle d'entités où elles ne sont que peu représentées, diminuant drastiquement leur autonomie avec une gouvernance particulière relevant d'une « tutelle coloniale »²⁷⁶.

L'abolition du principe d'interdiction des sous-nationalités créerait deux catégories de Bruxellois et risquerait surtout de mener à une concurrence néfaste entre les deux États fédérés.

Enfin, des blocages sont à craindre dans les matières devant être gérées conjointement par la Flandre et la Wallonie.

§3. Les autres modèles

La difficulté principale du modèle « 4+1 » est le maintien de la Communauté française. Comme développé (voy. *supra*), la situation financière de celle-ci est critique et cette configuration ne permettrait pas de mettre fin à l'ascension de sa dette à moins de revoir la loi spéciale de financement. Politiquement, il n'est pas acquis que les Flamands acceptent de réduire leur intervention sur le territoire bruxellois à la culture et l'enseignement.

Quant au modèle « 4+4 », il n'améliore que la situation de la Wallonie. Au niveau bruxellois, la COCOF ne dispose pas de pouvoir fiscal et risquerait de vite se retrouver dans une mauvaise passe financière²⁷⁷. Enfin, le lien entre Bruxelles et la Wallonie volerait en éclat contrairement à celui entre Bruxelles et la Flandre.

²⁷⁵ H. DUMONT, « Het statuut van Brussel : de perken van de onvermijdelijke complexiteit », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, sous la dir. de P. POPELIER, D. SINARDET, J. VELAERS et B. CANTILLON, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2012, p. 157-173.

²⁷⁶ P. DESTATTE, H. DUMONT et P. VAN PARIJS, « Lettre ouverte pour mettre la Belgique à jour », *Politique* (n°113), Septembre 2020, p. 74.

²⁷⁷ Voy. M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022.

Chapitre 2. La Belgique à quatre, une (fausse) bonne idée ?

Après avoir présenté les avantages et les difficultés soulevés par les différents modèles de Belgique à quatre, ce chapitre s'attardera sur différentes interrogations que pose ce schéma institutionnel ainsi que sur sa pertinence.

Section 1. Quel modèle ?

Il existe plusieurs manières d'arriver à quatre : 4, 2+2, 1+1+1+1. L'idée d'une Belgique à quatre se répand de plus en plus, mais ce n'est pas pour autant que l'on parle de la même acception comme nous l'avons vu au chapitre précédent.

Au nord du pays, c'est souvent le modèle 2+2 qui revient sur la table et qui est notamment défendu par la NVA. Il a été repris également par la ministre de l'Intérieur qui est aussi en charge des réformes institutionnelles, Annelies Verlinden²⁷⁸. Peut-on parler de volonté flamande de contrôler Bruxelles ? Il ne fait pas de doute que pour la Flandre, Bruxelles fait partie de son territoire. Comme discuté précédemment, une présence flamande semble non négociable. Ce fait ne peut être ignoré et l'idée d'une Belgique à 4 où la Région bruxelloise serait seule compétente a de quoi effrayer les Flamands qui se verraient contraints « d'abandonner » une partie des leurs.

D'un point de vue démocratique, cette configuration « 2+2 » ne semble pas souhaitable. Il apparaît en effet difficilement concevable de voir Bruxelles contrôlée par deux autres régions alors que l'autonomie de celle-ci et son affirmation en tant que région n'ont cessé de s'accroître. Jusqu'à présent, les Francophones se sont toujours opposés à ce projet. « *Considérer Bruxelles comme une sous-entité n'est pas une option* » avait ainsi déclaré Sophie Wilmès²⁷⁹.

Ce scénario n'est pour autant pas improbable. Si l'on remonte l'Histoire des réformes de l'État, Bruxelles doit tout à la Wallonie, à commencer par son existence. Celle-ci a dû consentir certains sacrifices pour donner à Bruxelles son statut actuel. Néanmoins, ces

²⁷⁸ A. DIVE, « l'idée d'une Belgique à quatre Régions mûrit au sein de la classe politique belge : les tabous commencent à sauter », *La Libre*, 18 février 2021, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2021/02/18/lidee-dune-belgique-a-quatre-regions-murit-au-sein-de-la-classe-politique-belge-les-tabous-commencent-a-sauter-TKAD4LPVXVB5RPIK4TXX2VV6AA/>.

²⁷⁹ BELGA, « Réforme de l'Etat : Annelies Verlinden plaide pour un "modèle 2+2" ou un modèle "à quatre entités fédérées », *RTBF*, 17 février 2021, disponible sur : <https://www.rtbf.be/article/reforme-de-l-etat-annelies-verlinden-plaide-pour-un-modele-22-ou-un-modele-a-quatre-entites-federees-10700283>.

dernières années, un comportement de plus en plus « ingrat » a émergé chez certains politiques bruxellois, fragilisant les relations avec le Sud du pays. Certains épisodes, comme la polémique de l'achat de terres agricoles par Bruxelles en Flandre et en Wallonie²⁸⁰ ou la saga du viaduc Hermann-Debroux²⁸¹, sont significatifs de cet éloignement. De plus, la Wallonie a besoin d'argent, voire d'une révision de son financement. Il n'est donc pas sûr que face aux revendications flamandes, la Wallonie sera prête à « aller au combat » pour Bruxelles. En outre, dans la configuration politique actuelle, Bruxelles n'est pas représentée à la table des négociations. A l'exception de la coprésidente d'Ecolo et du président de Défi, tous les présidents de parti francophones sont wallons. Le contexte politique peut également jouer un rôle. Ainsi, le PS sentant le PTB « souffler sur sa gauche » pourrait faire certaines concessions institutionnelles en échange de réformes sociales²⁸². Il ne faut donc pas exclure trop vite ce modèle 2+2 qui constitue un danger pour l'autonomie bruxelloise.

Le modèle à quatre entités équivalentes est celui défendu par certaines personnalités politiques francophones. Il permet de répondre aux demandes régionalistes wallonnes et de récupérer un certain nombre de compétences actuellement aux mains de la Communauté française. Là où le bât blesse, c'est concernant la situation bruxelloise. Ce modèle implique en effet que toutes les compétences soient aux mains de la Région bruxelloise. Cela signe donc la fin de l'intervention flamande à Bruxelles. Cela est tout simplement impensable politiquement à l'heure actuelle. Il faut donc se rendre à l'évidence qu'un modèle à 4 ne verra pas le jour dans les années à venir.

Une alternative plus réaliste est celle du modèle « 4+1 » qui permet de garder cette intervention flamande à Bruxelles, tout en renforçant la Région wallonne. La Communauté française y est maintenue pour l'enseignement et la culture. A nouveau, Bruxelles constitue le grand enjeu. En effet, à qui seraient dévolues les compétences liées aux personnes que lâcherait la Communauté française ? Il serait étrange que la Région bruxelloise reprenne uniquement les compétences francophones et non flamandes. La réussite de ce modèle est suspendue à un accord flamand de se séparer de ces compétences pour les confier à la Région.

²⁸⁰ M. LADEVEZE, « La volonté d'expansion agricole bruxelloise crispe les Wallons », *Dernière Heure*, 24 novembre 2021, disponible sur : <https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/la-volonte-d-expansion-agricole-bruxelloise-crispe-les-wallons-5fbcaa17d8ad586f510f4106>.

²⁸¹ E. DEFFET, « Mobilité: grosse colère wallonne sur la démolition du viaduc Herrmann-Debroux », *Le Soir*, 4 mai 2022, disponible sur : <https://www.lesoir.be/440133/article/2022-05-04/mobilite-grosse-colere-wallonne-sur-la-demolition-du-viaduc-herrmann-debroux>.

²⁸² Selon un élu du PS.

En cas de refus, ce serait alors la COCOF qui en aurait la charge, ce qui ne simplifierait pas la situation bruxelloise.

En résumé, la différence de vision entre ces modèles concerne Bruxelles. Le modèle « 2+2 » considère qu'il n'y a pas de Bruxellois mais des Flamands et des Francophones. Il se base ainsi sur une vision bipolaire du pays. Même si l'on suit ce constat, la différence démographique entre ces deux blocs rend cette vision discutable pour gérer l'entité bruxelloise. Quant au modèle à 4, il considère qu'il y a des Bruxellois, des Wallons et des Flamands mais pas de Francophones ou de Néerlandophones. Cette vision peut également être remise en question lorsque l'on s'attarde sur la mobilité entre les différentes régions.

Il est donc nécessaire, avant de parler de Belgique à quatre, que chaque parti politique indique ce qu'il entend par là, ce qui est n'est pas encore le cas à l'heure d'écrire ces lignes.

Section 2. Faisabilité juridique

Le modèle de Belgique à quatre engendrerait inévitablement de grands changements dans la Constitution. En effet, rien que la suppression des communautés nécessiterait la modification des articles 1er, 2, 7bis, 24, 35, 38, 39, 56, 67, 68, 77, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 123, 127, 128, 129, 130, 132, 135, 135bis, 136, 137, 138, 139, 140, 143, 163, 166, 167, 175 et 176 de la Constitution²⁸³. La procédure de révision est particulièrement lourde²⁸⁴. Il est requis une déclaration de révision adoptée à la majorité simple par la Chambre, le Sénat ainsi que par le Roi (Gouvernement). Celle-ci entraîne la dissolution des deux assemblées et la tenue d'élections. Les nouvelles chambres peuvent alors, à la majorité des deux tiers, modifier les articles se trouvant dans la déclaration de révision.

La liste actuelle d'articles ouverts à révision est très réduite et empêche toute réforme de l'État importante²⁸⁵. Il est donc nécessaire d'obtenir une majorité avant la fin de la législature ou la chute du gouvernement, s'il venait à tomber prématurément, en faveur d'une déclaration contenant les articles concernés, à moins que l'article 195 y figure et permette une modification de la procédure de révision.

²⁸³ M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022, p.18.

²⁸⁴ Const., art. 195.

²⁸⁵ Voy. M. EL BERJOURI et C. ROMAINVILLE, « La déclaration de 2019 : une occasion manquée », *Chroniques de Droit Public.*, 2019, pp. 233-245.

La Constitution n'est pas la seule à devoir être adaptée. Ce serait aussi le cas de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la loi spéciale de 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et de la loi spéciale de financement. Pour cela, il est nécessaire d'obtenir deux tiers des voix et une majorité dans chaque groupe linguistique.

Section 3. Supprimer la Communauté française ?

L'une des grandes implications de la Belgique à 4 est la suppression de la Communauté française. Au sein des différents partis politiques francophones se font entendre deux types de voix. Certaines, « communautaristes », souhaitent garder un lien organique entre Bruxelles et la Wallonie tandis que d'autres, « régionalistes », préconisent de supprimer cette entité afin de renforcer les régions²⁸⁶.

Les griefs contre la Communauté ne manquent pas, le plus important étant le manque de moyens (voy. *supra*). Un autre argument en faveur de la potence est la mise en place de politiques publiques plus cohérentes si une entité unique, telle une Région, disposait de l'ensemble des compétences dévolues au niveau fédéré²⁸⁷. Par ailleurs, la crise du Covid a illustré l'incohérence de la répartition des compétences entre les entités francophones²⁸⁸.

De plus, comme évoqué précédemment, l'affirmation grandissante de l'identité bruxelloise entraîne une dissension croissante entre Francophones Wallons et Bruxellois, comme le montrent certaines passes d'armes politiques récentes (voy. *supra*).

Néanmoins, il faut garder à l'esprit que la Communauté française reflète une réalité sociologique existante²⁸⁹, la meilleure preuve étant la mobilité intrafrancophone. De nombreux Wallons étudient, travaillent ou viennent s'installer à Bruxelles et inversement. Les matières culturelles sont également étroitement liées. Les Francophones regardent les mêmes

²⁸⁶ Voy. S. TASSIN, « Jean-Luc Crucke (MR): "Il faudra discuter dans la discrétion d'une Belgique à quatre Régions" », *La Libre*, 1^{er} juin 2019, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2019/06/01/jean-luc-crucke-mr-il-faudra-discuter-dans-la-discretion-dune-belgique-a-quatre-regions-T5ZJW5T2U5ASLJSETG5IYIM2WQ/>.

²⁸⁷ R. HERMANS, « Paul Magnette (PS): "Sans enseignement et culture, la Wallonie est eunuque », *RTBF*, 7 juin 2016, disponible sur : <https://www.rtf.be/article/paul-magnette-sans-l-enseignement-ni-la-culture-la-wallonie-est-eunuque-9318995?id=9318995>.

²⁸⁸ Voy. M. EL BERHOUMI, « La Communauté française dans le monde d'après Covid », *Revue générale*, mars 2022, pp. 55-56.

²⁸⁹ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4 + 1 », *op. cit.*, p. 50.

médias, les troupes de théâtres se produisent dans les deux régions et la même langue est promue. Les partisans d'un requiem communautaire avancent que cette accointance pourra persister au travers d'accords de coopérations. Cependant, ceux existant n'ont pas toujours démontré leur efficacité et rien ne garantit donc que l'abolition de la Communauté française ne rime avec la mort du lien entre Bruxelles et la Wallonie²⁹⁰. Ainsi, les accords de la Sainte-Émilie de 2012, transférant certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et la COCOF, prévoyait la conclusion d'un accord de coopération en matière de santé et d'aide aux personnes²⁹¹. On ne peut que déplorer l'échec de cet exercice de coopération intrafrancophone.

De plus, la disparition de la Communauté française n'assure pas que les régions échapperont aux difficultés auxquelles elle fait face. Interrogé sur ce qu'il pensait de la Belgique à 4, Pierre-Yves Jeholet, Ministre-Président de la Communauté française, déclare : « *Il ne suffit pas d'apposer un petit coq wallon sur les compétences de la Fédération pour que tout aille mieux* »²⁹².

Un autre risque est que cela desserve les Francophones au niveau national. En effet, face à la Flandre qui représente 60 % du pays, les Francophones ne pèsent déjà que pour 40 %. En cas de scission, la Wallonie représenterait 30 % et les Francophones de Bruxelles 10 % ce qui renforcerait la position flamande.

En plus d'être une réalité sociologique, les liens entre Francophones constituent également une réalité institutionnelle. Nous renvoyons le lecteur à la section consacrée à la bipolarité du fédéralisme belge.

Le *statu quo* ne semble pas plus souhaitable. Il ne fait en effet aucun doute que les finances ne sont pas du tout au beau fixe et que le risque d'emballement de la dette n'est pas à exclure²⁹³. Les conséquences, déjà ressenties actuellement, sont un manque de moyens dans l'enseignement mais aussi dans la culture ou la recherche. Cependant, il n'y a aucune garantie que si ces compétences étaient exercées par des régions disposant d'un pouvoir fiscal, elles

²⁹⁰ Voy. L. DETROUX et A.-S. RENSON, « Des institutions francophones sclérosées à la suite de la crise politique? », *R.B.D.C.*, 2018, p. 111 à 114.

²⁹¹ Voy. L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, « Transferts intrafrancophones de compétences », *op. cit.*, pp. 899-903.

²⁹² Echanges par mail d'avril 2022.

²⁹³ A. RUYSEN, « Fête de la Fédération Wallonie-Bruxelles: une entité en faillite virtuelle ? », *RTBF*, 27 septembre 2021, disponible sur : <https://www.rtbf.be/article/fete-de-la-federation-wallonie-bruxelles-une-entite-en-faillite-virtuelle-10834100>.

bénéficieraient d'un meilleur financement. Rappelons, en effet, que les finances wallonnes et bruxelloises ne sont pas, à l'heure actuelle, dans une situation brillante.

Une solution pour sauver le soldat Communauté française pourrait être la limitation de son rôle à certaines compétences comme l'enseignement ou la culture²⁹⁴, ce qui permettrait aux Régions, ou en tout cas à la Région wallonne, de bénéficier de l'ensemble des leviers dans les autres matières. On peut également mettre en place un mécanisme de transfert financier de la Région bruxelloise et de la Région wallonne vers la Communauté française. Cela devrait nécessairement passer à Bruxelles par l'application de la clé 80/20, mais le ratio concernant l'enseignement se situant aux environs de 75/25 et les écoles néerlandophones accueillant de nombreux Francophones, cette répartition ne serait pas disproportionnée. Cela impliquerait une brèche dans la *summa divisio* entre les compétences régionales et communautaires à Bruxelles, le juge constitutionnel interdisant à l'heure actuelle de tels transferts²⁹⁵.

D'un point de vue juridique, il n'est pas possible pour les Francophones de supprimer unilatéralement la Communauté française. Cela implique la modification de l'article 2 de la Constitution qui doit être adoptée au niveau fédéral. Néanmoins, au moyen de l'article 138 de la Constitution, il est possible de transférer l'intégralité des compétences vers la Région wallonne et la COCOF. Il en ressort donc que ces transferts seraient asymétriques : la COCOF dépendant d'un droit de tirage de la Région bruxelloise et n'ayant pas de ressources propres, les finances de celle-ci risqueraient d'être plombées par la charge de ces nouvelles matières²⁹⁶.

