
Table ronde sur les fédéralismes canadien et belge

par Armand De Decker, Gérald A. Beaudoin et Francis Delpérée

Il existe incontestablement des différences entre le Canada et la Belgique. La superficie géographique, pour n'en mentionner qu'une. Il existe également des similitudes. Tant le Canada que la Belgique prônent la cohabitation harmonieuse des cultures ainsi que tous deux un juste équilibre entre la solidarité et la subsidiarité. Voici des textes abrégés des exposés présentés lors d'une table ronde organisée au Parlement du Canada le 20 octobre 1999 à l'occasion de la Semaine Canada-Belgique, sous le haut patronage de l'honorable Gildas Molgat, président du Sénat du Canada. M. Armand DeDecker est président du Sénat de Belgique. L'honorable Gérald A. Beaudoin est membre du Sénat du Canada et M. Francis Delpérée est professeur à l'Université de Louvain et correspondant de l'Académie royale de Belgique et de l'Institut de France.

Armand De Decker : La définition d'un État fédéral hante les juristes depuis très longtemps. Qu'est-ce qui sépare l'État fédéral de l'État unitaire ou de l'État régionalisé ou de la confédération? En termes ethnologiques, le concept de *foedus* – l'alliance, le covenant, ou accord volontaire – est à la base du fédéralisme. Cette alliance constitue une espèce de contrat social, précisant les sphères d'influence et les champs de compétences, mais aussi les droits de participation. En effet, le fédéralisme pratique l'art de l'équilibre, conciliant respect de la diversité et recherche d'unité. En ce sens, il a été écrit que le fédéralisme respecte la nature humaine, le besoin de s'assembler sans perdre sa spécificité et son identité.

Le dénominateur commun que l'on peut inférer des nombreuses définitions du concept de fédéralisme est le suivant : le fédéralisme est la forme juridique traduisant dans les institutions centrifuges. La pratique fédérale habituelle consiste dans la recherche de l'unité par la réunion d'entités qui auparavant étaient souveraines. La pratique belge, par contre, consiste dans la recherche de la souveraineté, tout en maintenant une cohésion par la solidarité, la coopération et le concept de loyauté fédérale.

Malgré ces deux traits particuliers, le fédéralisme belge contient les éléments essentiels d'un système fédéral, à savoir l'autonomie des entités composantes, leur participation à la

prise de décision fédérale et – principe du fédéralisme moderne – la coopération.

Tout système fédéral est effectivement une construction *sui generis*. Il est impossible de dissocier les structures fédérales des facteurs d'ordre géographique, économique, culturel, historique et même idéologique qui en sont à la base.

Comme l'écrivait Paul Martens, juge à la Cour d'arbitrage, analyser la réalité politique belge, c'est avant tout mesurer la qualité des compromis qu'elle impose en sachant qu'un État pluraliste, c'est-à-dire plus attentif à promouvoir la concorde qu'à légitimer des exclusions, perd nécessairement en cohérence ce qu'il gagne en pacification.

La transformation de l'État belge en un État fédéral a entraîné une redéfinition des attributions du parlement. Depuis sa création, la Belgique a connu un système bicaméral, la Chambre des représentants et le Sénat se trouvant sur un pied d'égalité. Lors de la réforme de l'État de 1993, ce système a été remanié de façon radicale. Les deux lignes directrices de cette réforme sont, d'une part, la transformation du Sénat en une chambre de réflexion pour la procédure législative, et, d'autre part, la représentation des entités fédérées dans ce même Sénat.

La Chambre des représentants est la chambre politique. Elle est seule à disposer de la sanction politique et du contrôle budgétaire sur le gouvernement fédéral et à bénéficier de la

plénitude des compétences d'un État ainsi une relation équilibrée entre le pouvoir de l'autorité centrale et l'autonomie des entités composantes.

