



Rapport au Roi Albert II sur la réforme des institutions dans le cadre de ma mission d'information et de formation.

Sire,

Ce fut le Premier Ministre de l'époque, Gaston Eyskens, qui déclara au Sénat le 18 février 1970 à l'occasion de la première réforme de l'État : « L'État unitaire avec ses structures et méthodes de travail telles que les lois les régissent encore, a été dépassé par les faits ». Eyskens exprimait ainsi avec une précision remarquable le moment historique que vivait alors la Belgique. L'État unitaire avait été dépassé et notre pays entama une réforme particulièrement profonde de ses institutions, réforme qui allait changer radicalement l'ancienne Belgique. Depuis la révision de la constitution de 1993, l'article premier de notre Constitution exprime la modification profonde qu'a subie la Belgique anciennement unitaire : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ».

Si les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, ont subdivisé la Belgique en quatre régions linguistiques, ce fut la révision de la constitution de 1970 qui, pour la première fois, ancrant constitutionnellement cette subdivision. Conformément à l'article 4 de la Constitution, chaque commune du Royaume fait partie de l'une de ces régions linguistiques. Les frontières des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité spéciale. La frontière linguistique sert également de base pour la création des trois communautés et des trois régions.

De 1970 à 1980, la formation des régions a continué à dominer le calendrier politique. En effet, la Constitution de 1970 n'avait fixé que les principes de base. Ces principes devaient être concrétisés par des lois à la majorité spéciale, ce qui implique l'assentiment des groupes linguistiques francophones et néerlandophones des Chambres fédérales. En raison du désaccord sur le statut de la Région de Bruxelles-Capitale, la formation des régions ne sera d'ailleurs finalisée qu'en 1989. En outre, la révision de la constitution de 1970 témoignait de manière excessive de la crainte d'une autonomie trop importante des communautés et régions. C'est pourquoi les tentatives de réforme de l'État visèrent à partir de 1970, d'une part, la concrétisation de la disposition constitutionnelle relative à la formation des trois régions et, d'autre part, l'élimination des obstacles pour parvenir à une véritable autonomie des entités fédérées. Cela résulta en trois nouvelles révisions de la constitution, celles de 1980, de 1988 et de 1993. En majeure partie, elles étaient toutes le résultat d'accords précis et détaillés coulés dans des accords de gouvernement à l'occasion d'une formation de gouvernement. Le plus souvent, elles prévoyaient des mesures divergentes ou des « asymétries » pour la Wallonie et la Flandre. La cinquième réforme institutionnelle de 2001 a été poursuivie sur cette base.



Or, ces dernières années, il s'est avéré que le développement de notre structure de l'État n'avait pas encore été mené à terme. De différents côtés, l'actuelle répartition des compétences et le financement des différents niveaux décisionnels sont remis en question. Que ces remises en question soient justifiées ou non, il est clair qu'il y faut apporter une réponse et qu'il importe de trouver des solutions aux différents défis qui se posent.

C'est pourquoi cette note entend avancer un échéancier ainsi que les différentes solutions possibles pour parvenir à un "nouveau pacte fédéral", sans opérer de choix définitifs et sans avoir la prétention de constituer la seule vérité. De la sorte, elle veut donner l'amorce d'un dialogue ouvert, constructif et axé sur des résultats.

(1) Des compétences plus homogènes

L'expérience des dernières années a appris qu'un morcellement des compétences sur divers niveaux de pouvoirs mène à l'inefficacité, à l'inefficience. Un tel morcellement empêche en effet de mener une politique univoque et forte. Cela vaut certainement pour certains leviers socio-économiques actuellement répartis entre les niveaux fédéral, régional et communautaire.