En conclusion, il devient urgent pour les Francophones de se pencher sur le sort de leur entité commune. Il leur faudra d'abord déterminer s'ils se projettent encore dans un futur commun. En cas de réponse positive, il s'agira de déterminer les matières devant être gérées ensemble ainsi que le financement de celles-ci. Si la fin de la Communauté française est actée, diverses problématiques devront être résolues comme la question de l'enseignement et de la mobilité étudiante, des médias ainsi que de la dette.

²⁹⁴ Voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4 + 1 », *op. cit.*

²⁹⁵ Voy. C. const., 8 décembre 2011, arrêt n°184/2011 ; C. const., 24 mai 2012, arrêt n°67/2012.

²⁹⁶ M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022.

Section 4. La Belgique à quatre ouvre-t-elle la voie au fédéralisme ?

Que ce soit le modèle 2+2 défendu par la NVA ou celui à 4 prôné par Philippe Destatte, l'objectif est le même et vise à ce que le pouvoir soit aux mains des entités fédérées. Ces configurations permettent alors d'activer l'article 35 de la Constitution et donc de confier les compétences résiduelles au niveau fédéré.

En effet, à l'heure actuelle, la stratification et l'asymétrie du fédéralisme belge rendent compliquée, voire impossible l'application de cet article. Comment déterminer à Bruxelles qui aurait la charge des compétences résiduelles parmi les cinq entités fédérées²⁹⁷ ? Un modèle à quatre permet de créer, selon le modèle, des régions ou des communautés fortes et exerçant la majorité des compétences. Ces schémas mettent également fin, à leur manière, aux difficultés posées par le principe d'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles et rendent possible le transfert des compétences directement liées aux personnes comme la sécurité sociale ou les pensions.

Le confédéralisme, ou le fédéralisme poussé à l'extrême, implique de s'accorder sur les entités formant un État. Pour le modèle 2+2, il s'agit des communautés et, pour le modèle à 4, des régions. Il n'est cependant pas possible de garder une configuration hybride comme c'est le cas actuellement. En effet, le confédéralisme implique que les institutions de l'État central soient dirigées par des représentants des différentes entités le composant. Cela implique que ceux-ci ne peuvent appartenir qu'à un seul groupe contrairement au schéma actuel où, par exemple, un membre de la Communauté française est également Wallon ou Bruxellois. Il faut souligner que les traits confédéraux que revêt actuellement le fédéralisme belge reposent sur la vision communautaire du modèle 2+2 à l'instar des groupes linguistiques à la Chambre et au Sénat²⁹⁸.

Belgique à quatre n'est pas synonyme de confédéralisme. Néanmoins, ce modèle entraîne la mise en place d'une configuration permettant d'ajouter des traits confédéraux au fédéralisme belge. Comme souvent, Bruxelles est le nœud garantissant, actuellement, d'éviter un tel modèle. Le modèle 2+2 de la NVA reléguant Bruxelles au rang de sous-entité et abolissant ce principe d'interdiction des sous-nationalités rendrait possible l'objectif du

²⁹⁷ V. DE COOREBYTER, « Le fantôme du confédéralisme », entretien avec *La Revue nouvelle*, n° 1, janvier 2008, p. 35- 46.

²⁹⁸ <https://www.vocabulairepolitique.be/confederalisme/>.

« confédéralisme » tout en gardant une présence flamande à Bruxelles, contrairement au modèle à 4.

Section 5. Le financement d'une Belgique à quatre

Les compétences communautaires qui reviendraient à la Région bruxelloise et à la Région wallonne sont actuellement sous-financées. Cela signifie que sans changement de la loi de financement, il en résulterait une augmentation du déficit de ces deux régions.

Une étude réalisée par plusieurs universités francophones et commandée par le cabinet du ministre du Budget bruxellois, Sven Gatz, s'est penchée sur l'impact d'une Belgique à 4 sur les finances bruxelloises²⁹⁹. Celle-ci a examiné deux scénarios. Le premier consiste en une seule entité, à savoir la Région bruxelloise, reprenant les compétences de la Communauté flamande, de la Communauté française, de la VGC, de la COCOF et de la COCOM. Alors que les estimations de la dette pour 2035, sans réforme, sont de 29 milliards d'euros, elles montent à 49 milliards en cas d'application de ce modèle, soit un rapport dette/recettes de 385,7 %³⁰⁰. Cette augmentation découlerait d'une hausse de 12 milliards d'euros à la suite de la reprise des compétences de la Communauté française et d'un accroissement de 7 milliards d'euros pour celles de la Communauté flamande. On peut donc constater que l'ajout de ces compétences actuellement sous-financées creuserait le déficit et la dette bruxelloise.

Comme déjà discuté à plusieurs reprises, ce scénario semble peu probable. C'est la raison pour laquelle l'étude se penche également sur un autre scénario, celui où la COCOF et la VGC exercent toutes les compétences actuellement aux mains de la Communauté flamande et de la Communauté française à Bruxelles. Ce scénario entraînerait un déficit grandissant pour la COCOF dont la dette atteindrait, en 2035, 11 milliards d'euros, ce qui correspond à un rapport dette/recettes de 295 %. Proportionnellement, la situation de la VGC serait encore pire avec une dette se chiffrant à 7 milliards d'euros, ce qui équivaut à un rapport dette/recettes de 769 %³⁰¹.

²⁹⁹ M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022.

³⁰⁰ *Ibid.*, pp. 60-61.

³⁰¹ *Ibid.*, pp. 62-65.

On le voit donc, les compétences communautaires sont actuellement synonymes de déficit. Dans le cas de Bruxelles, il s’agit surtout des compétences liées à la culture, à l’enseignement et à l’administration.

Il faut néanmoins se montrer prudent face à ces chiffres. En effet, l’étude se base sur des scénarios à politiques inchangées. Rien ne dit que les dépenses ne pourraient pas être réduites dans certaines matières pour éviter un tel déficit.

Au niveau des recettes, l’étude propose certaines pistes pour améliorer la situation bruxelloise : une clé IPP basée sur le lieu du travail et non le domicile comme c’est le cas actuellement, l’instauration d’une clé ISOC et une clé de répartition entre Francophones et Néerlandophones 91,8 %-8,2 % à la place de la clé 80/20 utilisée actuellement³⁰².

Dans l’hypothèse du calcul de l’IPP en fonction du lieu du travail, cela augmenterait les recettes bruxelloises d’environ 5 % mais diminuerait donc les recettes flamandes et wallonnes de respectivement 2,73 % et 2,24 %, ce qui semble difficilement acceptable par les parties concernées³⁰³.

L’utilisation d’une clé ISOC serait également plus favorable pour Bruxelles. En effet, contrairement à la clé IPP qui est inférieure à la clé population, la répartition de l’ISOC, qu’elle soit calculée en fonction du siège social ou du siège d’exploitation, est bien plus favorable. Il faut néanmoins prendre en compte que l’ISOC représente une source importante de revenus pour l’Autorité fédérale. Une cession d’une partie de l’ISOC devrait donc s’accompagner du transfert de certaines compétences ou d’une diminution de certaines dotations³⁰⁴.

Tableau 9 : Comparaison des clés de répartition régionale (2021) (en %)

	Clé « ISOC siège social »	Clé « ISOC siège d’exploitation »	Clé « IPP lieu de travail »	Clé « IPP lieu de domicile »	Clé « population »
RBC	26,60%	16,4%	13,01%	8,45%	10,6%
RF	58,60%	63,0%	61,36%	63,87%	57,8%
RW	14,80%	20,6%	25,63%	27,68%	31,7%

Sources : SPF Finances, BfP et calculs CERPE.

³⁰² *Ibid.*, p. 72.

³⁰³ *Ibid.*, pp. 72-80.

³⁰⁴ *Ibid.*, pp. 80-84.

Le dernier scénario, prenant en compte une clé « 91,8-8,2 » basée sur la langue des déclarations IPP à Bruxelles, n'aurait qu'un impact très limité. En effet, cela ne concernerait que les dotations calculées selon une clé population qui sont actuellement très réduites³⁰⁵.

Ce que l'on peut retenir de cette étude, c'est qu'à politique inchangée et sans modification de la loi spéciale de financement, Bruxelles court vers de graves difficultés financières en cas de mise en place d'une Belgique à 4. Il serait donc nécessaire d'initier une révision de cette loi, mais les scénarios permettant d'améliorer la situation bruxelloise apparaissent comme préjudiciables à la Flandre et à la Wallonie qui sont, rappelons-le, majoritaires à la table des négociations. Il n'est donc pas certain qu'ils seraient prêts à accepter de tels changements.

Il n'existe pas encore d'étude équivalente pour la Région wallonne, mais il semble probable que la récupération des compétences de la Communauté française soit également synonyme d'augmentation du déficit.

Section 6. La préparation à la Septième réforme de l'État : *si vis pacem, para bellum*

L'idée d'une Septième réforme de l'État dans les années à venir semble de plus en plus acquise. On parle souvent du bicentenaire de la Belgique, en 2030, comme date de maturité du fédéralisme. A l'heure actuelle, les articles de la Constitution devant être modifiés pour mettre en place une telle réforme ne sont pas ouverts à la révision. Il faudrait donc attendre théoriquement 2024 et la fin de la législature actuelle. Cela est soumis à deux conditions. Tout d'abord, il faut que le gouvernement actuel reste en place jusque là. Ensuite, il est nécessaire d'obtenir d'une majorité au Parlement afin d'ouvrir les différents articles à la révision (voy. *supra*).

Nous identifions trois niveaux de préparation. Il y a tout d'abord le travail réalisé au niveau institutionnel par les assemblées et les différentes commissions créées. Ensuite, les partis politiques doivent en interne s'accorder sur leurs positions. Enfin, il y a le travail fourni par les différents experts et académiques.

§1. Le niveau institutionnel

³⁰⁵ *Ibid.*, pp. 84-85.

L'accord de gouvernement de la Vivaldi indique que « *le gouvernement entend apporter une contribution importante à la modernisation, à l'augmentation de l'efficacité et à l'approfondissement des principes démocratiques des structures de l'État. Le gouvernement lancera un large débat démocratique sur ce sujet, impliquant notamment les citoyens, la société civile et les milieux académiques, ainsi qu'un dialogue entre les représentants politiques, sous la direction de deux ministres (un néerlandophone et un francophone) pour évaluer la structure existante.* »³⁰⁶

L'objectif annoncé est « *une nouvelle structure de l'État à partir de 2024 avec une répartition plus homogène et plus efficace des compétences dans le respect des principes de subsidiarité et de solidarité interpersonnelle. Cela devrait conduire à un renforcement des entités fédérées dans leur autonomie et du niveau fédéral dans son pouvoir* ». La régionalisation des soins de santé figure parmi les grandes transformations avancées.

C'est ainsi que les ministres Verlinden et Clarinval ont été désignés pour coordonner ce processus. Le gouvernement s'engage également à émettre des propositions de législations en vue de modifier la répartition des compétences et le financement. Dans ce cadre, une plateforme sur l'avenir institutionnel intitulée « un pays pour demain » et destinée aux citoyens a été lancée afin de laisser ceux-ci exprimer leur avis. Celle-ci devrait déboucher sur des panels mixtes de citoyens et de députés. Cette consultation soulève plusieurs interrogations. Tout d'abord, la complexité de la matière et des questions³⁰⁷ dresse une certaine barrière intellectuelle remettant en cause l'aspect représentatif de l'enquête³⁰⁸. Il y a également un risque de récupération par certains partis politiques³⁰⁹. Enfin, le caractère non contraignant et le coût de l'opération, deux millions d'euros, ont été critiqués par certains partis³¹⁰.

En mai 2021, le Sénat a mis en place une commission mixte avec la Chambre des représentants dans le but d'évaluer les précédentes réformes de l'État. « *L'objectif n'est pas*

³⁰⁶ Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, p. 79.

³⁰⁷ Par exemple : « Comment devraient être gérées les compétences communautaires à Bruxelles ? ».

³⁰⁸ B. DELVAUX, « Quel pays pour demain? Il va falloir éviter d'utiliser le citoyen », *Le Soir*, 26 avril 2022, disponible sur : <https://www.lesoir.be/438285/article/2022-04-26/quel-pays-pour-demain-il-va-falloir-eviter-dutiliser-le-citoyen>.

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ BELGA, « Réforme de l'Etat: la N-VA dénonce un consultation "coûteuse", le PTB un processus peu ambitieux », *La Libre*, 25 avril 2022, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2022/04/25/reforme-de-letat-la-n-va-denonce-un-consultation-couteuse-le-ptb-un-processus-peu-ambitieux-XGTFATQ6X5BTFI2IRHD5HTRBCI/>.

d'entamer des négociations politiques en vue d'une septième réforme de l'État, mais bien de formuler des suggestions afin d'améliorer le fonctionnement de nos structures »³¹¹. Cette commission s'est principalement attelée à entendre des experts sur différents thèmes comme les soins de santé, les mécanismes de coopération ou le bicaméralisme. Le but est de donner un rôle au Parlement dans la préparation de la réforme de l'État. Cette commission n'est pas exempte de critiques. Pour beaucoup, il ne s'agit que d'une mascarade³¹², la véritable préparation ayant lieu en dehors des murs du Parlement, la plupart des partis n'accordant pas beaucoup d'importance aux conclusions de cette commission. D'autres redoutent le manque de sérieux des conclusions au vu de l'influence des partis. Il s'agit en effet de politiques évaluant eux même leur propre travail. Certains espèrent néanmoins un sens des responsabilités des membres de la commission afin de fournir un travail utile.

Le Parlement fédéral n'est pas le seul à se pencher sur les réformes de l'État. En effet, depuis décembre 2020, le Parlement flamand a mis sur pied le *Werkgroep Institutionele Zaken*. Celui-ci vise à formuler certaines propositions en vue d'une prochaine réforme de l'État et n'est pas sans rappeler le travail effectué par ce même Parlement dans les années 90. Cette commission a commencé par évaluer certaines politiques publiques avant de se pencher sur différentes structures institutionnelles. De nombreux experts belges mais aussi étrangers sont auditionnés.

Côté francophone, que ce soit au niveau wallon ou de la Communauté française, aucune commission n'a été installée.

Quant à Bruxelles, le ministre du Budget, Sven Gatz, a commandé une étude analysant l'impact d'une Belgique à 4 sur les finances bruxelloises (voy. *supra*).

Enfin, le comité de concertation du 8 septembre 2021 a débouché sur trois accords visant à préparer une nouvelle réforme de l'État. Ceux-ci visent à évaluer le fonctionnement des institutions, à examiner les difficultés dans la répartition des compétences et à créer une taskforce administrative interfédérale³¹³.

³¹¹ https://www.senate.be/event/20210521_plenary-session-2/20210521_plenary-session-2_fr.html.

³¹² M. DUBUISSON, « La commission d'évaluation des réformes de l'Etat: «mascarade» ou «œuvre utile»? », *Le Soir*, 5 octobre 2021, disponible sur : <https://www.lesoir.be/398595/article/2021-10-05/la-commission-devaluation-des-reformes-de-letat-mascarade-ou-oeuvre-utile>.

³¹³ BELGA, « Les préparatifs d'une 7e réforme de l'État avancent après trois accords conclus lors du comité de concertation », *RTBF*, 9 septembre 2021, disponible sur : <https://www.rtbef.be/article/les-preparatifs-d-une-7e-reforme-de-l-etat-avancent-apres-trois-accords-conclus%20lors-du-comite-de-concertation-10839172>.

§2. Le niveau politique

Au niveau des partis politiques, le paysage est contrasté. Côté francophone, le PS par l'intermédiaire de son président, Paul Magnette, s'est positionné, dès 2020, en faveur d'une Belgique à 4 proposant, notamment, un enseignement totalement bilingue à Bruxelles³¹⁴. Le lien entre Bruxelles et la Wallonie, en ce qui concerne notamment l'enseignement, serait maintenu via des accords de coopération. En 2021, Paul Magnette a annoncé qu'il était nécessaire d'ouvrir un débat sur l'avenir de la Communauté française, celle-ci ne pouvant subsister plus longtemps avec les règles de financement actuel³¹⁵. Il propose, a minima, qu'elle se recentre autour de l'enseignement et de la culture, ce qui impliquerait une mise en œuvre de l'article 138 de la Constitution.

Défi s'oppose fermement au projet d'une Belgique à 4 et préconise au contraire de renforcer la Communauté française et les liens entre les Francophones en restituant certaines compétences ayant été transférées au moyen de l'article 138³¹⁶.

Que ce soit le MR, les Engagés, le PTB ou Ecolo, il n'y a, à l'heure actuelle, pas eu de grandes déclarations officielles en faveur d'un modèle donné. Le président libéral, Georges-Louis Bouchez ne cache pas sa préférence pour un État unitaire³¹⁷. Au sein du même parti, certains comme Jean-Luc Crucke montrent, au contraire, des préférences régionalistes³¹⁸. Ecolo insiste surtout pour que cette réforme de l'État intègre une participation citoyenne³¹⁹. Notons néanmoins que la plupart des partis francophones comptent des régionalistes, en faveur d'un renforcement des régions au détriment de la Communauté française, et d'autres souhaitant au contraire la maintenir.