La Belgique, comme elle était conçue par le Constituant en 1831, ne répondait pas à cette définition. Elle était un État unitaire décentralisé. Outre les organes de l'État centrale, le paysage institutionnel se limitait aux provinces et communes, qui n'étaient que des pouvoirs purement subordonnés. L'État unitaire ne pouvait se maintenir qu'aussi longtemps que la structure de base, politique et sociale, présentait une image relativement homogène. C'était le cas en 1831, mais ce l'était de moins en moins au cours de la seconde moitié de ce vingtième siècle. Des impératifs culturels et économiques ont mené à la création de nouveaux pouvoirs d'un type particulier, à savoir les communautés et les régions.

La communautarisation répondait à une exigence formulée depuis bien longtemps par le Mouvement flamand, qui a toujours œuvré pour la reconnaissance véritable d'une langue et d'une culture propres. La régionalisation, par contre, est inspirée historiquement de préoccupations économiques, celles des Wallons, qui voulaient une autonomie dans les matières socio-économiques.

Les communautés et les régions sont aujourd'hui des personnes juridiques autonomes qui, d'une part, disposent d'organes législatifs et exécutifs propres et qui, d'autre part, ont un pouvoir législatif en principe exclusif dans un grand nombre de domaines, ainsi qu'une autonomie financière.

En 25 ans, la Belgique s'est métamorphosée en un État fédéral. Cette nouvelle identité est reconnue pleinement par le nouvel article premier de la Constitution qui se lit : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions. »

Le processus de fédéralisation belge déroge cependant à la pratique fédérale habituelle. En premier lieu, par la structure bipolaire de l'État. Malgré la division de la Belgique en quatre régions linguistiques, trois communautés et trois régions, la spécificité belge semble résider dans la coexistence de deux grandes communautés, la néerlandophone et la francophone, sur un seul et même territoire. En deuxième lieu, par la tendance législative. Le Sénat, quant à lui, se voit attribuer un rôle de chambre de réflexion. Dans cet ordre d'idées, le Sénat est appelé à veiller à la qualité des lois, à enquêter sur les grandes questions d'intérêt public, à évaluer l'efficacité de la législation.

Par ailleurs, le Sénat joue un rôle spécifique dans l'équilibre de notre système fédéral. Parmi les 71 sénateurs, 21 sont élus par les Conseils de communauté en leur sein. Par le biais de ces sénateurs, les communautés peuvent faire entendre leur voix au sein du Sénat lors de la révision de la Constitution et des lois fédérales concernant leur statut. Les sénateurs de communauté peuvent aussi y débattre avec leurs collègues fédéraux et avec le gouvernement fédéral. Le Sénat en dérive son appellation de « lieu de rencontre des communautés ». En outre, le Sénat est

simultanément investi de la mission exclusive d'émettre des avis dans le cadre des conflits d'intérêts intervenant entre les assemblées législatives, qu'elles soient fédérale, communautaires ou régionales. Le Sénat s'en trouve érigé en gardien de la loyauté fédérale. En effet, toute composante de l'État fédéral est tenue au respect de la loyauté fédérale dans l'exercice de sa compétence. Il appartient dès lors au Sénat de veiller à ce que les grandes conventions qui règlent la Belgique soient exécutées de bonne foi.

Sénateur Gérald A. Beaudoin : Le Canada est l'une des plus vieilles fédérations existantes. Il vient après les États-Unis, qui furent les premiers à devenir un État fédéral, à l'ère moderne, en 1787-1789, et après la Suisse, en 1848.

Le Canada emboîta le pas en 1867 après avoir tenu trois constituantes : une à Charlottetown, une seconde à Québec, en octobre 1864, et la dernière à Londres, en décembre 1866. Les Résolutions de Québec et de Londres débouchèrent sur la *British North America Act*, 1867 adoptée le 29 mars 1867 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1867. Une loi britannique nous tient lieu de Constitution. Cette loi a été modifiée à de nombreuses reprises.

La *Loi constitutionnelle de 1982* rapatrie notre Constitution, enchâsse une *Charte des droits et des libertés* et nous donne une formule d'amendement; elle modifie quelque peu le partage des pouvoirs.

L'article 52 de cette loi affirme que la Constitution est la loi suprême du Canada et qu'elle rend inopérante les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Le Canada de 1867 jouissait d'une large autonomie interne mais faisait partie de l'Empire britannique. Le Canada vola de ses propres ailes et acquit son indépendance entre 1919 et 1931. Le Statut de Westminster, en 1931, vint confirmer l'indépendance politique du Canada et son accès dans le concert des nations.