Le principe de subsidiarité doit être appliqué en guise de fil conducteur devant déterminer le niveau auquel il est préférable de confier un tel exercice homogène des compétences socio-économiques. Sur la base de ce principe et à la lumière des différences entre les régions, le transfert de certains instruments de politique socio-économique aux régions n'est pas dénué de logique. Ce transfert ne peut toutefois pas donner lieu à la construction de nouvelles cloisons ou à la surélévation des cloisons existantes entre les régions. En parallèle avec le transfert de nouvelles compétences aux entités fédérées, il faudra dès lors introduire au niveau fédéral un cadre de convergence ou des critères de convergence qui définissent l'espace au sein duquel les entités fédérées exerceront leurs compétences. Ainsi accordons aux communautés et aux régions une plus grande autonomie et renforçons l'efficacité de la politique menée sans courir le risque de créer de nouvelles distorsions ou d'agrandir les distorsions existantes.

La politique de l'emploi constitue certainement une mesure qui entre en ligne de compte pour cette double approche. Les matières suivantes entrent également en ligne de compte en vue d'une régionalisation :

- la politique de dispense de la disponibilité sur le marché de l'emploi et la politique de contrôle et de sanction à l'égard de la volonté de travailler des demandeurs d'emploi; pour d'autres éléments de l'assurance-chômage, tels que la durée et le montant des allocations, l'on pourrait également envisager d'accorder une certaine



- liberté de décision aux régions pour autant que cela se fasse dans le cadre de critères de convergence clairement définis au niveau fédéral; nous y reviendrons au point 3.7 ;
- les régimes en matière de prépension, crédit-temps et interruption de carrière ;
 - les programmes de remise à l'emploi, parmi lesquels l'outplacement, les cellules de reconversion, le régime ALE et les titres-services ;
 - la définition des groupes-cible qui entrent en ligne de compte pour des réductions de charges ;
 - les raisons et motifs d'autorisation pour le travail intérimaire ;
 - la réglementation en matière de mise à disposition ;
 - la réglementation en matière de licences et cartes de travail ainsi que les cartes professionnelles (indépendants) ;
 - le congé-éducation payé et l'apprentissage industriel ;
 - les critères d'accès à une profession.

Il serait également préférable de transférer l'économie sociale et l'entreprise socialement responsable aux régions. Cela permettrait de mettre un terme à l'inefficacité résultant de l'actuelle double structure de soutien, passant par le fonds de l'économie sociale et durable ainsi que, notamment, par le fonds Crédal ou Sowecsom. La question de la régionalisation doit également se poser à la lumière de la politique de diversité menée à l'égard des travailleurs âgés pour lesquels il existe actuellement, au niveau fédéral, le Fonds de l'expérience professionnelle ainsi que nombre de plans de diversité régionaux.

Pour conclure, ne serait-t-il pas indiqué d'accroître le rôle des régions dans la concertation sociale, en rendant par exemple les CCT généralement contraignantes ? La concertation interprofessionnelle n'y perdrait aucunement en importance et ne disparaîtrait point. Que du contraire. Comme argumenté ci-après, dans le chapitre sur le renforcement de la fédération, elle serait chargée de fixer le cadre fédéral en matière de formation salariale et de conditions de travail au sein duquel les régions pourront opérer à l'aide de leurs nouveaux instruments de politique de remise au travail.

Il faut néanmoins se demander si l'élargissement des compétences régionales sur l'ensemble de ces terrains ne doit pas aller de pair avec l'introduction d'un régime de financement adapté, en d'autres termes, un régime qui incite les instances compétentes à aider dans les meilleurs délais les demandeurs d'emploi à trouver un emploi ou à leur donner une formation appropriée. Cela est possible sur une base micro comme sur une base macro. Sur une base micro, par exemple, par l'introduction du "bonus d'insertion", un supplément lié aux résultats par demandeur d'emploi effectivement placé ou formé. Sur une base macro en transférant, par exemple, sur la base de paramètres objectifs dont les prestations d'emplois et de formations, le budget ONEM aux trois régions. Dans ce cadre, il importe évidemment de tenir compte de la contribution particulière de la Région



de Bruxelles-Capitale au profit des deux autres régions. La Région de Bruxelles-Capitale compte environ 650.000 postes de travail, dont 350.000 sont occupés par des non-Bruellois.