Côté flamand, il semble que les principaux partis ne sont plus sur la même ligne comme c'était le cas précédemment. La commission mise en place au Parlement flamand devra

³¹⁴ BELGA, « Paul Magnette en faveur d'une Belgique à quatre Régions », *Le Soir*, 13 décembre 2020, disponible sur : <https://www.lesoir.be/343403/article/2020-12-13/paul-magnette-en-faveur-dune-belgique-quatre-regions>.

³¹⁵ D. COPPI, « Paul Magnette insiste: vive la Belgique à quatre Régions! », *Le Soir*, 2 février 2021, disponible sur : <https://www.lesoir.be/352783/article/2021-02-02/paul-magnette-insiste-vive-la-belgique-quatre-regions>.

³¹⁶ V. LAMQUIN, « Olivier Maingain: «La Belgique à quatre, c'est peut-être le début du confédéralisme », *Le Soir*, 28 juillet 2021, disponible sur ; <https://www.lesoir.be/386491/article/2021-07-28/olivier-maingain-la-belgique-quatre-cest-peut-etre-le-debut-du-confederalisme>.

³¹⁷ BELGA, « Georges-Louis Bouchez: «Je suis pour un État unitaire» », *Le Soir*, 22 janvier 2020, disponible sur : <https://www.lesoir.be/274783/article/2020-01-22/georges-louis-bouchez-je-suis-pour-un-etat-unitaire>.

³¹⁸ S. TASSIN, « Jean-Luc Crucke (MR): "Il faudra discuter dans la discrétion d'une Belgique à quatre Régions" », *La Libre*, 1er juin 2019, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2019/06/01/jean-luc-crucke-mr-il-faudra-discuter-dans-la-discretion-dune-belgique-a-quatre-regions-T5ZJW5T2U5ASLJSETG5IIM2WQ/>.

³¹⁹ <https://ecolo.be/actualites/une-reforme-de-letat-ne-se-joue-pas-sur-un-coin-de-table/>.

montrer si une position commune est possible. Néanmoins, la plupart des partis se sont mis au travail en vue d'une nouvelle réforme de l'État. La NVA reste porteuse de son modèle « confédéral » laissant un nombre limité de compétences au niveau fédéral et renforçant de manière importante l'autonomie de la Wallonie et de la Flandre exerçant une tutelle sur Bruxelles et l'entité germanophone. Le CD&V ne s'est pas positionné en faveur d'un modèle mais la ministre de l'Intérieur, Annelies Verlinden, a déjà évoqué plusieurs fois le modèle 2+2 avant de revenir sur ses propos³²⁰. Le parti semble être favorable à une régionalisation des soins de santé.

L'Open VLD est le parti qui a offert le plus de surprises. En effet, depuis son élection à la tête du parti libéral flamand, Egbert Lachaert s'est dit ouvert à la refédéralisation de certaines compétences comme la santé ou l'environnement. Il préconise que les compétences soient attribuées en fonction de critères d'efficacité³²¹.

Vooruit se positionne également en faveur d'une refédéralisation de certaines compétences et vise spécifiquement le climat. Cette position est également partagée par Groen.³²²

Le Vlaams Belang maintient, quant à lui, sa volonté de voir une Flandre indépendante.

On le voit, de plus en plus de partis, que ce soit du côté flamand ou francophone, se positionnent pour une refédéralisation de certaines compétences. Afin d'obtenir une vue plus globale, une étude du CRISP sondant les parlementaires des diverses formations politiques a été réalisée entre 2020 et 2021³²³. Une première question concerne le sentiment identitaire belge des parlementaires. La moyenne francophone est de 9 et la moyenne flamande de 6,3. Notons que si l'on retire la NVA et le Vlaams Belang, la moyenne flamande se situe plutôt aux environs de 8³²⁴.

³²⁰ M. VERBERGT, « Verlinden pleit voor staats hervorming naar '2+2-model' », *De Standaard*, 17 février 2021, disponible sur : https://www.standaard.be/cnt/dmf20210217_95549058.

³²¹ BELGA, « Egbert Lachaert : « Il n'y a pas encore eu de réforme libérale de l'Etat » », *Le Vif*, 24 mai 2020, disponible sur : <https://www.levif.be/actualite/belgique/egbert-lachaert-il-n-y-a-pas-encore-eu-de-reforme-liberale-de-l-etat/article-news-1291987.html>.

³²² J. SLITI et N.VLAEMINCK, « Wat is de "ideale" staatsstructuur voor België? 7 Vlaamse partijen geven hun visie », *VRT*, 23 janvier 2020, disponible sur : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/01/23/staatsstructuur-volgens-partijen/>.

³²³ J. DODEIGNE, C.NIESEN, M. REUCHAMPS ET D.SINARDET, « Identités et préférences des parlementaires envers le fédéralisme belge à l'aube de la septième réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, à paraître.

³²⁴ *Ibid.*, pp. 8-12.

Lorsque vient la question des préférences institutionnelles (de 0 à 9, au-dessus de 5 signifiant une refédéralisation), les résultats concordent plus ou moins avec les analyses délivrées plus haut. Côté francophone, le PS passe de 5,2 (2014-2015) à 4,9 et se situe désormais dans le camp de la défédéralisation, contrairement aux autres partis francophones dont le score augmente pour faire monter la moyenne à 6,7 soit 1,7 de plus que lors de la dernière étude³²⁵.

Côté flamand, la NVA et le Vlaams Belang ont un score de respectivement 1,2 et 0,1. À part le CD&V (3,9), tous les autres partis flamands sont du côté de la refédéralisation. La moyenne flamande reste sous la barre des 5 et est de 4,2³²⁶.

Cette étude confirme un sentiment chez les parlementaires de virage en faveur du niveau fédéral après la Sixième réforme de l'État. Néanmoins, les résultats doivent être pris avec des pincettes. En effet, les transformations belges restent surtout menées par les présidents de partis et leurs sherpas bien loin des assemblées. Les positions peuvent donc fortement diverger par rapport aux préférences des parlementaires.

On le voit donc, les politiques du Nord du pays restent majoritairement frileux par rapport au renforcement du niveau fédéral. Mais qu'en pense la population flamande ? Une enquête³²⁷ menée par la VRT en 2021 arrive à des résultats qui peuvent surprendre. En effet, 33% des sondés disent préférer un État belge unitaire. Un autre tiers souhaite un renforcement du fédéral. Ils ne sont que 12% à vouloir la fin du pays. On peut donc voir un fossé important entre la population et le monde politique.

§3. Interlude : un nouvel acteur conjoncturel

Un nouvel acteur est en train de se rendre de plus en plus incontournable, notamment au nord du pays. Ne dites plus « Belgique » ou « Monarchie » pour effrayer un membre de la NVA mais plutôt « *stikstof* »³²⁸ ou bien « 3M » qui donnent des sueurs froides au Gouvernement flamand et particulièrement à la ministre de l'Environnement, Zuhair Demir.

³²⁵ *Ibid.*, pp. 21-25.

³²⁶ *Ibid.*, pp. 21-25.

³²⁷ F. LEFEVERE, « Is de Vlaming een flamingant? Of willen we toch liever meer België? Dit zegt "De Stemming" », VRT, 23 mai 2021, disponible sur : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/05/21/is-de-vlaming-een-flamingant-of-toch-liever-meer-belgie/>.

³²⁸ Azote en néerlandais.

Le 25 février 2021, le *Raad voor Vergunningsbetwistingen*, juridiction administrative interne à la Région flamande, rendait son désormais célèbre *stikstofarrest*³²⁹. Cette décision annule l'extension d'un élevage de volaille au motif que les émissions d'azote dégagées seraient trop importantes par rapport aux seuils européens fixés pour les zones *Natura 2000*. Cet arrêt fait l'effet d'une bombe. En effet, chaque projet émettant de l'azote devra désormais prouver que les émissions supplémentaires n'ont aucun effet sur les zones protégées. Or celles-ci sont déjà en très mauvais point. Depuis, d'autres arrêts similaires ont été rendus, également par le Conseil d'État, et de nombreux élevages agricoles vont devoir fermer d'ici 2025, ce qui ne manque pas de créer des tensions au sein de la majorité³³⁰. A l'heure actuelle, il est devenu presque impossible, en Flandre, de créer une nouvelle exploitation agricole. En 2021, Zuhail Demir déclarait qu'après le Covid, il s'agissait du plus grand défi pour la Flandre. Les Pays-Bas sont confrontés à la même problématique et ont prévu un plan de 25 milliards d'euros pour indemniser les agriculteurs³³¹, tandis que la Flandre n'a pu dégager que 3,6 milliards d'euro³³². Le monde agricole flamand, très puissant, se sent lésé par rapport au milieu industriel soumis à moins de contraintes³³³. Ce dossier constitue un coup très dur pour l'économie du nord du pays et risque d'être synonyme de difficultés financières pour la Flandre qui ne dispose pas de moyens suffisants pour mettre sur pied un plan de compensation à la hauteur du nombre important de fermetures à venir. Rappelons que l'agriculture étant complètement régionalisée, l'État fédéral ne peut intervenir.

Cette situation devrait s'aggraver dans les années à venir. « *Volgens experts halen we met de minimale ambitie waarmee Vlaanderen deze opdracht heeft aangevat nooit de doelen die Europa ons oplegt. Veel natuurgebieden zijn in slechte staat en blijven achteruitgaan. Vroeg of laat vallen we door de mand. Dan volgen nog meer arresten en -ingebrekestellingen vanuit Europa. Het stikstofakkoord zet grote passen in de goede richting, maar experts die van bij het -begin bij dit verhaal betrokken zijn, vragen zich af of het zal volstaan om recht te trekken wat structureel scheef is gegroeid.*

³²⁹ RvVb, arrêt du 25 février 2021, n° RvVb-A-2021-0697.

³³⁰ M. VERBERGT, « Vlaamse meerderheid clasht over stikstofakkoord », *De Standaard*, 4 mai 2022, disponible sur : https://www.standaard.be/cnt/dmf20220504_95813707.

³³¹ AFP, « Les agriculteurs néerlandais au pied du mur climatique », *La Libre*, 5 janvier 2022, disponible sur : <https://www.lalibre.be/planete/environnement/2022/01/05/les-agriculteurs-neerlandais-au-pied-du-mur-climatique-ZOLVHNIO2FFVVDORPEHCI47AHY/>.

³³² S. GROMMEN, « 40 grootste vervuilers gaan dicht, varkensstapel moet een derde kleiner: dit staat in de Vlaamse stikstofdeal », *VRT*, 23 février 2022, disponible sur : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/02/23/krokusakkoord-vlaamse-regering/>.

³³³ *Ibid.*

Het lastige stikstofdossier is overigens nog maar het begin. Volgende maand komt de Europese Commissie met een voorstel voor een nieuwe Europese natuurherstelwet, als onderdeel van de Green Deal. Die wet zal bindende doelen vastleggen voor kwalitatieve natuur in alle lidstaten. Volgens het voorstel dat nu op tafel ligt, zouden de lidstaten tegen 2030 aan 30 procent beschermde natuur moeten -komen – waarvan een deel op zee. Elke lidstaat zal daarvoor nationale natuurherstelplannen moeten opstellen. Als die wet erdoor komt, moet Vlaanderen een gigantische sprong maken»³³⁴.

L'autre dossier concerne la découverte, lors des travaux d'extension du Ring d'Anvers, d'une pollution importante près de l'usine 3M à Zwijndrecht. En plus d'être à l'origine d'une commission d'enquête afin d'établir les différentes responsabilités, cette pollution marque un coup d'arrêt temporaire pour les travaux du Ring d'Anvers, qui constituent un projet important de la législature actuelle, le Conseil d'État ayant fermé le chantier. Selon Bart de Wever, «*Het wordt in Vlaanderen echt onmogelijk om grote, noodzakelijke infrastructuurwerken te verwezenlijken. We rijden ons hopeloos vast in procedures waarbij iedere klager gelijk schijnt te krijgen*»³³⁵.

Quel rapport avec le fédéralisme belge ? Tout d'abord, il constitue un revers important pour le slogan «*wat we zelf doen, doen we beter*». En effet, la responsabilité de ces dossiers repose sur le Gouvernement flamand. A court terme, il est possible d'imaginer une demande flamande de refédéralisation de la compétence de l'environnement qui constitue actuellement un caillou dans la chaussure du Gouvernement Jambon. De plus, si les règles européennes devenaient plus sévères en ce qui concerne l'azote, entraînant de nouvelles fermetures, il n'est pas à exclure que la Flandre ne dispose pas de moyens suffisants pour financer les compensations nécessaires. A plus long terme, il pourrait s'agir des prémices d'une situation beaucoup plus problématique pour le Nord du pays. Les normes, notamment européennes, en matière climatique devenant de plus en plus strictes, elles risquent de porter un coup important à l'économie flamande dont le territoire est beaucoup plus urbanisé et cultivé que le Sud. Il serait toutefois contreproductif pour les Francophones de se réjouir de cette situation. Il n'est sans doute dans l'intérêt de personne que l'économie flamande aille mal. Néanmoins,

³³⁴ I. RENSON, « Gesjacher in achterkamers: hoe de rode lijst van vervuilende boerderijen tot stand kwam », *De Standaard*, 7 mai 2022, disponible sur: https://www.standaard.be/cnt/dmf20220506_97551501.

³³⁵ L. VERHAEGHE, « Grondwerken Oosterweelverbinding opnieuw gedeeltelijk stilgelegd na uitspraak Raad van State », *VRT*, 20 avril 2022, disponible sur : vrt.be/vrtnws/nl/2022/04/19/oosterweel/.

il y a une opportunité pour la Wallonie de profiter de ses atouts en matière environnementale et de s'inscrire dans l'économie décarbonée.

§4. Le niveau académique

Le dernier niveau est celui du milieu académique. La Sixième réforme de l'État a entraîné son lot de publications la décortiquant et établissant certains pronostics sur l'avenir institutionnel du pays.

Jusqu'à présent, la Belgique à quatre n'a été l'objet que de très peu de publications. Quelques contributions sur le sujet peuvent être relevées. On retrouve ainsi plusieurs publications de l'Institut Jules Destrée présentant la Belgique à 4 comme le meilleur moyen pour accroître l'autonomie wallonne et prônant un fédéralisme encore plus poussé³³⁶. Une autre contribution de Mathias El-Berhoumi et Huges Dumont arrive à la conclusion qu'une Belgique à quatre n'est pas souhaitable et préconise le maintien de deux coupoles, une flamande et une francophone, avec des compétences réduites à l'enseignement et la culture³³⁷.

Plusieurs académiques se sont exprimés sur le sujet, notamment lors des auditions de la Commission mixte « évaluation réformes de l'État » au Sénat. Ainsi, dans leur note, Marc Uyttendaele et Marc Verdussen avancent que la Belgique à 4 n'est que le résultat d'une évolution darwinienne du fédéralisme³³⁸. En effet, la Flandre, en transférant les compétences de la Région à la Communauté s'est déjà placée dans ce schéma. La Communauté française est quant à elle condamnée à disparaître tandis que les institutions bruxelloises doivent être simplifiées, ce qui tendrait vers une Belgique à quatre. Il faudrait néanmoins maintenir une coupole néerlandophone et une autre francophone pour l'exercice de certaines compétences.

En réponse, le politologue Bart Maddens s'est opposé à ce modèle³³⁹. Pour lui, quitter le bipolarisme dominant actuellement en Belgique pour quatre entités, rendrait les choses plus compliquées au niveau fédéral. De plus, la simplification que permettrait ce modèle est conditionnée, pour Bruxelles, à l'exercice des compétences communautaires par la Région, ce

³³⁶ P. DESTATTE, *Un fédéralisme belge basé sur quatre régions égales en droit*, *op. cit.*.

³³⁷ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Pour une Belgique à 4 + 1 », *op. cit.*.

³³⁸ BELGA, « Deux constitutionnalistes appellent à un nouveau fédéralisme, sans Région ni Communauté », *La Libre*, 28 janvier 2022, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2022/01/28/deux-constitutionnalistes-appellent-a-un-nouveau-federalisme-sans-region-ni-communaute-H6PHQVHNORDM3N35UMCXIH7Z5Q/>.

³³⁹ BELGA, « Maddens ziet België met vier deelstaten niet zitten », *Bruzz*, 11 février 2022, disponible sur : <https://www.bruzz.be/politiek/maddens-ziet-belgie-met-vier-deelstaten-niet-zitten-2022-02-11>.

qui n'est pas possible politiquement. Le politologue plaide pour un renforcement des liens entre Bruxelles et la Flandre avec un ou deux ministres flamands qui feraient partie du gouvernement bruxellois pour les compétences communautaires et en faisant siéger à la VGC les élus bruxellois du Parlement flamand.

Francis Delpérée s'est également élevé contre le projet d'une Belgique à quatre. Il avance que derrière ce modèle reposent plusieurs visions contradictoires (4, 2+2, etc)³⁴⁰. La fin des communautés serait dangereuse et aurait pour effet de rajouter des frontières à l'intérieur du pays.