Deux écoles de pensée s'affrontaient chez les Pères de la Fédération canadienne. John A. Macdonald, qui fut le premier Premier ministre du Canada, désirait une union législative, un État unitaire et ne s'en cachait pas, alors que Georges Étienne Cartier, leader du Québec (Bas-Canada) voulait un État fédéral à cause du fait que le Québec avait un code civil, depuis le 1^{er} août 1866, était de langue française et de majorité catholique. Les provinces maritimes voulaient également une fédération pour d'autres raisons.

Les Pères s'entendirent sur une fédération comportant trois listes de pouvoirs : fédéraux, provinciaux et concurrents. Sont notamment des compétences fédérales le système monétaire et bancaire, le commerce, la faillite, le droit criminel, le mariage et le divorce, les forces armées. Sont des compétences provinciales la propriété et les droits civils, les municipalités, la

santé, l'administration de la justice, l'éducation, entre autres. Sont des compétences concurrentes l'agriculture et l'immigration, avec prépondérance fédérale; les pensions de vieillesse et les prestations additionnelles, avec prépondérance provinciale; l'exportation des ressources naturelles d'une province à l'autre, avec prépondérance fédérale.

Le pouvoir résiduel appartient au fédéral. On fit entrer dans ce pouvoir l'aéronautique, la radio, l'énergie atomique, les droits miniers sous-marins, la capitale nationale, les langues officielles, le contrôle des stupéfiants.

La jurisprudence a reconnu un pouvoir d'urgence au fédéral. Ce pouvoir peut s'exercer en temps de guerre et aussi en temps de paix, pour une crise majeure, grave.

Chaque ordre de gouvernement est souverain dans sa sphère législative. Le Conseil privé, le plus haut tribunal de l'époque, décentralisa cette constitution et fit du Canada un État fédéral équilibré. Ce tribunal joua un rôle considérable dans notre histoire. Il se prononça à 120 reprises sur le partage des pouvoirs. Aujourd'hui, on peut dire que le Canada est une fédération plutôt décentralisée.

La Constitution comprend trois éléments : les règles législatives, les règles de common law et les conventions de la Constitution. Peu d'États, peu de fédérations ont consacré autant de temps et d'énergie à l'équilibre du fédéralisme que le Canada. Si, au XIX^e siècle, la lutte pour l'autonomie provinciale avait commencé en Ontario, elle s'est installée au Québec depuis le premier ministre Mercier et la situation n'a pas changé depuis.

La Cour suprême a pris le relais du Conseil privé en 1949 et a interprété la Constitution en dernier ressort. Le fédéralisme canadien est bien vivant et intéresse vivement les Canadiens. C'est la meilleure solution possible pour le Canada, à mon avis, qu'une majorité de Québécois partagent clairement.

Cour suprême

Le contrôle de la constitutionnalité des lois est rigoureux au Canada. L'interprétation de la Constitution est tout aussi importante que sa rédaction. Ce contrôle de la constitutionnalité s'exerce pour le partage des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement dans la fédération depuis le tout début et, depuis 1982, dans le domaine de la *Charte des droits et libertés*, une charte enchâssée dans la Constitution et qui lie les deux ordres de gouvernement.

La Cour suprême a fait un travail colossal dans le domaine des droits et libertés en rendant 400 arrêts en 15 ans; elle n'a pas cessé pour autant de se prononcer aussi chaque année dans le domaine du partage des pouvoirs. Elle est *de facto* notre Cour constitutionnelle même si elle est une cour générale d'appel.

Les rubriques au sein des listes de pouvoirs énumérés ne reçoivent pas toute la même interprétation. Certaines sont interprétées libéralement (propriété et droits civils), alors que

d'autres le sont de façon plus restrictive (échanges et commerce).

La Cour suprême est une Cour très puissante et indépendante. Elle est composée de neuf juges, dont trois du Québec. Le juge constitutionnel est une réalité chez nous.