Outre des instruments en matière d'emploi, il faut aussi vérifier s'il est souhaitable que l'un ou plusieurs des leviers socio-économiques suivants soient transférés :

- la législation d'établissement, notamment la licence socio-économique et le Comité socio-économique national pour la distribution ;
- la politique scientifique, à l'exception du Fonds des établissements scientifiques et de la recherche relative au nucléaire et à la défense ; il faudra prévoir un accord de coopération afin d'assurer la continuité dans des dossiers tels que l'aérospatial, Airbus ou les étudiants étrangers et de garantir un transfert correct ;
- le soutien public en matière de financement d'entreprises (e.a. le fonds fédéral de participation et d'investissements) ;

Pour conclure, la représentation des régions doit être améliorée au sein de Finexpo et de l'Office national du Ducroire.

D'autres domaines de politique, proches des actuelles compétences régionales, devraient également faire l'objet d'un transfert. Ainsi, en matière de politique énergétique, par exemple, il est indiqué de poursuivre l'homogénéisation en précisant, pour ce qui est de l'électricité, non seulement que les régions sont compétentes jusqu'à 30.000 volts (distribution), mais aussi qu'elles sont compétentes pour la politique des tarifs et des prix qui y est liée. Pour ce qui est du gaz, les régions pourraient devenir compétentes pour la distribution via des réseaux de pipelines, ainsi que pour les tarifs connexes. Le transfert de la réglementation en matière de télécommunication doit également être envisagé, étant donné qu'il s'agit d'un levier essentiel de la politique économique et industrielle.

Pour la mobilité aussi, il faut examiner comment l'offre peut mieux correspondre aux besoins. Outre la régionalisation de la réglementation des eaux intérieures, cela concerne essentiellement la politique ferroviaire et de sécurité routière. En matière de politique ferroviaire, les options suivantes doivent être examinées :

- une représentation régionale dans les conseils d'administration et la direction des sociétés ferroviaires SNCB et Infrabel ;
- la mise sur pied d'un régulateur puissant qui veille à l'accès au réseau ;
- la possibilité pour les régions de financer avec des moyens propres des priorités supplémentaires en matière d'infrastructure ;
- la création d'une seule société d'exploitation pour le RER, pilotée depuis un comité de concertation fédéral-régional ;



- de réelles relations de coopération entre De Lijn, la STIB et la TEC d'une part et la SNCB d'autre part pour les projets lightrail dans le cadre des connexions avec les banlieues.

Dans le domaine de la politique de sécurité routière, certaines matières pourraient également entrer en ligne de compte pour un transfert :

- la fixation des limites de vitesse et les moyens de contrôle en la matière, ainsi que la réglementation en matière du placement et contrôle des feux de signalisation, des panneaux et des signalisations, à l'exception de la création de zones de douane et des routes militaires ouvertes à la circulation publique ;
- les normes de sécurité pour l'infrastructure routière ;
- le traitement administratif d'amendes routières et la définition des infractions qui entrent en ligne de compte ;
- le fonds des amendes routières ;
- le contrôle des prescriptions techniques en matière de moyens de circulation et de transport ;
- le régime en matière d'examen pratique des connaissances et aptitudes requises pour conduire des véhicules de toute catégorie ainsi que le permis de conduire.

Dans ce même contexte, nous devons nous poser la question de savoir si les régions et les communautés ne devraient pas avoir voix au chapitre dans les aspects suivants de la politique judiciaire :

- la politique de poursuite et de sanction par rapport aux infractions concernant des délits pour lesquels une peine a été introduite par décret ou par ordonnance ; en la matière, le Code judiciaire pourrait être adapté afin de parvenir à une coopération structurelle entre le ministre régional ou communautaire compétent en matière de contrôle, les ministres fédéraux de la Justice et du Travail, et le collège des procureurs généraux ;
- la formation des magistrats en transformant la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire en une formation judiciaire au sein d'une école de magistrats francophone et néerlandophone auprès des facultés de droit des universités ;
- la composition de la Commission protection de la vie privée, qui pourrait être élargie à des membres désignés par les communautés et régions ;
- le fonctionnement des ordres ayant une compétence déontologique.