André Alen, ancien président de la Cour constitutionnelle, est lui favorable à la Belgique à quatre, sous condition que la Flandre puisse encore intervenir à Bruxelles pour les matières culturelles, les soins de santé, l'aide aux personnes et l'enseignement³⁴¹. Il préconise également la mise en œuvre de l'article 35 de la Constitution³⁴².

§5. Conclusion

La Septième réforme de l'État est sur toutes les lèvres, mais personne ne peut dire quelle structure s'en dégagera. Il est déjà certain que la santé constituera un grand enjeu. En effet, la crise covid a mis en lumière le nombre trop important d'acteurs compétents. Deux visions vont s'affronter, l'une visant à totalement régionaliser les soins de santé, une autre en faveur d'une refédéralisation. Le reste est encore incertain.

De nos rencontres avec les partis politiques, nous avons pu observer que les partis flamands se préparent mieux que les francophones. La commission mise sur pied au Parlement flamand leur permet d'avoir une bonne vision des enjeux et des modèles sur la table. Côté francophone, la plupart des partis semblent donner l'impression de ne pas encore savoir ce qu'ils souhaitent. On parle de Belgique à 4, mais le sort de la Communauté française n'est pas encore scellé et il risque de ne pas y avoir un bloc francophone soudé en 2024, dans l'état actuel des choses.

³⁴⁰ F. DELPÉRÉE, « Une Belgique à quatre régions? Non, ce projet est incohérent et dangereux », *La Libre*, 16 mars 2022, disponible sur : <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2022/03/16/une-belgique-a-quatre-regions-non-ce-projet-est-incoherent-et-dangereux-3XZMJB67VFFS3N35PHHE2EBSCA/>.

³⁴¹ V. LAMQUIN, « André Alen: « Il est nécessaire de simplifier le modèle institutionnel » », *Le Soir*, 22 avril 2021, disponible sur : <https://www.lesoir.be/367591/article/2021-04-22/andre-alen-il-est-necessaire-de-simplifier-le-modele-institutionnel>.

³⁴² A. ALEN, « L'avenir institutionnel de la Belgique », *Revue générale*, N°2022/1, mars 2022, pp. 25-26.

Néanmoins, contrairement aux précédentes réformes de l'État, le camp flamand apparaît actuellement moins uni. Alors que la NVA garde sa position en faveur du confédéralisme et que le CD&V souhaite une Flandre avec une large autonomie, des partis comme l'Open VLD, Vooruit et Groen semblent préférer un retour vers plus de Belgique.

Un scénario atypique pourrait se produire. Au lieu d'une négociation entre Francophones et Flamands, deux camps mixtes pourraient s'opposer. D'une part, des partis en faveur de plus d'autonomie pour les entités fédérées, comme la NVA, le PS et peut-être le CD&V, d'autre part, des partis penchant plus vers le niveau fédéral. Cette situation peut encore évoluer, la prévision en la matière restant un exercice particulièrement difficile. Une chose est sûre, les négociations s'annoncent mouvementées.

Titre 3. Proposition d'un modèle

Le titre précédent l'a montré, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de modèle abouti d'une Belgique composée de quatre entités équivalentes. L'idée est en effet très présente, mais aucune proposition concrète ne montre comment mettre ce schéma en application de manière réaliste à Bruxelles. Le modèle le plus abouti est celui dit « 2+2 » mais qui implique d'avoir deux grandes entités fédérées et deux « sous entités ».

Sur bases des différents éléments que nous avons pu recueillir et des conclusions que nous en avons tirées, nous proposons un modèle qui tend à se rapprocher d'une configuration à quatre entités équivalentes en droit. Celui-ci n'a pas la vocation d'être parfait et encore moins d'être complet, mais il permet de tenir compte de toutes les contraintes actuelles.

Ce modèle ne doit pas être considéré comme un idéal ou comme une solution pour mettre fin aux tensions communautaires. Il a été établi dans le but de respecter les volontés et attentes politiques actuelles. La difficulté de concilier les différentes positions le rend de facto complexe même s'il a été voulu le plus simple possible.

La construction de ce modèle s'est faite en trois étapes. La première consiste à poser ses objectifs. La deuxième liste les différentes contraintes qu'il doit prendre en compte et tire certaines conclusions préliminaires. Enfin, la troisième développe une proposition de Belgique de demain sur base des deux premières étapes.

Évidemment, il n'échappera pas au lecteur certaines traces de subjectivité dans le choix des objectifs et des contraintes du modèle. Ces critères ont été déterminés sous la tension entre ce qui est réaliste et ce qui est souhaitable.

Chapitre 1. Objectifs

Les objectifs du modèle ont été déterminés sur base des positions politiques et académiques en vogue au moment d'écrire ces lignes. Pour une justification plus détaillée, le lecteur peut se tourner vers la section consacrée aux raisons de réformer (voy. *supra*).

Une première demande est la suppression de la Communauté française en tant qu'entité fédérée. A l'heure actuelle, il est encore difficile de déterminer s'il s'agit d'une volonté majoritaire du côté francophone. Plusieurs politiques se sont avancés en faveur de sa disparition, notamment pour des raisons de viabilité financière et à cause de l'éclatement des

compétences qu'elle entraîne³⁴³. Aucun parti n'a encore de position claire sur le sujet, la plupart comptant une aile régionaliste souhaitant son éclatement et une autre préférant garder un lien entre Bruxellois et Wallons. Étant donné que le sujet de ce mémoire est une Belgique composée de quatre entités fédérées, nous avons décidé de garder cet objectif, la suppression de la Communauté étant nécessaire pour arriver à cette composition « quadritaire ».

Ensuite, il y a une volonté de la part de la Communauté germanophone de disposer de plus d'autonomie³⁴⁴. D'un point de vue politique, cet objectif pourrait être mis à l'écart. En effet, dans les faits, les Germanophones ne participent pas aux négociations pour une réforme de l'État. Néanmoins, à l'instar de l'objectif précédent, nous avons décidé de l'inscrire, puisqu'il s'agit d'une Belgique à quatre.

Comme expliqué précédemment, la situation institutionnelle à Bruxelles n'est plus tenable³⁴⁵. Il s'agit d'un objectif primordial pour une réforme de l'État quel que soit le modèle envisagé. Il est plus que problématique qu'autant de niveaux de pouvoirs cohabitent sur un si petit territoire³⁴⁶. Une simplification institutionnelle constitue donc en soi un objectif essentiel.

Dire que le modèle belge actuel n'est pas efficace revient à enfoncer une porte ouverte. Les compétences sont éparpillées entre les différentes entités fédérées et l'État fédéral³⁴⁷. Un objectif important est donc de regrouper les compétences par bloc homogène et de diminuer le nombre d'entités compétentes sur un même territoire afin de permettre une meilleure efficacité.

La loi spéciale de financement a montré ses limites. En plus d'être devenue complètement illisible, elle n'est maîtrisée que par une poignée d'irréductibles experts. Les Communautés ne pouvant lever d'impôts³⁴⁸, des compétences importantes comme l'enseignement sont sous-financées. Un nouveau modèle fédéral implique de facto une

³⁴³ M. DUBUISSON, « Jean-Luc Crucke au «Soir»: «Au nom de l'efficacité, régionalisons!» », *Le Soir*, 29 janvier 2019, disponible sur : https://www.lesoir.be/203409/article/2019-01-29/jean-luc-crucke-au-soir-au-nom-de-lefficacite-regionalisons#_ga=2.30037558.823948505.1651938566-1378662673.1600171420.

³⁴⁴ Z. VROLIX, « L'exercice de compétences générales par la Communauté germanophone : le point après la cinquième vague de transfert », *Revue générale*, 2022, p. 123.

³⁴⁵ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., pp. 152 à 158.

³⁴⁶ J. VELAERS, « Bruxelles dans la Sixième réforme de l'État », op. cit., p. 192.

³⁴⁷ H. DUMONT, F. BELLEFLAMME, M. BELMESSIERI, P.-O. DE BROUX, M. EL BERHOUMI, et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État, l'art de ne pas choisir*, op. cit., pp. 111-136.

³⁴⁸ R. DEMEUSE et S. WATTIER, « Le partage des compétences en matière de fiscalité et de budget » in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, op. cit., pp. 313-314.

révision du modèle de financement. Cela passe par le respect d'attentes fort différentes entre le nord du pays souhaitant une répartition selon l'impôt des personnes physiques, et le sud favorable à des clés de répartition tenant compte de la population.

Enfin, il est souhaitable de tendre vers un modèle le plus symétrique possible entre les différentes entités³⁴⁹. Ceci exclut donc le modèle dit 2+2. La symétrie permet de faciliter la répartition du financement, la clarté du système et la coopération entre entités. Évidemment, certaines situations comme Bruxelles peuvent rendre compliquée, voire impossible une symétrie parfaite, voilà pourquoi il s'agit surtout d'une balise plutôt que d'une condition à remplir.

Chapitre 2. Les contraintes

Afin que ce modèle soit le plus réaliste possible et qu'il obtienne un minimum d'adhésion, il est nécessaire de fixer un certain nombre de contraintes découlant, soit de la réalité de notre pays, soit des volontés politiques.

Primo, il est indispensable de garantir une autonomie flamande dans certaines matières en Région bruxelloise. Il semble en effet impensable, politiquement, que la culture ou l'enseignement néerlandophone soient exercés par l'assemblée bruxelloise³⁵⁰. Ce serait une erreur de nier le fait que pour la Flandre, Bruxelles fait partie de son territoire. Non seulement ce n'est pas faisable politiquement, mais ce n'est pas non plus dans l'intérêt des Bruxellois. En effet, les institutions culturelles et l'enseignement néerlandophones présents à Bruxelles bénéficient d'un meilleur financement que leurs équivalents francophones. On parle souvent du milliard flamand transféré vers Bruxelles. Quel que soit le modèle institutionnel, ces matières devront être gérées par un groupe politique flamand sans intervention francophone.

Secondo, toujours à Bruxelles, il est nécessaire de prévoir des mécanismes de protection de la minorité néerlandophone. A nouveau, le contraire semble impossible politiquement. Il est vrai que, démocratiquement, on peut s'interroger sur la parité exigée au Gouvernement bruxellois et sur la règle des 80/20 appliquée tant pour le financement que pour la composition du Parlement, alors que les Néerlandophones représentent à Bruxelles entre 5 et 10 % de la population. Néanmoins, la Belgique repose sur de nombreux mécanismes de

³⁴⁹ Même si certains auteurs préconisent au contraire un modèle asymétrique. Voir. H. VUYE, « Brussel : enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen » in *België, quo vadis ? Warheen na de zesde staatshervorming*, op. cit., pp. 200-204.

³⁵⁰ A. ALEN, « L'avenir institutionnel de la Belgique », *Revue générale*, 2022, p. 24.

protection des minorités comme c'est le cas, par exemple, pour les Francophones au niveau fédéral. A Bruxelles, cette protection se démarque tout d'abord au niveau du régime linguistique, que ce soit dans les établissements de santé, les aides aux personnes ou l'administration. Chaque Néerlandophone doit bénéficier du droit d'avoir un interlocuteur parlant sa langue. Dans le cas de transferts de compétences vers la Région bruxelloise, il est indispensable que ces règles de régime linguistique soient respectées et qu'un cadre soit donc fixé. Au-delà des mesures individuelles, des protections institutionnelles doivent également être prévues comme une représentation minimum dans les assemblées et gouvernements, des majorités renforcées pour certaines matières ainsi que des règles de répartition du financement.

Tertio, même si la disparition de la Communauté française est fixée comme objectif, il nous semble dommageable de supprimer tout lien institutionnel entre la Wallonie et Bruxelles que ce soit pour des raisons d'efficacité ou d'économies d'échelle. Ainsi, scinder la RTBF n'apparaît pas comme intéressant pour les deux régions. L'enseignement obligatoire et supérieur pourrait, théoriquement, être gérés séparément. Toutefois, la grande mobilité étudiante³⁵¹ et la présence d'institutions ayant des sites dans les deux régions appellent, a minima, à une coopération comportant une législation cadre ainsi qu'à la création d'institutions communes aux deux régions.

Quatro, toute réforme de l'État doit reposer sur un « jeu à somme nulle », c'est-à-dire que tout avantage octroyé à une partie doit s'accompagner d'une contrepartie pour l'autre. Cette règle, que l'on peut qualifier de dommageable car, en partie, à l'origine de la complexité actuelle du système et empêchant de s'attaquer à certains déséquilibres, ne semble pas pouvoir être contournée.

Quinto, il faut tenir compte des aspirations flamandes, mais aussi de plus en plus wallonnes, à plus d'autonomie institutionnelle. J'entends par là que ces deux régions souhaitent avoir dans leur carquois le plus de matières n'étant pas exercées par le fédéral. Cette contrainte implique également qu'il n'est pas faisable de refédéraliser la plupart des compétences.

³⁵¹ A titre d'exemple, près de 25% des étudiants belges inscrits dans l'enseignement supérieur à Bruxelles sont domiciliés en Région wallonne. Voy. Perspective Brussels, *Panorama de la vie étudiante : pratiques urbaines et rapport à la ville*, 2020, p. 14.

Sexto, un nouveau modèle institutionnel doit comporter des bases démocratiques. Cela signifie tout d'abord une place importante laissée aux assemblées législatives. Actuellement, celles-ci sont souvent mises de côté dans les accords de coopération³⁵². Il importe donc de leur réserver un rôle à jouer sans pour autant rendre les différentes procédures trop lourdes. Cela comprend aussi une représentation la plus fidèle possible, même si ce n'est pas toujours réalisable, comme expliqué dans le cas du Parlement bruxellois. Enfin, il est essentiel de garantir une responsabilité politique. Dans les pistes de Belgique à quatre, on avance parfois la création d'institutions technocratiques communes à certaines régions à l'instar de l'ARES en ce qui concerne l'enseignement supérieur francophone³⁵³, mais sans prévoir de réelle responsabilité devant les parlements concernés pour les personnes à la tête de ces administrations. Il s'impose donc de prévoir qu'aucune instance n'échappe à un contrôle démocratique.

Septimo, ne pas créer des sous-nationalités à Bruxelles³⁵⁴, c'est-à-dire demander aux habitants de devoir choisir entre une communauté ou une autre. Bien sûr, et c'est déjà le cas à l'heure actuelle, les Bruxellois sont libres de fréquenter les établissements scolaires, culturels ou de santé de la communauté de leur choix, mais il ne peut leur être demandé de devoir choisir une communauté pour, par exemple, les allocations familiales. En effet, comme le souligne Céline Romainville, ce principe permet d'éviter l'installation d'une « clôture culturelle » tout en laissant aux Bruxellois la liberté de fréquenter les institutions de leur choix³⁵⁵. Une Belgique à quatre permet, théoriquement, de mettre fin aux inconvénients qu'il pose³⁵⁶, toutes les compétences étant exercées par la Région, mais cela semble difficilement faisable en pratique vu la volonté flamande de maintenir une intervention à Bruxelles. Cette absence de sous-nationalité est vouée à perdurer si l'on veut éviter une concurrence malsaine entre entités fédérées.

Octavo, une modification des frontières des régions linguistiques et donc des entités fédérées, qui nécessite deux tiers des suffrages et une majorité dans chaque groupe linguistique au Parlement fédéral³⁵⁷, doit être écartée. Il s'agit d'une option qui est parfois

³⁵² Voy. K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge » in *La sixième réforme de l'État, tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, op. cit., pp. 490-510.

³⁵³ C. ROMAINVILLE, « Les défis d'une Belgique à 4 », op. cit., p. 82.

³⁵⁴ Voy. H. DUMONT et S. VAN DROOGENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », op. cit., pp. 201-226.

³⁵⁵ C. ROMAINVILLE, « Le partage des compétences à Bruxelles », op. cit., pp. 354-355.

³⁵⁶ Notamment, l'interdiction pour les communautés de prélever un impôt à Bruxelles.

³⁵⁷ Art. 4 de la Constitution.

avancée concernant la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, à la suite de l'expansion de la ville, les communes flamandes périphériques font désormais parties de l'agglomération bruxelloise au sens socio-économique du terme. Un élargissement de Bruxelles permettrait d'augmenter ses revenus, les communes en question ayant un niveau d'IPP supérieur à celui de la Capitale. Néanmoins, il est impensable que la Flandre accepte de céder une partie de son territoire à la Région bruxelloise, voilà pourquoi nous fixons comme contrainte le maintien des frontières actuelles.

Nono, la coopération ne va pas de soi. Chaque réforme de l'État est venue avec son lot de nouveaux mécanismes de coopération. Force est de constater que cela ne fonctionne pas toujours³⁵⁸ (voy. *supra*). Les entités fédérées restent frileuses en la matière, et même lorsque la mise en œuvre de tels accords est rendue obligatoire, ceux-ci peinent à voir le jour, à l'instar de la Communauté métropolitaine bruxelloise³⁵⁹. Une contrainte est donc de trouver des incitants à coopérer pour les différents acteurs du fédéralisme belge.