Dans l'histoire de notre jurisprudence constitutionnelle, on remarque des périodes de centralisation et de décentralisation.

Conférences constitutionnelles

Les conférences constitutionnelles sont fréquentes au Canada et contribuent à faire évoluer le fédéralisme.

Nous avons fait des trouvailles dans notre fédération, comme la péréquation, le droit de retrait dans certains cas, les arrangements administratifs, la mise en œuvre des traités. Notre fédéralisme est souple.

Par contre, parce que le Québec a un système de droit civil et les autres provinces un régime de common law, les tribunaux ont interprété la compétence fédérale « trade and commerce » de façon plus restreinte pour protéger le droit civil du Québec; ils l'ont d'ailleurs déclaré dans leurs jugements.

De 1867 à aujourd'hui, on compte plusieurs centaines d'arrêts du Conseil privé et de la Cour suprême sur le partage des pouvoirs.

Le Canada est un type d'État fédéral plein de ressources et de promesses. Il est multiculturel, bilingue, bijuridique. Sur plusieurs aspects, il rappelle la Belgique, qui est devenu un État fédéral. Toutefois, notre bilinguisme n'en est pas un de territoire mais de personnalité.

La théorie de l'étanchéité des pouvoirs est moins stricte aujourd'hui que durant les premières décennies de la fédération.

La théorie de la subsidiarité est considérée avec beaucoup de prudence au Canada. Elle risque de favoriser la centralisation.

Un mot sur le Sénat canadien

On a décidé en 1867, que le Sénat soit nommé et non élu. On s'est inspiré du modèle de la Chambre des lords, même si le contexte canadien était assez différent du contexte britannique.

Le gouverneur général nomme les sénateurs. En vertu d'une convention constitutionnelle bien établie et d'un arrêté en conseil, c'est le premier ministre qui les choisit et les propose au gouverneur général.

Le Sénat canadien ne représente pas les provinces ou les États fédérés comme c'est le cas aux États-Unis, en Australie et dans la presque totalité des États fédéraux.

Sir Georges Étienne Cartier voulait la parité entre le Québec et l'Ontario pour le Sénat et il l'a obtenu, soit 24 sénateurs pour chacune de ces deux provinces. Le principe de la représentation par population s'applique à la Chambre des communes, mais pas au Sénat. Le Sénat représente les quatre grandes régions.

Le Sénat compte actuellement 105 sénateurs; le Québec en a 24, l'Ontario 24, les quatre provinces de l'Ouest 24, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard 24, et enfin Terre-Neuve qui s'est jointe à la fédération canadienne en 1949 s'est vu attribuer six sénateurs. Par une modification, en 1975, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest se sont vu attribuer un sénateur chacun et, en 1999, le Nunavut, un sénateur. À venir jusqu'en 1965, les sénateurs étaient nommés à vie. Les sénateurs nommés depuis 1965 occupent leur siège jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans.

La procédure de modification

Il y a cinq façons de modifier notre Constitution: (1) la procédure générale (deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population); (2) la procédure de l'unanimité; (3) la procédure bilatérale et multilatérale; (4) la procédure unilatérale fédérale; et (5) la procédure unilatérale provinciale.

La Constitution du Canada peut être modifiée, selon le paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, avec le consentement des deux tiers des provinces représentant au moins 50 pour cent de la population des provinces. Cette formule générale, communément appelée « 2/3 et 50 p. 100 » (ou « 7 et 50 »), a un caractère résiduel, car elle s'applique à toute modification autre que celles visées par les autres articles.

Le paragraphe 38(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* permet à une province d'exercer son droit de retrait (« opting out »), dans la mesure où une modification constitutionnelle réduirait ses pouvoirs législatifs, ses droits de propriété ou ses privilèges. S'il s'agit d'un retrait en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, une juste compensation est fournie, selon l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le droit de retrait ne s'applique pas aux modifications visées par le paragraphe 42(1), selon le paragraphe 42(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'unanimité : Selon l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, cinq matières requièrent le consentement unanime.

- la charge de la Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;
- le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie;
- sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais;
- la composition de la Cour suprême du Canada;
- la modification de la présente partie.