Dans ce même esprit, l'on peut envisager la régionalisation de la législation sur les loyers et la législation sur le bail à ferme puisque les régions sont déjà compétentes pour la politique de logement ainsi que pour la politique agricole. En raison de l'abrogation de l'ARPG, le statut du personnel propre doit également être entièrement transféré. Pour



conclure, l'on pourrait réfléchir à la possibilité d'étendre les compétences des régions et des communautés, par exemple pour les matières suivantes :

- le droit sanctionnel de la jeunesse ;
- le choix du tribunal par rapport à l'arbitrage de litiges éventuellement causés par des décrets ;
- l'organisation de l'assistance judiciaire ;
- la procédure d'expropriation.

Dans un pays fédéral, la solidarité est essentielle. En premier lieu, en effet, un pays est composé non pas de régions, mais de citoyens. En d'autres termes, ceux qui prospèrent doivent contribuer à aider ceux qui sont dans la détresse. L'on ne peut exclure des réformes dans le domaine de la sécurité sociale qui rencontreraient les propres souhaits et les problèmes spécifiques des entités fédérées. Mais ces réformes ne seront possibles que lorsque nous trouverons à cette fin des techniques qui ne remettent pas en question les mécanismes de solidarité, que lorsque la colonne vertébrale que constitue la solidarité interpersonnelle au niveau fédéral est maintenue.

Se pose toutefois le problème de la politique en matière de familles et d'enseignement qui, par le passé, a été entièrement transférée vers les communautés, à l'exception des allocations familiales, des déductions fiscales pour enfants à charge et de l'obligation scolaire. La question s'impose de savoir s'il n'est pas indiqué, en vue de l'homogénéité de l'exercice des compétences, de donner aux communautés voix au chapitre en la matière. Cela peut aller d'un simple transfert de la matière, comme ce fut le cas, entre autres, de l'obligation scolaire¹ à la création d'un nouveau cadre pour les allocations familiales au sein duquel les communautés pourront mettre leurs propres accents, par exemple plus d'argent pour un premier enfant ou plus d'argent pour les familles nombreuses. Dans le prolongement, l'on pourrait confier le Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC) aux communautés. Des affinements de compétences supplémentaires se situent probablement aussi dans le domaine de la politique à l'égard des personnes âgées et handicapées.

Pour parvenir à des paquets de compétences homogènes, il faudra toutefois abandonner tout tabou. Pour une bonne gouvernance, il est également nécessaire de passer à la refédéralisation de certaines compétences dans certains domaines. Certains exemples sont évidents :

- les normes de bruits découlant du fonctionnement de l'aéroport national ; après nombre d'années et de nombreuses procédures judiciaires, il s'est avéré qu'il est impossible de trouver une solution par rapport au contentieux en matière d'établissement de procédures de vol et d'élaboration d'un plan équilibré de réduction des nuisances sonores engendrées à l'aéroport national et aux

¹ L'art. 127 de la Constitution n'a pas été ouvert à révision, mais l'art. 195 pourrait offrir une voie d'issue.



alentours ; d'autre part, cet aéroport contribue au développement économique de la région entière; cela n'a par conséquent aucun sens d'appliquer dans cette zone, qui couvre une partie de la Région flamande comme de la Région de Bruxelles-Capitale, des normes de bruits différentes; des normes fédérales uniformes peuvent apporter une solution et permettre de réconcilier les intérêts écologiques et économiques en jeu ;

- la politique en matière de coopération au développement ; sur la base de la compétence constitutionnelle de conclure des traités des communautés et régions par rapport à leurs propres compétences, la coopération au développement est actuellement une compétence parallèle exercée simultanément par les autorités fédérales, les communautés et les régions; en outre, l'article 6ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ("loi spéciale de compétences") stipule qu'à partir du 1er janvier 2004, des aspects de la coopération au développement sont transférés pour autant qu'ils portent sur les compétences des communautés et des régions ; afin de préparer ceci, un groupe de travail spécial a été créé en vue de présenter en concertation avec le secteur et pour le 31 décembre 2002 au plus tard, une liste des matières qui concernent les compétences des communautés et des régions en matière de coopération au développement; cette disposition légale spéciale contient non seulement une simple intention, mais a également fait l'objet de critiques acerbes de la part des principaux acteurs du terrain; ces derniers insistent depuis longtemps sur la nécessité de mieux concentrer les efforts en matière de coopération au développement à l'étranger; se pose dès lors la question de savoir s'il ne serait pas souhaitable d'abroger l'article 6ter de la loi spéciale de compétences et son article correspondant 68quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ("loi spéciale de financement").