Decimo, Bruxelles et la Wallonie ont un rendement IPP faible comparé à la Flandre et à leur part dans la population belge³⁶⁰. Cette donnée est importante dans la réflexion pour un nouveau modèle de financement. En effet, face à la demande flamande d'utiliser de plus en plus l'IPP, soit comme clé de répartition, soit comme source directe de financement pour certaines compétences, il faut garder à l'esprit que cela affecterait de manière très négative les finances bruxelloises et wallonnes. Il est donc dans leur intérêt de maintenir des clés tenant compte de la population ou un mécanisme national de solidarité.

Undecimo, toute disparition d'entité fédérée implique un partage de sa dette. C'est dans le cas de la Communauté française que se pose surtout la question. Selon la Cour des comptes, elle pourrait se chiffrer à près de 15 milliards d'euro en 2025³⁶¹. En cas de suppression de la Communauté, il serait indispensable de trouver un accord afin de désigner les pouvoirs qui reprendront sa dette, l'annulation de celle-ci n'étant pas possible.

³⁵⁸ P. MINSIER et M. UYTENDAELE, « Accords de coopération » in, *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, op. cit., pp. 28-29.

³⁵⁹ Voy. D. KEYAERTS, « Coöperatief federalisme 2.0 of niet ? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en / of andere (nieuwe) technieken van samenwerking » in *Het federale België na de zesde staatshervorming*, op. cit., pp. 51-55.

³⁶⁰ Voy. M. FONTAINE, H. BOGAERT, M. DEJARDIN, B. BAYENET, M. MIGNOLET, I. TOJEROW, M. BOURGEOIS et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022, p. 76.

³⁶¹ COUR DES COMPTES, *Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2022 de la Communauté française*, 2021, p. 19.

Conclusions préliminaires

Avant de rentrer dans le développement du modèle, quelles conclusions préliminaires pouvons-nous tirer à ce stade ?

Tout d'abord, force est de constater que de futurs transferts de compétences du niveau fédéral vers le niveau fédéré rentreraient, pour la plupart, dans une configuration d'une Belgique à quatre³⁶². La sixième réforme de l'État a dû s'attaquer à un tabou, transférer des compétences directement liées aux personnes, à savoir les allocations familiales, sans créer de doubles nationalités à Bruxelles (voy. *supra*). Le résultat est que cette matière est maintenant exercée par la COCOM, la Communauté germanophone, la Communauté flamande sur le territoire de la Région flamande et la Région wallonne sur le territoire de la région de langue française. On pourrait assister à un transfert de l'intégralité des soins de santé. Si tel est le cas, il est fort à parier que la répartition se ferait selon le même schéma, en tout cas en ce qui concerne le remboursement des soins. Il est possible de procéder à une régionalisation, mais cela veut dire qu'à Bruxelles, la compétence est exercée par la Région et non la COCOM, ce qui prive les Flamands de l'exigence de double majorité.

Ensuite, nous pouvons conclure que rien n'empêche, du moins juridiquement, que toutes les compétences dévolues aux entités fédérées soient exercées par quatre régions moyennant révision de la Constitution et des lois spéciales. On l'a vu, cette formule se heurterait à un certain refus flamand pour Bruxelles, et entraînerait des surcoûts pour l'enseignement ou les médias, mais il s'agit d'obstacles théoriquement surmontables. Un modèle à quatre régions est donc juridiquement possible.

Une conclusion ne surprendra pas le lecteur : Bruxelles constitue le nœud du problème qui empêche de mettre ce modèle à quatre facilement en œuvre. En effet, comme déjà développé à plusieurs reprises, il n'entraîne aucun changement pour la Flandre sur le territoire de sa région. En Wallonie, cela ne pose pas plus de difficultés, ce modèle entraînant uniquement le transfert des compétences de la Communauté française. Le même raisonnement s'applique pour la Communauté germanophone, qui se voit renforcée. Comme nous l'avons vu, la situation est beaucoup plus complexe à Bruxelles, que ce soit par rapport à

³⁶² Voy. M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la Sixième réforme de l'État », in *Les institutions bruxelloises en 2014*, E. VANDENBOSSCHE (dir.), Bruges, Die Keure, 2017, pp. 47-56.

l'intervention flamande sur le territoire de la capitale ou pour les liens entre Francophones du pays.

J'en arrive à identifier trois questions à résoudre pour pouvoir aboutir à un modèle à quatre régions :

Primo, le lien entre les Francophones de Bruxelles et la Région wallonne pour les matières culturelles, l'enseignement obligatoire et supérieur et les médias. Ces trois branches sont celles où, pour des raisons pratiques et financières, il est le plus important de garder une gestion commune.

Secundo, l'intervention de la Flandre sur le territoire bruxellois pour ces trois mêmes compétences ainsi que pour les matières personnalisables actuellement exercées par la COCOF et la Communauté française. En effet, comme expliqué plus haut, l'exercice ou non de ces compétences par la Flandre conditionne le transfert de ces compétences à la Région ou à la COCOM, si l'on souhaite obtenir un modèle symétrique.

Tertio, la représentation et la protection de la minorité flamande à Bruxelles. Cela conditionne les compétences communautaires que la Flandre serait prête à céder à la Région bruxelloise. Cela passe par un régime linguistique adapté ainsi que des mécanismes institutionnels de protection.

Dernière conclusion, qui dicte le modèle final : la coopération est la clé de la réussite. Le modèle d'une Belgique à quatre supprime des entités assurant le lien avec d'autres. Il semble dès lors indispensable de prévoir des mécanismes de coopération efficaces car, comme il a été montré, chaque entité peut gérer ses compétences de son côté, mais cela au prix d'une grande inefficacité et de gabegies. Les mécanismes actuels ne sont pas suffisants et ne permettent pas un contrôle démocratique digne de ce nom. L'objectif principal est donc d'arriver à donner aux acteurs institutionnels les clés leur permettant, s'ils le souhaitent, de parcourir les prochaines années ensemble.

Chapitre 3. Le modèle

La coopération doit se réfléchir non seulement de manière législative, c'est-à-dire en ce qui concerne la fixation de législations communes ou de cadres réglementaires, mais également du point de vue de l'exécutif, que ce soit au niveau de la mise en place d'une autorité ministérielle commune ou de la création d'administrations communes.

Section 1. Le niveau législatif

La Sixième réforme de l'État a mis en place le mécanisme des décrets conjoints (voy. *supra*) qui permet à plusieurs assemblées de légiférer ensemble. L'un des objectifs est de ramener les parlements au sein de la coopération. Néanmoins, ceux-ci n'ont quasi jamais été mis en œuvre et nécessitent une procédure lourde réunissant dans une commission mixte des membres de chaque assemblée concernée³⁶³.

C'est pourtant de ce mécanisme que démarre notre réflexion pour proposer un nouvel outil de coopération entre les différentes entités. L'une des causes d'échec de ces décrets conjoints vient notamment de l'énergie demandée aux élus qui ont déjà suffisamment de travail dans leurs propres assemblées. Partant, nous proposons d'avoir des représentants dont la seule mission est d'adopter des législations communes. Comment mettre cela en place pratiquement ?

Cela fait des années qu'on le dit en mort cérébrale, ses compétences ont progressivement été réduites à peau de chagrin et sa suppression n'est plus un tabou. Pourtant, la Sixième réforme de l'État avait voulu en faire un parlement des entités fédérées. Le Sénat nous semble être l'acteur parfait pour assurer un rôle inédit dans notre fédéralisme, le Parlement coopératif. A ce stade, le lecteur aura peut-être lâché un soupir voyant une énième proposition visant à redynamiser le Sénat. Qu'il soit rassuré, à part le nom, cette nouvelle assemblée n'a aucun point commun avec l'organe précité.

Dans ce modèle, à l'instar du Bundesrat allemand, celui-ci est composé de représentants des entités fédérées avec un mandat impératif auxquels, contrairement à l'Allemagne, s'ajoutent ceux de l'État fédéral. Les membres sont donc choisis par les assemblées qu'ils représentent. La désignation de ceux-ci pose plusieurs questions.

Tout d'abord, s'il ne s'agit pas de membres des différentes assemblées, d'où proviennent-ils ? Plusieurs pistes sont envisageables. Il peut s'agir de personnes proposées par le Parlement ou par le Gouvernement ou bien désignées parmi les suppléants. La piste que nous suggérons est d'appliquer une clé d'Hondt en fonction du nombre de représentants dont dispose l'assemblée et de laisser chaque parti proposer la personne de son choix qui devrait

³⁶³ Voy. K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge » in *La sixième réforme de l'État, tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, op. cit., pp. 523-524.

ensuite obtenir une majorité de votes. Cela permet une représentation des partis d'opposition au sein du Sénat.

Se pose ensuite la question de la mobilité de ces membres. Soit ceux-ci, une fois nommés ne peuvent être déchus de leur siège, soit l'assemblée d'où ils proviennent peut les destituer à la majorité des voix. Vu le rôle de représentation qui leur est dévolu, nous penchons pour cette deuxième option.

Pour le groupe fédéral, afin d'être sûr que les représentants défendent bien les intérêts de ce niveau et non uniquement d'une région, on peut opter pour la mise sur pied d'une circonscription fédérale. L'inconvénient est la création d'une asymétrie par rapport aux autres groupes, dont les représentants sont désignés par les assemblées.

Enfin, un statut unique doit être trouvé pour ces représentants étant donné que le statut des parlementaires n'est pas uniformisé en Belgique.

La provenance des sénateurs étant connue, vient la question de la répartition des membres de l'assemblée. Dans un modèle de Belgique à quatre, cinq groupes devraient être constitués. Un flamand, un bruxellois, un wallon, un germanophone et un fédéral.

Nous identifions trois compositions possibles. La première repose sur le poids démographique. Cela permet d'obtenir une représentation fidèle des Belges. Cependant, le groupe germanophone, et dans une moindre mesure Bruxelles, se retrouvent alors avec un nombre très faible de membres, ce qui empêche d'obtenir une représentation efficace de ces assemblées. De plus, le but n'est pas de représenter les Belges mais les entités fédérées et l'Autorité fédérale. La deuxième consiste tout simplement à attribuer 20 % des sièges à chaque groupe. Cela permet d'obtenir une représentation équitable. Mais les Flamands ont alors 20 % des sièges pour leur groupe ainsi que 60 % du groupe fédéral, donc 12 % des sièges ce qui donne 32 % alors que ceux-ci représentent 60 % de la population. La troisième solution est de donner un poids plus important aux petites entités sans pour autant arriver à un nombre exorbitant de représentants. Une idée de composition serait 5 % de Germanophones, 10 % de Bruxellois, 25 % de Wallons, 30 % de Flamands et 30 % pour l'État fédéral. Quoiqu'il en soit, la composition doit être le fruit d'un accord politique, mais comme chaque assemblée dispose d'un droit de veto (voy. *infra*), aucun groupe ne se retrouverait lésé par sa taille au sein du Sénat.

L'objectif est de faire de ce Sénat un parlement de la coopération. Chose unique, la composition de l'assemblée est variable en fonction des entités concernées. En effet, les différents groupes sont appelés à conclure entre eux des accords de coopération, des législations communes sur certaines matières ou des législations cadres. Les sénateurs présents dépendent des parties prenantes. Ainsi, si la Région wallonne et la Région germanophone décident, par exemple, de gérer ensemble les transports, seuls les représentants de ces deux entités sont concernés et participent aux discussions et au vote. Le texte doit obtenir une majorité de voix dans tous les groupes concernés. Les entités fédérées peuvent également passer des accords avec le niveau fédéral. Les textes votés doivent ensuite être transposés dans toutes les assemblées concernées.

L'initiative peut émaner d'un ou plusieurs sénateurs, de l'exécutif coopératif (voy. *infra*) ou encore d'un ministre fédéré ou fédéral. La procédure d'adoption reste la même que pour les textes législatifs classiques avec des débats en commission, d'éventuels amendements et un vote final.

Ces normes sont supérieures aux lois, décrets et ordonnances mais inférieures à la Constitution et aux lois spéciales. Les différents niveaux de pouvoirs sont donc obligés de s'y conformer.

Penchons-nous un peu plus sur le contenu de ces normes. J'identifie trois rôles précis pour cet organe législatif.

Tout d'abord, la conclusion d'accords de coopération. On le sait, le Pouvoir législatif est souvent écarté de ces accords, qui restent entre les mains de l'exécutif. L'objectif est donc que tous les accords passés soient approuvés par le Sénat. Ces accords ont les mêmes contenus qu'aujourd'hui, mais avec une importance renforcée vu le contexte de la Belgique à quatre. En effet, et j'y reviendrai plus en profondeur dans la partie consacrée au pouvoir exécutif, les quatre entités fédérées ayant dans leurs mains toutes les compétences non dévolues au niveau fédéral, c'est via des accords de coopération qu'elles peuvent décider de créer des exécutifs et des administrations communs pour gérer certaines compétences. Il peut également s'agir de décider de mener des politiques communes dans certains domaines.

Ensuite, et c'est à ce niveau que le Sénat est appelé à jouer un rôle important, l'élaboration de législations communes. Lorsqu'un accord de coopération décide qu'une matière sera gérée conjointement, avec ou sans exécutif commun, c'est au Sénat que sont

votés les textes législatifs afférents à ces matières avant d'être transposés dans les Parlements concernés. Pour reprendre l'exemple de la gestion commune des transports par la Région wallonne et la Région germanophone, toute la législation ayant trait à cette matière provient du Sénat.

Enfin, des entités choisissant de ne pas s'engager si loin pourraient néanmoins décider de fixer une législation cadre commune leur laissant tout de même une certaine marge de manœuvre.

L'utilisation du Sénat est donc variable en fonction de la volonté des régions. Certaines pourraient décider de ne pas y avoir recours et de gérer elles-mêmes leurs compétences. D'autres, au contraire, dans une optique de pallier la disparition de certaines entités liens comme la Communauté française, pourraient être plus réceptives à cet outil.

La coopération devenant de plus en plus cruciale dans notre fédéralisme, il peut également être souhaitable que la Constitution ou les lois spéciales listent, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, certaines matières pour lesquelles les différents pouvoirs sont obligés de coopérer tout en y précisant la forme de cette coopération. La Cour constitutionnelle peut devenir officiellement compétente pour s'assurer du respect de ces obligations. En cas de non-conclusion ou de non-application de mécanismes de coopération rendus obligatoires, la responsabilité des entités concernées peut être engagée.

Comme pour toute norme, il doit être possible d'abroger ou de modifier ce que le Sénat a décidé. La logique classique voudrait que l'abrogation se fasse dans les mêmes conditions de vote et de majorité que pour l'adoption. Cela signifie donc que l'accord de toutes les entités concernées serait requis. Le risque que nous identifions est que les différents pouvoirs rechignent à adopter de telles normes, redoutant de ne pas pouvoir se délier si cela devenait nécessaire. Nous proposons donc que pour la modification d'une norme ou une abrogation s'appliquant à toutes les parties, il soit requis l'adoption d'un texte de valeur similaire. Néanmoins, si une partie veut se délier d'un texte, il doit être possible pour elle de le faire moyennant une procédure établie. Un certain délai doit être prévu pour des raisons de sécurité juridique, surtout s'il s'agit d'un accord créant une administration commune.

Section 2. Le niveau exécutif

Il s'agit du point qui reste le plus souvent sans réponse lorsque l'on aborde le sujet de la Belgique à quatre. Si rien n'empêche juridiquement ni théoriquement chaque entité de gérer

seule, de manière autonome, les compétences attribuées, la gestion commune de certaines matières va s'imposer dans la pratique. Il semble en effet difficilement concevable de voir deux chaînes d'information publiques francophones ou néerlandophones, un réseau de transport germanophone, un enseignement différencié entre d'une part les Francophones de Bruxelles et les Wallons et, d'autre part, entre les Néerlandophones de Bruxelles et les Flamands. La solution parfois avancée serait de créer des administrations communes via des accords de coopération. Celles-ci posséderaient un caractère technocratique et l'on a du mal à voir quel contrôle démocratique serait possible. Une solution à plusieurs ministres est aussi envisagée, mais le risque est d'assister à l'émergence de conflits entre ceux-ci ainsi qu'à une dilution de la responsabilité.

Le modèle que nous proposons crée un niveau législatif coopératif. La logique veut donc que soit créé un niveau exécutif commun. Concrètement, les entités peuvent s'associer pour créer des administrations ou des ministères communs avec une personne à leur tête qui serait directement responsable devant le Sénat. Ainsi, il serait, par exemple, possible de recréer un ministère de l'Enseignement francophone.

La personne doit obtenir une majorité dans chaque groupe au Sénat. Elle est issue d'un accord entre les différents partis qui fixe également les objectifs pour la législature. Après chaque élection, elle reste en affaires courantes le temps qu'une nouvelle majorité se dégage.

Une procédure de révocation doit bien sûr être prévue. Deux options sont envisageables. La première est qu'une majorité dans un groupe suffise à démettre le ministre tandis que la deuxième requière une majorité tout groupe confondu. Ce modèle étant construit dans l'esprit de laisser une grande marge de manœuvre aux différentes entités, la première option semble préférable même si elle ouvrirait la voie à une certaine instabilité politique.