La procédure bilatérale ou multilatérale : L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* autorise des modifications à

des dispositions de la Constitution qui n'affectent qu'une ou plusieurs provinces, mais pas toutes. Le consentement de la province concernée est requis.

L'article 43 fournit deux exemples.

Il est entendu, cependant, que l'article 43 ne s'applique pas aux modifications relatives au partage des compétences législatives puisque, par définition, ce partage intéresse toutes les provinces. La portée de cet article est encore difficile à cerner. Néanmoins, il y a tout lieu de croire, à la lumière des modifications constitutionnelles relatives au Nouveau-Brunswick (droits des deux communautés linguistiques) et au Québec (commissions scolaires linguistiques), que cet article peut servir à « créer » de nouvelles dispositions applicables à une ou plusieurs mais non toutes les provinces; ensuite, par l'emploi de l'adverbe « notamment », l'article 43 suggère que la définition n'est pas exhaustive, car il ne donnent que deux exemples.

L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* recèle donc un potentiel dont les autorités fédérales et provinciales pourraient tirer avantageusement profit dans la mesure où existe une volonté politique d'assouplir et de décentraliser notre fédération.

La procédure unilatérale fédérale: L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* autorise le Parlement à modifier les dispositions de la Constitution relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes, sous réserve des articles 41 (unanimité) et 42 (procédure générale). L'article 44 se lit ainsi :

44. Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes.

Cet article reconduit l'ancien paragraphe 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dont nous avons examiné la portée précédemment.

La procédure unilatérale provinciale : Selon l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une législature a compétence pour modifier la Constitution de sa province, sous réserve de l'article 41. L'article 45 se lit comme suit :

45. Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province.

L'article 45 préserve le pouvoir des provinces de modifier leur constitution interne, comme le prévoyait le paragraphe 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ainsi que nous l'avons déjà vu.

Conclusion

Je mentionne, en terminant, que la Cour suprême a affirmé qu'il existe une « obligation constitutionnelle de négocier » lorsqu'une partie dépose une résolution pour modifier la Constitution. Il s'agit du fameux *Renvoi sur la sécession du Québec*. Cette obligation de négocier existe en matière de sécession dans la mesure où un référendum dégage une majorité claire à la suite d'une question claire. Mais cette obligation de négocier s'applique aussi aux autres modifications constitutionnelles.

Francis Delpérée : Les Belges et les Canadiens pratiquent un même sport national. Ce sport, ce n'est ni le football, ni le hockey. Ce sont les discussions constitutionnelles... À cette différence près, c'est que les Belges, de temps à autre, marquent des buts, c'est-à-dire changent effectivement leur constitution.

Quels sont les traits essentiels du fédéralisme belge?

Il faut être attentif à deux pièges qui peuvent guetter la démarche explicative. Il y a le piège des mots. Belges et Canadiens parlent souvent le même langage mais ce n'est pas pour désigner les mêmes institutions.

Un seul exemple. Jusqu'il y a peu, en Belgique, lorsqu'on disait d'un mouvement ou d'un parti qu'il était fédéraliste, cela signifiait qu'il était autonomiste, pour ne pas dire souverainiste. Au Canada, lorsqu'on dit d'un parti qu'il est fédéraliste, on entend plutôt désigner un parti que les Belges considéreront comme centralisateur ou unitariste.

Il y a le piège du temps. Les changements institutionnels qui se sont produits en Belgique ne se sont pas réalisés en un seul moment. La réforme s'est réalisée *step by step*. De manière pragmatique, de manière empirique.

Et ceci, durant plus de trente ans. Il n'est pas dit que la réforme est achevée. Tout dépend donc du moment que l'on choisit pour établir un diagnostic. Pour la commodité de la présentation, on se limitera à la situation présente.

Ceci dit, comment présenter le fédéralisme belge? Deux volets sont privilégiés. Le premier est plus politique et touche aux grands équilibres du système fédéral. Le second est plus technique et touche aux méthodes de répartition des compétences, ce qu'on appelle au Canada le partage des pouvoirs.