Les autres terrains qui méritent une réflexion se situent dans le domaine des soins de santé, comme l'introduction d'un régime uniforme en matière d'accès à la profession médicale.

(2) L'adaptation du régime de financement

Il ressort de rapports internationaux du FMI et de l'OCDE ainsi que d'analyses nationales qu'il importe de trouver un nouvel équilibre au niveau du financement des autorités fédérales d'une part et des entités fédérées d'autre part. Plutôt que d'y remédier en touchant à la loi spéciale de financement, il semble préférable (et plus simple) d'opter pour une responsabilité financière accrue des communautés et régions, liée à une plus



grande autonomie fiscale. Des pas dans ce sens ont déjà été entrepris dans le cadre de l'accord du Lambert, traduits dans la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions. Actuellement, il est néanmoins nécessaire d'aller plus loin. Dans ce cadre, il conviendra de combiner certaines des options suivantes :

(2.1.) La suppression graduelle du financement fédéral des domaines de compétences qui relèvent, sur le fond, des compétences des communautés et des régions. Concrètement, l'on peut penser à la politique des grandes villes, aux pôles d'attraction interuniversitaires, à certaines activités financées par les recettes de la loterie nationale, etc.

(2.2.) La responsabilisation financière des entités fédérées pour leurs décisions stratégiques. Actuellement, les conséquences de ces décisions sont trop souvent répercutées sur les autorités fédérales. Ainsi, les communautés et régions devraient mieux assumer le financement des pensions des fonctionnaires qui relèvent de leurs compétences.

(2.3.) La limitation du transfert des moyens financiers correspondants en cas de transfert de nouvelles compétences aux communautés et régions.

(2.4.) L'extension de l'autonomie fiscale des entités fédérées au niveau de l'impôt des personnes physiques. L'article 6, §2, de la loi spéciale de financement accorde aux régions différentes possibilités d'allouer des rabais ou des réductions fiscales sur l'impôt des personnes physiques. Cette disposition permet aux régions d'accorder des réductions à l'ensemble des personnes assujetties à l'impôt des personnes physiques. En outre, les régions peuvent introduire des réductions fiscales générales qui prennent la forme d'une déduction à l'égard de l'impôt des personnes physiques dû et sont liées aux compétences des régions. La compétence des régions est donc conditionnée, il faut notamment qu'il s'agisse de réductions fiscales "générales" ou "liées aux compétences des régions". Actuellement, l'autonomie fiscale des régions dans le cadre de l'impôt des personnes physiques est surtout limitée par la règle de la progressivité, la notion de concurrence fiscale déloyale et la marge dans laquelle les régions peuvent exercer leur autonomie fiscale dans le cadre de l'impôt des personnes physiques. Il y a lieu de vérifier si ces limitations ne peuvent être supprimées entièrement ou partiellement et s'il n'est pas préférable de remplacer la notion de concurrence fiscale déloyale par une référence à la réglementation européenne en la matière.

(2.5.) Le transfert aux communautés et régions de la compétence sur les incitants fiscaux au niveau de l'impôt des personnes physiques qui relèvent de leurs domaines de compétence. Cela pourrait notamment être le cas de la déduction



d'investissement, de la déduction des frais de garde d'enfants et de l'épargne logement.

(2.6.) L'octroi de la compétence décisionnelle en matière d'impôt des sociétés. Cette décision doit permettre aux régions de mener une politique économique plus efficace. Il est évident qu'il faudra, dans ce cadre, répondre aux prescriptions de l'Union européenne et de la réglementation européenne. Dans ce contexte, l'on peut envisager un tarif scindé permettant, outre un tarif fédéral de base, aux régions d'introduire des centimes additionnels régionaux jusqu'à un certain plafond.

(2.7.) La mise en œuvre de l'article 68ter de la loi spéciale de financement pour que les régions disposent d'une gouvernance fiscale réelle.