Il n'y a cependant pas de gouvernement coopératif. Il peut donc être préférable que le ministre ne soit pas issu d'un parti politique. Néanmoins, si des entités mettent suffisamment de matières en commun, il peut devenir possible de créer un organe collégial de manière informelle.

Les autres règles concernant le fonctionnement des administrations communes, de la répartition du personnel, des statuts et des échelles de traitement doivent être réglées par les accords de coopération portant leur création.

Section 3. Bruxelles

Si le modèle à 4 est relativement simple à mettre en place dans la plupart des régions, ce n'est pas le cas à Bruxelles et il semble impossible d'opter pour l'exercice de toutes les compétences par la Région bruxelloise (voy. *supra*). Il est donc nécessaire de maintenir certaines particularités.

Dans notre modèle, la culture, l'enseignement (obligatoire et supérieur) ainsi que tout ce qui est lié à la langue sont exercés par les groupes linguistiques néerlandophone et francophone du Parlement bruxellois. Chaque groupe comprend également un exécutif en charge de ces matières. Les autres matières qui sont actuellement aux mains des communautés sont quant à elles transférées à la Région bruxelloise.

Au Sénat, le groupe bruxellois comprend 80 % de représentants francophones et 20 % de néerlandophones. Chaque sous-groupe peut conclure des accords de coopération ou des législations communes avec les autres entités dans les matières où il est compétent. Afin de rassurer la Flandre, il peut également être prévu dans la Constitution ou la loi spéciale que le groupe néerlandophone bruxellois soit obligé de gérer en commun avec la Flandre ses compétences. Il est bien sûr possible de prévoir la même chose côté francophone. Cela permet donc aux Francophones et aux Néerlandophones de Bruxelles de garder un enseignement et des médias communs respectifs avec le Nord et le Sud du pays.

Le Parlement et le Gouvernement bruxellois gardent la même répartition qu'actuellement. En effet, ouvrir la porte à des changements risque de mener à des demandes de modifications des protections dont bénéficient les Francophones au niveau fédéral. Des exigences de double majorité peuvent être prévues dans certaines matières comme celles qui sont actuellement dévolues à la COCOM.

Section 4. Le financement

Les pistes qui vont suivre concernant le financement ne sont pas directement liées au modèle qui vient d'être exposé. Il s'agit plutôt d'idées concernant le modèle de Belgique à quatre et aspirant à un équilibre budgétaire pour les différentes régions.

Il ne fait pas beaucoup de doute que les régions continueront à posséder un pouvoir fiscal. Une inconnue est l'étendue de celui-ci, le transfert de compétences de l'Autorité fédérale pouvant s'accompagner des recettes de certains impôts comme l'impôt des sociétés.

En ce qui concerne des compétences coûteuses et actuellement sous-financées comme l'enseignement, il est souhaitable de revenir vers des clés de répartition tenant compte uniquement du nombre d'élèves. L'avantage du modèle à quatre par rapport au modèle actuel est que les régions possédant un pouvoir fiscal peuvent compléter les dotations de l'État fédéral avec leurs recettes.

Certains auteurs, comme Philippe Van Parijs, propose un modèle dit « Capuccino » avec des dotations minimums prévues par le Pouvoir fédéral et réparties selon des clés tenant compte de la population, tandis que les régions seraient libres de les compléter de la manière qu'elles le souhaitent³⁶⁴.

Concernant Bruxelles, dans le modèle développé ci-dessus, il est nécessaire de prévoir des règles spécifiques pour le financement de chaque sous-groupe. L'enseignement serait financé par la dotation prévue à cet effet. Concernant les autres compétences et les surplus versés à l'enseignement, le plus probable politiquement semble être la clé 80/20 avec des versements venant de la Région bruxelloise.

Les Francophones peuvent se sentir lésés par cette clé qui ne reflète pas la réalité sociologique bruxelloise qui se situe plutôt aux alentours de 90/10. Néanmoins, lorsque l'on regarde les compétences concernées, il en ressort que pour l'enseignement obligatoire et supérieure à Bruxelles, le rapport est d'environ 75/25³⁶⁵. L'enseignement francophone en ressort donc gagnant. Pour la culture, cela varie en fonction de l'application du critère d'activité. Si, à l'instar d'aujourd'hui, des établissements bilingues comme l'Ancienne Belgique restent rattachés au groupe néerlandophone, le rapport peut arriver à 80/20.

En ce qui concerne les administrations et les compétences gérées en commun, c'est aux accords de coopération qu'il appartiendrait de prévoir le financement apporté par chaque partie prenante. Il n'y a donc pas de clés prédéfinies.

Quel que soit le modèle choisi, la suppression de la Communauté française pose de grandes questions au niveau de sa dette. Celle-ci devrait se chiffrer à 15 milliards d'euros en 2025³⁶⁶. On pourrait s'attendre à ce qu'elle soit scindée entre la Région wallonne et la Région bruxelloise dans un rapport 75/25. Cela soulève deux difficultés. La première est liée à la

³⁶⁴ P. VAN PARIJS, *Belgium, une utopie pour notre temps*, Transversales, Bruxelles, 2018, pp. 107-130.

³⁶⁵ PERSPECTIVE BRUSSELS, *Minibru 2022*, 2022, p. 23.

³⁶⁶ COUR DES COMPTES, *Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2022 de la Communauté française*, 2021, p. 19.

situation spécifique de la Région bruxelloise. Les Néerlandophones Bruxellois vont-ils accepter la reprise de cette dette qui viendrait grever les finances régionales alors qu'elle ne les concerne pas ? Ensuite, le montant est si important que cela porterait un coup conséquent aux finances wallonnes et bruxelloises, qui ne sont déjà pas au beau fixe, avec un risque de dégradation de leur note respective sur les marchés financiers. Cela pourrait entraîner une augmentation des taux d'intérêts et les mener à de graves difficultés financières. Nous proposons une situation alternative qui, loin d'être idéale, permettrait d'éviter qu'une région ne soit dans le rouge. La dette de la Communauté française serait reprise en tout ou en partie par l'Autorité fédérale. En contrepartie, un montant équivalent serait repris ou versé à la Flandre. Même pour l'État belge, il s'agirait d'une augmentation conséquente, qui devrait néanmoins être acceptée par les marchés.

Section 5. Les avantages du modèle

Ce modèle s'ancre dans une configuration semblable à celle d'une Belgique à quatre entités. Nous pouvons plutôt parler de modèle à 4+2, une entité francophone et une autre néerlandophone subsistant pour certaines compétences à Bruxelles.

Les avantages de la Belgique à quatre ont déjà été développés plus haut. Rappelons que cela permet une meilleure compréhension pour les citoyens, un regroupement des compétences permettant de mener des politiques plus efficaces et plus cohérentes ainsi qu'un accès à des ressources fiscales pour la plupart des matières.

La grande nouveauté de ce modèle se situe au niveau de la coopération. Ce modèle vise à donner une certaine flexibilité aux différentes entités, celles-ci pouvant décider de travailler ou non avec d'autres. L'exigence de majorité dans chaque groupe permet que la mise en commun de compétences ne rime pas avec abandon de celles-ci. De plus, aucun engagement n'est définitif et il est donc possible de réexercer ses compétences seul. Cette grande marge de manœuvre laissée aux entités, qui peut aussi être vue comme un défaut, a pour but de recueillir leur confiance et donc de les encourager à travailler ensemble.

En ayant un Sénat composé de représentants dont il s'agit de l'unique mandat et dédiés entièrement à la coopération, la volonté est de faire passer le fédéralisme coopératif dans une nouvelle dimension. En effet, nous sommes partis du constat que faire travailler plusieurs entités ensemble demande beaucoup de temps et d'énergie. Néanmoins, il ne faut pas tomber dans l'illusion, il est probable que les représentants de certains groupes ne travaillent que très

peu et ne montrent pas une ouverture à la coopération. On peut cependant à espérer que cela permette d'accroître la coopération des entités fédérées entre elles et avec l'Autorité fédérale.

Ce modèle permet également de maintenir un lien entre Bruxelles et respectivement la Wallonie et la Flandre. Ces liens sont indispensables. La Communauté française, tout en disparaissant, peut ainsi laisser la place à une administration commune pour gérer certaines matières tout en évitant les difficultés de financement qui la gangrènent. De plus, les matières exercées en commun n'étant pas bridées par une liste dans une loi spéciale, il est possible de pousser ces liens plus loin si une volonté d'aller dans cette direction venait à apparaître.

Enfin, toutes les contraintes exposées au début sont respectées. Cela signifie que ce modèle pourrait être implémenté sans trop de difficultés politiques et juridiques. Il reste évidemment des inconnues. Par exemple, est-ce que la Flandre serait prête à accepter de n'avoir à Bruxelles que les compétences liées à l'enseignement et la culture ? Comme dans toute réforme de l'État, le modèle final dépendra de la négociation.

Section 6. Les inconvénients du modèle

Certains inconvénients et dangers sont directement liés à la Belgique à quatre (voy. *supra*).

Le pari de ce modèle est de laisser une grande autonomie et marge de manœuvre aux entités fédérées dans le domaine de la coopération. Un premier danger est l'absence de volonté de travailler ensemble et que ce nouveau Sénat se retrouve être une coquille vide. La vocation de celui-ci est d'être au service des différentes entités. Celles-ci restant maîtresses de leurs compétences, il n'est pas possible d'aller plus loin sauf à prévoir des obligations à coopérer dans certaines matières.

Une faiblesse est le risque de lenteur. En effet, comme les décisions nécessitent des majorités dans chaque groupe, il est plus que probable que la recherche de compromis sera longue et fera l'objet d'âpres négociations, surtout en cas de majorités différentes entre les entités.

Il faut également pointer la fragilité du modèle. En effet, pour éviter que coopération ne rime avec abandon de compétences, il existe une possibilité pour les entités de revenir en arrière. Le risque est qu'en cas de changement de majorité ou de conflit, tout ce qui a été voté vienne à être défait ou que des administrations communes soient dissoutes. Il est évident que

cela entraînerait des coûts considérables. Il faut donc espérer une certaine responsabilisation du pouvoir politique.

De plus, il y a un risque d'effet « Canada Dry », c'est-à-dire de recréer certaines difficultés rencontrées actuellement. Ainsi, la mise en place d'administrations communes ou le rôle du Sénat pourraient être flous dans l'esprit des citoyens et rencontrer certains problèmes d'efficacité. Un enseignement commun francophone pourrait se trouver confronté aux mêmes difficultés de financement qu'à l'heure actuelle. Il est également nécessaire de garder à l'esprit qu'un nouveau modèle ne mettra pas fin à toutes les difficultés que rencontre le fédéralisme belge actuellement.

Enfin, et il s'agit du danger le plus important, il y a le risque que ce modèle soit si performant qu'il devienne superflu de garder des compétences à l'échelon fédéral.

Conclusion du modèle

Fait rare en la matière, il existe un consensus sur un point : la complexité du fédéralisme belge. Cette intrication vient-elle des nombreuses contraintes avec lesquelles le modèle belge doit composer ou bien est-ce le fédéralisme qui a entraîné ces exigences menant à un tel enchevêtrement ? La question se résume à celle de l'œuf et de la poule. Il est néanmoins sûr que les positions et revendications actuelles empêchent d'arriver à un modèle simple et efficace. Néanmoins, il ne faut pas pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain. Le projet Belgique est encore viable. Il ne fait aucun doute que son avenir est, en partie, conditionné à la coopération entre les différentes entités fédérées et avec l'Autorité fédérale. C'est sur ce constat que repose l'ADN du modèle proposé. Celui-ci vise à laisser une grande autonomie aux entités fédérées tout en espérant une participation de celles-ci via des représentants dont ce serait le seul mandat. Cela pourrait-il fonctionner ? Rien n'est moins sûr. Le tableau de la coopération en Belgique est plutôt sombre. Néanmoins, un modèle de Belgique à quatre rendrait cette compétence plus incontournable pour des raisons pratiques et financières. La réussite reste conditionnée à la volonté politique. C'est ici que le rôle du technicien s'arrête. Un outil est proposé, comprenant les différentes contraintes actuelles, la balle est dans le camp du politique. Comme l'écrit Albert Camus dans le Mythe de Sisyphe : « *En vérité, le chemin importe peu, la volonté d'arriver suffit à tout* ».

Conclusion

La Belgique à quatre est dans l'air du temps, mais n'en reste pas moins insaisissable. En effet, l'acception du modèle varie en fonction de la bouche d'où il sort. Les intentions sont également différentes d'un interlocuteur à l'autre. Pour certains, il s'agit d'un moyen de renforcer les régions et leur autonomie, pour d'autres de simplifier le fédéralisme belge ou bien encore de refléter une situation existante.

La conclusion principale de ce mémoire est qu'un modèle de Belgique à quatre entités égales n'est pas possible dans l'état actuel des choses. Ce modèle implique en effet l'abandon de la présence flamande sur le territoire bruxellois, ce qui est inacceptable pour ceux-ci, et entraînerait la perte d'une source d'investissement importante pour Bruxelles.

Actuellement, deux modèles se font face. D'une part, le modèle 2+2 basé sur les Communautés, considérant qu'à Bruxelles il n'y a que des Francophones et des Néerlandophones et passant sous silence le fait bruxellois. D'autre part, le modèle à 4 basé sur les régions linguistiques et considérant qu'il n'y a que des Bruxellois dans la capitale, mais ne prenant pas en compte que ceux-ci sont Francophones ou Néerlandophones. Le modèle actuel, bien que compliqué et critiquable, prend en considération tous ces éléments.

Des modèles hybrides existent, ayant à l'esprit l'aspect simplificateur d'une Belgique à quatre, comme ceux proposant le maintien de deux véhicules communs, un flamand et un francophone, pour certaines matières comme l'enseignement et la culture. Cette alternative permet non seulement de ne pas frustrer la Flandre, mais aussi de maintenir un lien entre Francophones. Cela n'empêche évidemment pas d'avoir quatre entités exerçant la globalité des compétences dévolues au niveau fédéré et ainsi d'agir sur des blocs cohérents.

La situation bruxelloise, qui se révèle être le nœud du problème, doit être prise en compte. L'un des enjeux centraux est de maintenir une protection suffisante pour la minorité flamande au sein des institutions bruxelloises. Il s'agit en effet d'un élément déterminant pour conserver les protections dont disposent les Francophones au niveau fédéral et pour permettre une suppression de la COCOM en faveur de la Région. Cela impliquerait donc de mettre fin à la *summa divisio* entre compétences communautaires et régionales à Bruxelles. La COCOF pourrait également se voir retirer son rôle d'entité fédérée. On pourrait donc imaginer à Bruxelles, une Région forte ayant une grande partie des compétences, tandis que les Communautés flamandes et françaises, ou des entités équivalentes garderaient certaines

matières étant à l'heure actuelle intransférables. Cela nécessiterait d'accorder une attention suffisante aux régimes linguistiques.

On le voit donc, même s'il ne s'agit pas exactement d'un modèle à quatre, il est possible de s'en rapprocher.

Une nouvelle réforme de l'État n'est pas sans danger. Il y a tout d'abord le risque que le modèle à 4 dégénère en 2+2 ce qui serait une profonde atteinte démocratique pour les Bruxellois. Un autre danger serait celui d'une situation, comme cela s'est déjà produit dans le passé, où les Flamands auraient une position commune face à des Francophones désunis et mal préparés. Cela pourrait alors entraîner une réforme inégale. Il est donc souhaitable que les partis francophones commencent à se concerter ensemble, notamment sur le sort à réserver à la Communauté française.

L'exercice effectué dans ce mémoire, à savoir lister les contraintes d'une réforme de l'État, montre à quel point il est compliqué d'arriver à un fédéralisme performant. Ainsi, un élargissement de la région bruxelloise à son hinterland résoudrait un certain nombre de problèmes auxquels celle-ci fait face. C'est actuellement impensable. Bon nombre de ces contraintes viennent des exigences et des positions des partis politiques qui, comme on l'a vu, ne reflètent pas toujours les aspirations de la population.

Cela pousse à s'interroger sur la manière dont sont menées ces réformes de l'État. L'idéologie ne prime-t-elle pas trop sur le pragmatisme? Le sujet institutionnel est généralement plus enflammé chez les partis que dans le reste de la société. Il a été annoncé que la population serait invitée à donner son avis sur la prochaine réforme. Cela ressemble malheureusement plus à un vœu pieux. D'autant plus, qu'il semble, hélas, fort compliqué de pouvoir faire participer quiconque n'a pas été formé sur le sujet, et ce en raison du caractère intriqué de l'institutionnel belge.

Une idée serait de charger une commission indépendante, composée de constitutionnalistes, de politologues, d'économistes mais aussi de sociologues, d'historiens ainsi que des membres de la société civile, de travailler sur un modèle pour une nouvelle Belgique. Il est certain que le Parlement et donc les partis devront avoir le dernier mot mais

cela aurait le mérite de proposer un modèle obtenu différemment. Hugues Dumont propose lui d'élire une assemblée constituante chargée de régler le futur institutionnel du pays³⁶⁷.