Les équilibres du système fédéral

La Constitution belge organise le partage de la fonction législative. Sur ce terrain, elle prend ses distances avec le modèle unitaire originel – celui que les Belges ont pratiqué pendant près de cent cinquante ans, entre 1830 et 1970.

Il n'est pas besoin, au Canada, de rappeler le sens de la distinction entre l'État unitaire et l'État fédéral. Dans l'État unitaire, la loi est « la même pour tous », comme dit la Déclaration française de 1789. Dans l'État fédéral, plusieurs législateurs sont à l'œuvre, en même temps. Chacun recueille une part de la souveraineté nationale. Chacun va faire sa propre loi, avec cette question récurrente : « Qui fait quoi, qui peut faire quoi, qui est compétent pour faire quoi? ». La Belgique s'inscrit progressivement, mais résolument dans cette philosophie politique et donc dans cette démarche répartitrice.

C'est ici, cependant, que des précisions s'imposent. La Belgique fait du fédéralisme, comme trente autres États dans le monde, et non des moindres. Mais elle ne fait pas du fédéralisme comme tout le monde. Elle fait, pour tout dire, du fédéralisme « à la belge ». Qu'est-ce que cela veut dire? Quatre choses, en somme.

- Les autres États fédéraux font, pour l'essentiel, du fédéralisme d'association. Les peuples fondateurs se regroupent, ils se réunissent, ils s'associent pour constituer un État. Nous, nous faisons juste l'inverse. Nous, nous faisons du fédéralisme de dissociation. Nous partons d'un État unitaire et nous décidons de partager une part substantielle des compétences publiques entre des communautés et des régions. Avec cette question toujours un peu inquiète. Y a-t-il des crans d'arrêt dans ce processus de dissociation? La dissociation ne risque-t-elle pas de conduire à la dislocation?
- Les autres États fédéraux dans le monde font du fédéralisme multipolaire. Cinquante États américains, vingt-six cantons suisses, seize Länder allemands, dix provinces au Canada, sans oublier les territoires. La Belgique fait du fédéralisme à deux, du fédéralisme bipolaire. Et cela, au départ d'un clivage nord-sud. Il y a Bruxelles, il y a la Communauté germanophone qui ne sont pas réductibles aux deux blocs. Mais le jeu institutionnel s'articule autour de deux collectivités politiques majeures, la Flandre et la Wallonie, avec le risque permanent d'antagonismes, d'affrontements, de blocages. Les Belges font du fédéralisme de confrontation, avec les conflits politiques qu'un tel système peut engendrer dans la vie institutionnelle de chaque jour.
- Les autres États fédéraux font du fédéralisme simple. Il y a un échelon fédéral. Il y a un échelon fédéré. Il y a une règle claire de distribution des tâches entre ces deux échelons : tout ce qui n'est pas fédéré est fédéral. Manifestement, les Belges font du fédéralisme plus compliqué. Il y a un échelon fédéral, comme il se doit. Mais, situation unique, en Belgique, il y a deux échelons fédérés – puisqu'il y a un échelon communautaire et un échelon régional. Les deux ne se recouvrent pas exactement. Nous faisons donc du fédéralisme de superposition. C'est une originalité majeure. Cela peut paraître curieux. Cela peut paraître compliqué. Mais, tout compte fait, ce n'est pas insensé. Une collectivité politique fédérée va s'occuper de l'enseignement et une autre collectivité fédérée va s'occuper des transports. On retrouve ici une préoccupation majeure du fédéralisme belge. Réglons les problèmes un par un, l'un après l'autre.

Construisons les institutions en fonction de besoins particuliers et pas en fonction d'un schéma politique abstrait. Évidemment, cette situation peut aussi provoquer des problèmes importants de coordination au niveau fédéré.

- Les autres États fédéraux dans le monde font du fédéralisme symétrique. En principe, les collectivités fédérées sont composées de la même manière, sont investies des mêmes attributions, reçoivent les mêmes règles de fonctionnement. En Belgique, il n'en est rien. Nous faisons du fédéralisme asymétrique, pour employer un terme qui est également usité dans le débat politique canadien. Ils font du fédéralisme particulièrement flexible. Ceci demande un mot d'explication.