La Belgique aura 200 ans en 2030. Pour beaucoup, la Septième réforme de l'État ne serait que celle précédant la huitième. Pourtant, il est grand temps de sortir de ce cycle infernal de réformes appelant la suivante et ne rendant que plus compliqué le schéma institutionnel belge. Les défis auxquels notre pays va faire face sont tels qu'il n'est plus concevable de devoir laisser une si grande place à l'institutionnel dans le débat politique.

³⁶⁷ H. DUMONT, « L'avenir de l'État belge entre le souhaitable et le prévisible », *Revue générale*, n°2022/1, Mars, pp. 49-50.

Bibliographie

Législation

Textes de loi

- Constitution coordonnée du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054.
- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.
- Loi spéciale du 8 août 1988, modifiant sur certains points la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 13 août 1988, p. 11367.
- Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667.
- Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, p. 850.
- Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, *M.B.*, p. 26646.
- Loi spéciale du 19 juillet 2012 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande, *M.B.*, 22 août 2012, p. 49252.
- Loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste refinancement des institutions bruxelloises, *M.B.*, 22 août 2012, p. 49268.
- Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8594.
- Loi du 24 juillet 1961 prescrivant l'exécution en 1961 des recensements généraux de la population, de l'industrie et du commerce, *M.B.*, 1er août 1961, p. 6140.
- Loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites de provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière

administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen, *M.B.*, 22 novembre 1962, p. 10315.

- Loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 6 juillet 1971, p. 8449.
- Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise., *M.B.*, 23 juillet, p. 8910.
- Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 24 août 1971, p. 9782.
- La loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, *M.B.*, 22 août 1974, p. 10368.
- Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.*, 18 janvier 1984, p. 611.
- Loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993, p. 16838.
- Décret du 15 décembre 2021 contenant le budget des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2022, *M.B.*, 15 février 2022, p. 11611.
- Décret du 15 décembre 2021 contenant le budget des recettes de la Communauté française pour l'année budgétaire 2022, *M.B.*, 31 décembre 2021, p. 126707.

Accords de coopération

- Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *M.B.*, 18 décembre 2013, p. 9823.

Travaux préparatoires

- Projet de loi portant diverses réformes institutionnelles du 28 juillet 1978, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, no 461/1.
- Projet de loi portant diverses réformes institutionnelles du 28 juillet 1978, avis de la section législation du Conseil d'État n°13.167/2 du 1^{er} août 1978 et n°13.173/2 du 4 août 1978, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, no 461/1.
- Rapport de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2232/5.
- Raad van State, 34.339/AV van 29 april 2003, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2002-2003, nr. 1709/1.

Jurisprudence

- C. const., 30 janvier 1986, n°9/86.
- C. const., 22 décembre 1994, n°90/94.
- C. const., 3 octobre 1996, n°54/96.
- C. const., 21 mars 2000, n°30/2000.
- C. const., 13 mars 2001, n°33/2001.
- C. const., 17 décembre 2003, n°166/2003.
- C. const., 28 septembre 2006, n°145/2006.
- C. const., 8 décembre 2011, n°184/2011.
- C. const., 8 mars 2012, n° 40/2012.
- C. const., 24 mai 2012, n°67/2012.
- C. const., 29 octobre 2015, n°152/2015.
- RvVb, 25 février 2021, n° RvVb-A-2021-0697.

Doctrine

Monographies

- ALEN, A., *La Belgique: un fédéralisme bipolaire et centrifuge*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, 1990.
- ALEN, A., *De vijfde Staatshervorming van 2001*, Bruges, die Keure, 2002.
- ALLEN, A., et, MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011.
- ALEN, A., et, SUETENS, L.P., *Zeven knelputen na zeven jaar staats-hervorming*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988.
- ALEN, A., et, SUETENS, L.P., *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 1993.
- BAYENET, B., BOURGEOIS, M., et, DARTE, D., *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la Sixième réforme de l'État : précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Bruxelles, Larcier, 2017.
- BRASSINE, J., et, DESTATTE, P., *Un fédéralisme raisonnable et efficace pour un État équilibré*, Institut Jules Destrée, Namur, 2007.
- CLEMENT, J., *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten: het Belgisch model: een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurstaalwetgeving*, Anvers, Intersentia, 2003.
- DELWIT, P., *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009.
- DENECKERE, G., De WEVER, B., De PAEPE, T., et, VANTHEMSCHE, G., *Een geschiedenis van België*, Gand, Academia Press, 2020.
- DE SCHAEFDRIJVER, S., *De Grote Oorlog: het koninkrijk België tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Anvers, Houtekiet, 2013.
- DESTATTE, P., *Un fédéralisme belge basé sur quatre régions égales en droit*, Institut Jules Destrée, Namur, 2014.

- DUBOIS, S., *L'invention de la Belgique: genèse d'un Etat-Nation, 1648-1830*, Bruxelles, Racine, 2005.
- DUJARDIN, V., et, WITTE, E., *Nieuwe geschiedenis van België I*, Tielt, Lannoo, 2005.
- DUMONT, H., BELLEFLAMME, F., BELMESSIERI, M., DE BROUX, P.-O., EL BERHOUMI, M., et, HACHEZ, L. (dir.), *La sixième réforme de l'État: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015.
- GOVAERT, S., *Bruxelles en capitale. 1958-2000. De l'expo à l'Euro*, Bruxelles, De Boeck Université, 2000.
- HAYT, F., et, GALLOY, D., *La Belgique: des tribus gauloises à l'état fédéral*, 5e éd. actualisée, Bruxelles, De Boeck, 2006.
- LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge: fondements et institutions*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2017.
- MABILLE, X., *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, Bruxelles, CRISP, 2003.
- MATTHIJS, H., et, MERGAERTS, S., *Overheidsbegrotingen. n. I: federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Zesde editie., Bruges, Die Keure, 2015.
- PEETERS, Y., *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, Die Keure, 2015.
- PIRON, D., *Gouverner les régions par les finances publiques*, Bruxelles, Larcier, 2019.
- RASKIN, B., *De taalgrens, of Wat de Belgen zowel verbindt als verdeelt*, Louvain, Davidsfonds, 2012.
- RENDERS, D., *Droit administrative général*, Bruxelles, Larcier, 2019.
- REYBROUCK, K., et SOTTIAUX, S., *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019.
- STENGERS, J., *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918, t. 1 : Les Racines de la Belgique*, Bruxelles, Racine, 2000.

- STENGERS, J., *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918, t. 2 : Le grand siècle de la nationalité belge*, Bruxelles, Racine, 2002.
- VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., et, BRACKE, S., *België voor beginners: wegwijs in het Belgisch labyrint*, Bruges, Die keure, 2021.
- VANDE LANOTTE, J., DE PELSMAEKER, T., et, GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch publiekrecht*, Bruges, Die keure, 2013.
- VANDE LANOTTE, J., *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, vlugschrift, 2011.
- VAN LOO, B., *De Bourgondiërs: aartsvaders van de Lage Landen*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2019.
- VAN PARIJS, P., *Belgium, une utopie pour notre temps*, Transversales, Bruxelles, 2018.
- VANPRAET, J., *De latente staats hervorming*, Bruges, Die Keure, 2011.
- VANWELKENHUYZEN, A., VELU, J., SALMON, J.J-A., et, al., *La réforme de l'Etat : 150 ans après l'indépendance nationale*, Bruxelles, Jeune Barreau, 1980.
- Vuye, H., et, Clemer, G., *De zesde staats hervorming (eerste fase) : het BHV akkoord of de ultieme vergrendeling*, Anvers, Intersentia, 2013.
- WEBER, P., *La grande histoire de la Belgique*, Paris, Perrin, 2016.
- WITTE, E., MEYNEN, A., LUYTEN, D., DUJARDIN, V., et, BARBAR, N., *Histoire politique de la Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Samsa, 2017.

Participations à un ouvrage collectif

- BORRES, M., « Le partage des compétences et la répression pénale » in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, ROMAINVILLE C. et VERDUSSEN M. (dir.), Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 268-284.
- BOURGAUX, A.E., « Fédéralisme belge et démocratie, quelles affinités électives ? » in *50 ans de fédéralisation de l'État belge*, XHARDEZ, C., COUNET, M., RANDOUR, F., et, NIESSEN, C., Academia, Louvain-la-Neuve, 2020, pp. 219-236.

- BRUNEEL, D., BEECKAERT, E., et, COTTYN, H., « La « Misère des Flandres » dans une perspective transatlantique » in *Histoire mondiale de la Flandre*, BEYEN, M. (dir.), Waterloo, Renaissance du Livre, 2020, pp. 297-304.
- COLLIGNON, R., « La Communauté française ou le paradoxe de la réforme de l'Etat » in *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, UYTENDAELE, M., Revue de l'ULB, Bruxelles, 1989, pp. 179-181.
- DELGRANGE, X., « Les enjeux et les risques de la constitutionnalisation et de la défédéralisation des allocations familiales », in *De communautarisering van de gezinsbijslagen*, VAN EECKHOUTTE, W., DUMONT, D., et, CARTON, R. (dir.), Bruges, la Charte, 2013, pp. 54-60.
- DELGRANGE X. et EL BERHOUMI M., « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989 – 2014)*, DE BROUX, P.-O., LOMBAERT, B., et, YERNAULT, D., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 67-98.
- DEMEUSE, R., et, WATTIER, S., « Le partage des compétences en matière de fiscalité et de budget » in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, VERDUSSEN, M., ROMAINVILLE, C., et, BONBLED, N. (dir.), Bruxelles, Éditions Larcier, 2019, pp. 310-342.
- DE SCHEPPER, V., « Art. 35 », in *Duiding Federale Staatsstructuur*, DALLE, B., KEYAERTS, D., PAS, W., THEUNIS, J. et VERRIJDT W. (eds.), Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 23-28.
- DEVILLERS, S., « Le fédéralisme belge, ses citoyens et la démocratie participative » in *50 ans de fédéralisation de l'État belge*, XHARDEZ, C., COUNET, M., RANDOUR, F., et, NIESSEN, C., Academia, Louvain-la-Neuve, 2020, pp. 91-108.
- DUMONT, D., « Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement : de la création de la Région à la veille de la sixième Réforme de l'État » in *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989 – 2014)*, DE BROUX, P.-O., LOMBAERT, B., et, YERNAULT, D., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 1257-1367.
- DUMONT, H., et, EL BERHOUMI, M., « Pour une Belgique à 4+1 », in *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté*

germanophone, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen, 2017, pp. 43-60.

- DUMONT, H. « Het statuut van Brussel : de perken van de onvermijdelijke complexiteit », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, POPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J., et, CANTILLON, B. (dir.), Anvers, Intersentia, 2012, pp. 157-174.
- EL BERHOUMI, M., LOSSEAU, L., et, VAN DROOGENBROECK, S., « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État » in *De Brusselse instellingen anno 2014 / Les institutions bruxelloises en 2014*, VANDENBOSSCHE, E., Bruges, Die Keure, 2014, pp. 45-73.
- EL BERHOUMI, M., ROMAINVILLE, C. et BERNARD, N.-B., « Chapitre 1 - Les sources de la répartition des compétences » in *Principes de la répartition des compétences*, EL BERHOUMI, M., et VAN DROOGHENBROECK, S. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 31-79.
- EL BERHOUMI, M., et, LOSSEAU, L., « Chapitre 5 - La dualité des compétences communautaires et régionales » in *Principes de la répartition des compétences*, EL BERHOUMI, M., et, VAN DROOGHENBROECK, S. (dir.), 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 133-153.
- EL BERHOUMI, M., et, LOSSEAU, L., « Chapitre 6 - L'interdiction des sous-nationalités et le partage des compétences communautaires à Bruxelles » in *Principes de la répartition des compétences*, EL BERHOUMI, M., et, VAN DROOGHENBROECK, S. (dir.), 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 153-181.
- KEYAERTS, D., « Coöperatief federalisme 2.0 of niet ? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en / of andere (nieuwe) technieken van samenwerking », in *Het federale België na de zesde staatshervorming*, ALEN, A., MUYLLE, K., et, DALLE, B., (dir.), Bruges, Die Keure, 2014, pp. 43-68.
- LIEVENS, J., "Brussels volgens de zesde staatshervorming: formidable of fort minable" in *Het federale België na de zesde staatshervorming*, ALEN, A., MUYLLE, K., et, DALLE, B., (dir.), Bruges, Die Keure, 2014, pp. 277-303.

- LIEVENS, J., « Duiding 137-139 van de Grondwet », in *Duiding Federale Staatsstructuur*, DALLE, B., KEYAERTS, D., PAS, W., THEUNIS, J. et VERRIJDT W. (eds.), Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 160-166.
- LOSSEAU, L., et, DEKLEERMAKER, M., « Transferts intrafrancophones de compétences » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, UYTTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 881-899.
- MANISCALCO, L., « Circonscriptions électorales » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, UYTTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 143-165.
- MINSIER, P., et, UYTTENDAELE, M., « Accords de coopération » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, UYTTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 13-31.
- MUNUNGU LUNGUNGU, K., « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge » in *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013): tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, SAUTOIS, J., et, UYTTENDAELE, M. (dir.), Limal, Anthemis, 2013, pp. 487-524.
- NEURAY, J.-F., « Tourisme », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, UYTTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 851-862.
- PAGANO, G., « La sixième réforme de l'Etat : autonomie fiscale vs solidarité, le cas de la Région wallonne », in *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013): tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, SAUTOIS, J., et UYTTENDAELE, M., (dir.), Limal, Anthemis, 2013, pp. 359-370.
- PAS, W., « Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming » in *Het federale België na de zesde staatshervorming*, ALEN, A., MUYLLE, K., et, DALLE, B., (dir.), Bruges, Die Keure, 2014, pp. 341-371.
- PEETERS, B., « De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 » in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, POPELIER, P.,

- SINARDET, D., VELAERS, J., et, CANTILLON, B. (dir.), Anvers, Intersentia, 2012, pp. 265-311.
- QUERTAINMONT, P., « Financement des communautés et des régions » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, UYTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 431-459.
 - ROMAINVILLE, C., « Le partage des compétences à Bruxelles » in *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, VERDUSSEN, M., ROMAINVILLE, C., et, BONBLED, N. (dir.), Bruxelles, Éditions Larcier, 2019, pp. 343-397.
 - ROMAINVILLE, C., « Transfert des matières biculturelles d'intérêt régional à la Région de Bruxelles-Capitale » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, UYTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 863-865.
 - ROMAINVILLE C. et VERDUSSEN M., « Système de répartition des compétences » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, UYTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 831-849.
 - STIENLET, G., « De institutionele hervormingen en de financiering van gemeenschappen en gewesten (1980-1990) », in *Histoire des finances publiques en Belgique, la période 1980-1990*, INSTITUT BELGE DES FINANCES PUBLIQUES, Gand, Academia, pp. 27-68.
 - VANPRAET, J., « De Financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de Financieringstechnieken » in VANPRAET, J, PEETERS, Y., et, VELAERS, J. (dir.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 871-912.
 - VANPRAET, J., « Het dogma van de exclusieve bevoegheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegheidskwalificatie in het federale België » in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, POPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J., et, CANTILLON, B. (dir.), Anvers, Intersentia, 2012, pp. 209-230.
 - VELAERS, J., « Territorialiteit versus personaliteit : een never ending story ? », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, POPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J., et, CANTILLON, B. (dir.), Anvers, Intersentia, 2012, pp. 77-105.

- VELAERS, J., « De splitsing van de kieskring BHV en de bijzondere regelingen voor de randgemeeten : de bevoegdheid van de Algemene Vergadering van de Raad van State, de benoeming van de burgemeesters en de stand still », in *Het federale België na de zesde staatshervorming*, ALEN, A., MUYLLE, K., et, DALLE, B., (dir.), Bruges, Die Keure, 2014, pp. 151-203.
- VERDUSSEN, M., « La Belgique. Un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation » in *Le fédéralisme multinational : Un modèle viable ?*, SEYMOUR, M., et, LAFOREST, G. (dir.), Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 211-225.
- VERDUSSEN, M., « Asymétrie », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, UYTTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 69-73.
- VUYE, H., « Brussel : enkele modellen en hun (on)mogelijke gevolgen », in *België, quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, POPELIER, P., SINARDET, D., VELAERS, J., et, CANTILLON, B. (dir.), Anvers, Intersentia, 2012, pp. 175-208.
- UYTTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M., « Réforme de l'Etat » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, UYTTENDAELE, M., et, VERDUSSEN, M. (dir.), 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 719-733.

Périodiques

- ALEN, A., et, ERGEC, R., « Het territorialiteitsbeginsel in de Belgische en de Europese rechtsspraak », *Rechtskundig Weekblad*, 1998, pp. 417-424.
- ALEN, A., « L'avenir institutionnel de la Belgique », *Revue générale*, 2022, pp. 19-26.
- BRASSINE, J., « La régionalisation : la loi du 1^{er} août 1974 et sa mise en œuvre (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1974/39 (N° 665), p. 1-25.
- BAYENET, B., et, PAGANO, G., « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2013, pp. 5-95.
- BISCARI, P., et, VAN MEENSEL, L., « La réforme de la loi de financement des communautés et régions », *Revue économique*, 2012, pp. 65-86.