La Constitution belge s'ouvre par ces mots : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». C'est l'article 1^{er}. Il est aussitôt précisé, dans les articles 2 et 3, que les communautés sont au nombre de trois – française, flamande et germanophone – et que les régions sont aussi au nombre de trois – wallonne, flamande et bruxelloise.

La présentation est extrêmement simple, pour ne pas dire simpliste[...]. Les réalités sont un peu plus complexes. Je serais même tenté de dire qu'il y a un décalage systématique entre le texte et les institutions. Comment est-ce possible?

À première vue il y a trois communautés égales en droit. Trois régions égales en droit. Et, pourquoi pas, trois communautés et trois régions égales en droit.

Voilà les principes. Voilà les structures de base. Voilà, en tout cas, l'épure sur la base de laquelle il est possible de travailler. Les réalités prennent, cependant, des distances nettes avec ce schéma institutionnel. Des transferts d'institutions et de compétences vont se produire. Ils vont déformer ou, en tout cas, corriger le projet initial.

Il faut mentionner ici deux politiques qui sont distinctes mais qui aboutissent au même résultat, c'est-à-dire à une distorsion entre le schéma constitutionnel et la réalité institutionnelle. Quelles sont ces politiques? On les qualifie de manière imagée. C'est la politique du coucou et c'est la politique de la cigale.

a) Le coucou, c'est cet oiseau qui a pris la curieuse habitude de placer ses œufs dans le nid d'un autre oiseau, à charge pour ce dernier de les couvrir.

Dans le monde institutionnel belge, le coucou, c'est la région flamande. Elle place l'ensemble de ses attributions sous la responsabilité des autorités de la Communauté flamande. Elle est dépourvue d'institutions spécifiques. Alors même que la Constitution persiste à parler d'un Conseil régional flamand et d'un gouvernement régional flamand, il n'y en a pas... Il y a un Parlement flamand et un gouvernement flamand. Ils vont exercer en même temps des responsabilités, communautaires et régionales. C'est un élément incontestable de simplification. Mais la Constitution ne laisse pas deviner ce type de dénouement.

b) La cigale, c'est cet insecte que décrit La Fontaine. Elle a chanté et dansé tout l'été. Mais, nous dit la fable, elle se trouva fort dépourvue lorsque la bise fut venue. Elle s'en alla alors trouver la fourmi, sa voisine, pour lui demander du secours.

Dans le monde institutionnel belge, la cigale, c'est la Communauté française. Elle est, depuis 1988, en proie à des difficultés financières. Pour y faire face, elle n'a pas mis tous ses œufs dans le nid de la région wallonne. Elle a gardé ses institutions propres. Mais elle a transféré à la Région wallonne une partie, une partie seulement, de ses compétences. Elle reste compétente en matière d'enseignement, de culture et d'audiovisuel. Mais elle ne l'est plus dans des secteurs importants de la politique sociale. Ce n'est pas un élément de simplification. Ce peut même être un motif de complication. Mais c'était une condition de survie financière.

Si on fait le bilan, il faut constater que le paysage communautaire et régional est fortement contrasté. L'ordonnement des institutions, tel qu'il apparaissait dans les articles 1, 2, et 3 de la Constitution, est bousculé.

Une communauté flamande surdimensionnée, puisqu'elle assume aussi des compétences régionales. Une communauté française diminuée, puisqu'elle a dû céder une part de ses attributions initiales. Une communauté germanophone qui est la seule, en réalité, à correspondre au schéma constitutionnel.

Une région flamande inexistante. Une région wallonne surqualifiée, puisqu'elle exerce aussi des compétences communautaires. Une région bruxelloise, avec un régime spécifique pour assurer la coexistence des francophones et des flamands dans la capitale.

Manifestement, c'est plus compliqué qu'il n'y paraissait à première vue. Il faut surtout éviter de transposer les situations que l'on découvre pour une communauté ou une région à une autre communauté ou à une autre région.

Le partage des pouvoirs dans le système fédéral

Il faut aussi entrer dans l'examen de quelques questions techniques relatives au partage des pouvoirs.