- BOGAERT, H., et al., « Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2021 à 2026 », *CERPE*, n°100, 2021, pp 1-94.
- BOGAERT et al., « Les perspectives budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles de 2021 à 2026 », *CERPE*, n°101, 2021, pp. 1-97.
- DE COOREBYTER, V., « Le fantôme du confédéralisme », entretien avec *La Revue nouvelle*, n° 1, janvier 2008, p. 35- 46.
- DEKLEERMAKER, M., et, LOSSEAU, L., « Les transferts de compétences intrafrancophones consécutifs à la sixième réforme de l'Etat » in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, Vol. X, no.2, pp. 445-463.
- DESTATTE, P., DUMONT, H., et, VAN PARIJS, P., « Lettre ouverte pour mettre la Belgique à jour », *Politique* (n°113), 2020, pp. 58-75.
- DETROUX, L., et, A.-S., RENSON, « Des institutions francophones sclérosées à la suite de la crise politique ? », *R.B.D.C.*, 2018, p. 111 à 114.
- DODEIGNE, J., NIESSEN, C., REUCHAMPS, M., et, SINARDET, D., « Identités et préférences des parlementaires envers le fédéralisme belge à l'aube de la septième réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, inédit.
- DUMONT, H., et, VANCRAVBECK, L., « L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 246-255.
- DUMONT, H., et, VAN DROOGHENBROEK, S., « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique*, vol. 34, n° 3, 2011, pp. 201-226.
- ERGEC, R., « Le paysage institutionnel après la quatrième réforme de l'Etat », *Revue Belge de Droit international*, 1994/1, pp. 17-29.
- EL BERHOUMI, M., « La Communauté française dans le monde d'après Covid », *Revue générale*, 2022, pp. 51-60.
- EL BERHOUMI, M., et, ROMAINVILLE, C., « La déclaration de 2019 : une occasion manquée », *Chroniques de Droit Public.*, 2019, pp. 233-245.
- FANIEL, J., et, SÄGESSER, J., « Un Etat en mutation depuis 50 ans », *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, n° 113, 2020, pp. 37-46.

- FANNES, P., VRANCKX, B., SIMON, F., et, DEPAEPE, M., « L'enseignement en Communauté flamande (1988-2013) », *Courr. Hebd. CRISP*, vol. 2186-2187, 2013, pp. 5-98.
- PAGANO, G., « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *Courr. Hebd. CRISP*, vol. 1670-1671, no. 5-6, 2000, pp. 1-83.
- PEIFFER, Q., « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courr. Hebd. CRISP*, vol. 2350-2351, 2017, pp. 5-64.
- ROMAINVILLE, C., « Les défis d'une Belgique à 4 », *Revue générale*, 2022, pp. 61-84.
- SAUTOIS, J., « La région de Bruxelles-Capitale. Chronique de la naissance d'une région à part », *A.P.T. 2014*, pp. 109-157.
- SCHOLSEM, J.-C., « La cour d'arbitrage », *Rev. dr. ULB*, 1999, n°20, pp. 205-239.
- TEILT, J., « Kaska Tales », *The Journal of American Folklore* 30, no. 118, 1917, pp. 427–473.
- VANDENBERGHE, M., « Power-sharing and the paradox of federalism : federalization and the evolution of communal conflict in the case of Belgium (1979-2018) » in *Ethnopolitics*, 2022. Disponible sur: <https://doi.org/10.1080/17449057.2022.2045828>.
- VANDERNOOT, P., « Saint-Polycarpe, Lombard et Saint-Boniface : une réforme à plusieurs visages », *A.P.*, 2002/3-4, p. 97-327.
- VELAERS, J., « Bruxelles dans la Sixième réforme de l'État », *Administration Publique*, Vol. 2, 2014, pp. 159-192.
- VROLIX, Z., « L'exercice de compétences générales par la Communauté germanophone : le point après la cinquième vague de transfert », *Revue générale*, 2022, pp. 115-123.
- VUYE, J., « De alarmbel. Op zoek naar de juridische en de politieke draaifwijdte van artikel 54 Grondwet : verzoeneingsprocedure of grendel ? », *C.D.P.L.* 2008/1, pp. 69-93.
- WLEZIEN, C., et, SOROKA, S.N., « Federalism and Public responsiveness to policy” in *Publius: the journal of Federalism*, vol. 41, n°1, 2011, pp. 31-52.

Autre

Ressources électroniques

- AFP, « Les agriculteurs néerlandais au pied du mur climatique », *La Libre*, 5 janvier 2022, disponible sur : <https://www.lalibre.be/planete/environnement/2022/01/05/les-agriculteurs-neerlandais-au-pied-du-mur-climatique-ZOLVHNIO2FFVVDORPEHCI47AHY/>.
- BELGA, « Réforme de l'Etat : Annelies Verlinden plaide pour un "modèle 2+2" ou un modèle "à quatre entités fédérées » », *RTBF*, 17 février 2021, disponible sur : <https://www.rtbef.be/article/reforme-de-l-etat-annelies-verlinden-plaide-pour-un-modele-22-ou-un-modele-a-quatre-entites-federees-10700283>.
- BELGA, « La présidente du Parlement flamand veut redonner vie à cinq résolutions flamandes pour plus d'autonomie », *La Libre*, 11 juillet 2020, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2020/07/11/la-presidente-du-parlement-flamand-veut-redonner-vie-a-cinq-resolutions-flamandes-pour-plus-dautonomie-2MTF733F5ZERTD22ZGRXN3NTYY/>.
- BELGA, « Réforme de l'Etat: la N-VA dénonce un consultation "coûteuse", le PTB un processus peu ambitieux », *La Libre*, 25 avril 2022, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2022/04/25/reforme-de-letat-la-n-va-denonce-un-consultation-couteuse-le-ptb-un-processus-peu-ambitieux-XGTFATQ6X5BTFI2IRHD5HTRBCI/>.
- BELGA, « Les préparatifs d'une 7e réforme de l'État avancent après trois accords conclus lors du comité de concertation », *RTBF*, 9 septembre 2021, disponible sur : <https://www.rtbef.be/article/les-preparatifs-d-une-7e-reforme-de-l-etat-avancent-apres-trois-accords-conclus%20lors-du-comite-de-concertation-10839172>.
- BELGA, « Paul Magnette en faveur d'une Belgique à quatre Régions », *Le Soir*, 13 décembre 2020, disponible sur : <https://www.lesoir.be/343403/article/2020-12-13/paul-magnette-en-faveur-dune-belgique-quatre-regions>.
- BELGA, « Georges-Louis Bouchez: «Je suis pour un État unitaire» », *Le Soir*, 22 janvier 2020, disponible sur : <https://www.lesoir.be/274783/article/2020-01-22/georges-louis-bouchez-je-suis-pour-un-etat-unitaire>.

- BELGA, « Egbert Lachaert : « Il n’y a pas encore eu de réforme libérale de l’Etat » », *Le Vif*, 24 mai 2020, disponible sur : <https://www.levif.be/actualite/belgique/egbert-lachaert-il-n-y-a-pas-encore-eu-de-reforme-liberale-de-l-etat/article-news-1291987.html>
- BELGA, « Deux constitutionnalistes appellent à un nouveau fédéralisme, sans Région ni Communauté », *La Libre*, 28 janvier 2022, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2022/01/28/deux-constitutionnalistes-appellent-a-un-nouveau-federalisme-sans-region-ni-communaute-H6PHQVHNORDM3N35UMCXIH7Z5Q/>.
- BELGA, « Maddens ziet België met vier deelstaten niet zitten », *Bruzz*, 11 février 2022, disponible sur : <https://www.bruzz.be/politiek/maddens-ziet-belgie-met-vier-deelstaten-niet-zitten-2022-02-11>.
- CLEVERS, A., « Coronavirus: qui sont les neuf ministres de la Santé en Belgique », *La Libre*, 4 mars 2020, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2020/03/04/coronavirus-qui-sont-les-neuf-ministres-de-la-sante-en-belgique-DWYSED32MZCUVNOL2UVNMCJCG4/>.
- CLEVERS, A., « Pourquoi une grande réforme de l’État en 2024 est mission (quasi) impossible », *La Libre*, 15 novembre 2021, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2021/11/15/pourquoi-une-grande-reforme-de-letat-en-2024-est-mission-quasi-impossible-4ICBE4DGVJFGHJ3NFHZYTWDTMI/>.
- COPPI, D., « Paul Magnette insiste: vive la Belgique à quatre Régions! », *Le Soir*, 2 février 2021, disponible sur : <https://www.lesoir.be/352783/article/2021-02-02/paul-magnette-insiste-vive-la-belgique-quatre-regions>.
- DEFFET, E., « Mobilité: grosse colère wallonne sur la démolition du viaduc Herrmann-Debroux », *Le Soir*, 4 mai 2022, disponible sur : <https://www.lesoir.be/440133/article/2022-05-04/mobilite-grosse-colere-wallonne-sur-la-demolition-du-viaduc-herrmann-debroux>.

- DELVAUX, B., « Quel pays pour demain? Il va falloir éviter d'utiliser le citoyen », *Le Soir*, 26 avril 2022, disponible sur : <https://www.lesoir.be/438285/article/2022-04-26/quel-pays-pour-demain-il-va-falloir-eviter-dutiliser-le-citoyen>.
- DELPÉRIÉE, F., « Une Belgique à quatre régions? Non, ce projet est incohérent et dangereux », *La Libre*, 16 mars 2022, disponible sur : <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2022/03/16/une-belgique-a-quatre-regions-non-ce-projet-est-incoherent-et-dangereux-3XZMJB67VFFS3N35PHHE2EBSCA/>.
- DIVE, A., « L'idée d'une Belgique à quatre Régions mûrit au sein de la classe politique belge : les tabous commencent à sauter », *La Libre*, 18 février 2021, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2021/02/18/lidee-dune-belgique-a-quatre-regions-murit-au-sein-de-la-classe-politique-belge-les-tabous-commencent-a-sauter-TKAD4LPVXVB5RPIK4TXX2VV6AA/>.
- DUBUISSON, M., « La commission d'évaluation des réformes de l'Etat: «mascarade» ou «œuvre utile»? », *Le Soir*, 5 octobre 2021, disponible sur : <https://www.lesoir.be/398595/article/2021-10-05/la-commission-devaluation-des-reformes-de-letat-mascarade-ou-oeuvre-utile>.
- HERMANS, R., « Paul Magnette (PS): "Sans enseignement et culture, la Wallonie est eunuque », *RTBF*, 7 juin 2016, disponible sur : <https://www.rtf.be/article/paul-magnette-sans-l-enseignement-ni-la-culture-la-wallonie-est-eunuque-9318995?id=9318995>.
- LADEVEZE, M., « La volonté d'expansion agricole bruxelloise crispe les Wallons », *Dernière Heure*, 24 novembre 2021, disponible sur : <https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/la-volonte-d-expansion-agricole-bruxelloise-crispe-les-wallons-5fbca17d8ad586f510f4106>.
- LAMQUIN, V., « Olivier Maingain: «La Belgique à quatre, c'est peut-être le début du confédéralisme », *Le Soir*, 28 juillet 2021, disponible sur : <https://www.lesoir.be/386491/article/2021-07-28/olivier-maingain-la-belgique-quatre-cest-peut-etre-le-debut-du-confederalisme>.

- LAMQUIN, V., « André Alen: « Il est nécessaire de simplifier le modèle institutionnel » », *Le Soir*, 22 avril 2021, disponible sur : <https://www.lesoir.be/367591/article/2021-04-22/andre-alen-il-est-necessaire-de-simplifier-le-modele-institutionnel>.
- LEFEVERE, F., « Is de Vlaming een flamingant? Of willen we toch liever meer België? Dit zegt "De Stemming" », *VRT*, 23 mai 2021, disponible sur : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/05/21/is-de-vlaming-een-flamingant-of-toch-liever-meer-belgie/>.
- RÉDACTION LE SOIR, « Etienne de Callatay: « La Wallonie est dans une situation plus préoccupante que la Grèce en 2010 » », *Le Soir*, 24 septembre 2021, disponible sur : <https://www.lesoir.be/396627/article/2021-09-24/etienne-de-callatay-la-wallonie-est-dans-une-situation-plus-preoccupante-que-la>.
- RENSON, I., « Gesjacher in achterkamers: hoe de rode lijst van vervuilende boerderijen tot stand kwam », *De Standaard*, 7 mai 2022, disponible sur : https://www.standaard.be/cnt/dmf20220506_97551501.
- RUYSSSEN, A., « Fête de la Fédération Wallonie-Bruxelles: une entité en faillite virtuelle ? », *RTBF*, 27 septembre 2021, disponible sur : <https://www.rtbf.be/article/fete-de-la-federation-wallonie-bruxelles-une-entite-en-faillite-virtuelle-10834100>.
- SLITI, J., et, VLAEMINCK, N., « Wat is de "ideale" staatsstructuur voor België? 7 Vlaamse partijen geven hun visie », *VRT*, 23 janvier 2020, disponible sur : <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/01/23/staatsstructuur-volgens-partijen/>.
- TASSIN, S., « Jean-Luc Crucke (MR): "Il faudra discuter dans la discrétion d'une Belgique à quatre Régions" », *La Libre*, 1^{er} juin 2019, disponible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2019/06/01/jean-luc-crucke-mr-il-faudra-discuter-dans-la-discretion-dune-belgique-a-quatre-regions-T5ZJW5T2U5ASLJSETG5IIYM2WQ/>.
- VERBERGT, M., « Verlinden pleit voor staatshervorming naar '2+2-model' », *De Standaard*, 17 février 2021, disponible sur : https://www.standaard.be/cnt/dmf20210217_95549058.

- VERBERGT, M., « Vlaamse meerderheid clasht over stikstofakkoord », *De Standaard*, 4 mai 2022, disponible sur: https://www.standaard.be/cnt/dmf20220504_95813707.
- VERHAEGHE, L., « Grondwerken Oosterweelverbinding opnieuw gedeeltelijk stilgelegd na uitspraak Raad van State », *VRT*, 20 avril 2022, disponible sur : <https://vrt.be/vrtnws/nl/2022/04/19/oosterweel/>.
- WOELFLE, G., « La Belgique vote contre deux directives européennes pour le climat, Marghem rejette la faute sur les Régions », *RTBF*, 4 septembre 2018. Disponible sur : <https://www.rtf.be/article/la-belgique-vote-contre-deux-directives-europeennes-pour-le-climat-marghem-rejette-la-faute-sur-les-regions-10089238?id=10089238>.
- <https://www.voculairepolitique.be/confederalisme/>.
- https://www.senate.be/event/20210521_plenary-session-2/20210521_plenary-session-2_fr.html
- <https://ecolo.be/actualites/une-reforme-de-letat-ne-se-joue-pas-sur-un-coin-de-table/>.

Divers

- Déclaration du Premier ministre G. Eyskens à la Chambre, Séance du 18 février 1970, Compte-rendu intégral.
- Déclaration du Premier Ministre Léo Tindemans à la Chambre, Séance du mercredi 11 octobre 1978, Compte rendu intégral.
- Commission européenne pour la démocratie par le droit, avis sur les groupes de personnes auxquelles la Convention-cadre pour les minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique, 8 et 9 mars 2022, CDL-AD (2002) 1.
- FONTAINE, M., BOGAERT, F., DEJARDIN, M., BAYENET, B., MIGNOLET, M., TOJEROW, I., BOURGEOIS, M., et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, 2022.
- PARLEMENT DE WALLONIE, *Panel citoyen sur les jeunes en Wallonie, Compte rendu des travaux*, Parlement de Wallonie, Namur 2018.

- CSF, *Avis – Évaluation de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 et analyse des évolutions budgétaires récentes*, juillet 2017.
- FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES, *indicateurs de l'enseignement*, 2021, Fédération Wallonie Bruxelles, Bruxelles, 2021.
- VLAAMS MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN VORMING, *Vlaams onderwijs in cijfers 2020-2021*, Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, Bruxelles, 2021.
- COUR DES COMPTES, *Projets de décrets contenant les budgets de l'année 2022 de la Région wallonne*, 2021.
- COUR DES COMPTES, *26e Cahier de la Cour des comptes adressé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune*, 2021.
- RÉGION WALONNE, *Exposé général, budgets des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année 2022*.
- Accord de gouvernement 2011.
- Accord de gouvernement, 30 septembre 2020.
- VLAAMSE OVERHEID, DEPARTEMENT KANSELARIJ & BUITENLANDSE ZAKEN, *Interregionale financiële stromen in België, Monitor 2000-2024*, 2021.
- NVA, *Confederalisme*, approuvé par le Congrès de 2014.
- PERSPECTIVE BRUSSELS, *Minibru 2022*, 2022.
- GEMENGDE AMBTELIJKE COMMISSIE BRUSSEL, *Rapport 2020*.