- En Belgique, les collectivités fédérées, c'est-à-dire les communautés et les régions, ne disposent que de compétences d'attribution. Les compétences résiduelles reviennent à l'État fédéral. La Constitution envisage sans doute de transférer à l'avenir les compétences résiduelles aux collectivités fédérées. Mais il faudrait, pour ce faire un accord constitutionnel qui n'est pas envisageable, pour le moment. Comme l'a relevé la Cour d'arbitrage – qui est notre juridiction constitutionnelle fédérale –, cette disposition est donc dépourvue d'effectivité (CA, n° 76/98).
- Les collectivités fédérées disposent, dans leurs domaines d'attribution, de compétences autonomes. À ce titre, elles peuvent poursuivre de « politiques distinctes ». Des différences de traitement entre les citoyens peuvent en résulter. Elles ne peuvent pas, en elles-mêmes, être

considérées comme contraires au principe de l'égalité des Belges devant la loi. « L'autonomie », dit encore la Cour d'arbitrage (n° 83/98), serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire [...] (à) la Constitution.

- Les communautés et les régions disposent de compétences exclusives. Les compétences partagées ou concurrentes n'existent pas, sinon dans des situations particulières, et même exceptionnelles, qui sont expressément déterminées dans la Constitution. Un seul exemple. Lorsque la Constitution institue le sport comme compétence communautaire, « il faut considérer que le Constituant [...] (a) attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées » (CA, n° 11/98; n° 73/98). La question du statut du sportif ou de la lutte contre le dopage est ainsi de compétence communautaire. Il ne convient pas, cependant, que les dispositions communautaires portent atteinte aux dispositions inscrites dans le droit du travail, qui reste de compétence fédérale, ou au principe de la liberté contractuelle, qui permet à chacun de déterminer la durée d'un contrat de travail.
- À côté des compétences d'attribution qui leur reviennent, les communautés et les régions disposent également de compétences implicites. Dans certains cas, elles peuvent intervenir dans des domaines de compétence fédérale. Le droit belge fait un usage modéré des compétences implicites. Il les admet, mais avec une prudence évidente. Il y a au moins trois conditions.
 - Il faut que la législation adoptée soit véritablement nécessaire à l'exercice des compétences de la communauté ou de la région.
 - Il faut que la matière se prête à une application différenciée selon les régions.
 - Il faut encore que l'intrusion des autorités fédérées dans le domaine fédéral ne soit que marginale (CA, n° 95/98)

Ainsi, la Région bruxelloise peut créer une entreprise dans le cadre de la politique du logement. C'est son domaine propre de compétence. Mais elle peut aussi, ce faisant, intervenir dans le domaine du droit commercial, dans celui du droit des sociétés et dans celui de la législation organique des communes.

Conclusion

Il y a un proverbe canadien qui dit : « Quand je me regarde, je me désole. Quand je me compare, je me console ».

J'ai un peu l'impression que, quand les Belges regardent leur petit pays, divisé et compliqué, ils sont remplis de morosité et ils se sentent gagnés par des sentiments de désespérance.

Quand ils se comparent à trente autres États fédéraux dans le monde, dont le Canada, ils reprennent espoir. Ils découvrent souvent les mêmes interrogations, les mêmes difficultés, les mêmes problèmes. Parfois aussi des solutions novatrices. Et ils se sentent un peu moins seuls.

Je souhaiterais que les Belges soient un peu moins narcissiques, qu'ils pratiquent un peu moins l'art de l'autodérision, qu'ils acceptent de regarder au-delà des limites étroites de leur État.

De ce point de vue, j'ai espoir. L'Europe oblige les Belges à sortir de leur coquille. Ils sont face à des concurrents et à des partenaires. Si les Belges veulent conserver la capitale de l'Europe, ils doivent se secouer et s'inscrire dans un mouvement institutionnel, politique et économique qui les dépasse.

Au fond, l'objectif est clair pour la Belgique. Le roi Albert II le rappelait dans son discours d'avènement, le 9 août 1993 : « Nous devons réaliser une Belgique fédérale dans une Europe fédérale ».

C'est un objectif ambitieux. Mais c'est aussi un objectif réalisable.