Pour conclure, la gestion de la dette publique requiert une attention particulière. La diminution, voire la suppression, des dettes des régions et des communautés ainsi que l'accroissement des moyens prévu dans la loi spéciale de financement, créent une nouvelle marge financière pour (certaines) des entités fédérées. Il importe de s'interroger au sujet de l'affectation de ces nouveaux moyens. Une partie des moyens pourrait-elle être allouée au paiement d'intérêts de dettes ou à l'acquittement de la dette publique ? Si oui, comment en tenir compte par rapport aux entités fédérées qui ne sont pas à même de fournir un effort analogue ?

(3) Le renforcement de la fédération

L'augmentation de l'autonomie des entités fédérées doit être accompagnée du renforcement de leur coopération réciproque et du renforcement de la fédération en tant que telle, entre autres par le biais de l'instauration de critères de convergence.

Actuellement, cette coopération réciproque est problématique. En effet, les lois spéciales n'offrent aucune description claire et nette de la forme de coopération. En soi, des mots tels que « association » ou « concertation » signifient la même chose, tandis que « accord », « avis conforme » et « approbation » ne sont guère distinguables (cf. annexe pour un aperçu). En outre, les procédures élaborées en Comité de concertation afin de régler ce problème ne sont pas contraignantes. En vue de remédier à ces défauts ainsi qu'à d'autres, les interventions suivantes peuvent être envisagées :

(3.1.) Intégration dans la législation spéciale des procédures et protocoles qui régissent actuellement, au sein du Comité de concertation, la collaboration mutuelle entre les entités fédérées d'une part et les autorités fédérales d'autre part.



(3.2.) Le renforcement légal du Comité de concertation et des Conférences interministérielles.

(3.3.) L'élaboration au sein du Comité de concertation et des Conférences interministérielles d'une politique commune en matière d'emploi, de mobilité, de lutte contre le réchauffement de la planète, de budget et de politique à l'égard des personnes âgées, immigrées et régularisées ou des étrangers ayant obtenu la nationalité belge. Il est notamment recommandé de conclure d'urgence de nouveaux accords de protocole ou de coopération dans les domaines suivants :

- l'emploi, notamment l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la mobilité interrégionale et la coopération structurelle des bureaux de médiation ;
- les soins de santé, notamment la politique à l'égard des personnes âgées, les soins de santé mentale, les soins de santé préventifs, la meilleure coordination des soins de première ligne et de la réglementation relative aux chaises roulantes ;
- la lutte contre le réchauffement de la planète ;
- la protection de la jeunesse ;
- la formation des magistrats ;
- le régime d'adoption ;
- la politique de poursuite par rapport aux compétences des entités fédérées ;
- les transports en commun ;
- l'E-gouvernement ;
- la fonction internationale de Bruxelles ;
- la représentation internationale de la Belgique.

(3.4.) La création d'un seul guichet d'investissements coordinateur Ainsi, les entreprises étrangères pourraient s'adresser à un seul endroit pour obtenir, par exemple, les renseignements nécessaires sur la déduction fédérale des intérêts notionnels comme sur les soutiens régionaux en matière d'innovation.

(3.5.) L'élargissement de la représentation des communautés et des régions dans un nombre d'organes fédéraux. Pour ce qui est de la mobilité, nous avons déjà fait référence au comité stratégique et au conseil d'administration de la SNCB et d'Infrabel. En matière de soins de santé, l'on peut envisager que les communautés soient reprises au sein du Centre d'expertise fédéral, de Be-health et du Conseil supérieur de la santé. Cela vaut également pour le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ainsi que pour la commission consultative des agréments en matière de titres-services.



Mais, comme avancé ci-dessus, il importe de renforcer la fédération en tant que telle. Outre une éventuelle concrétisation de l'article 35 de la Constitution, avec un ancrage des compétences exclusives de l'État fédéral, l'on peut penser aux réformes suivantes :

(3.6.) Prévoir une représentation des autorités fédérales au sein de certains organes communautaires et régionaux, tels que les sociétés de transport régionales.

(3.7.) L'introduction de critères de convergence fédéraux dans certains domaines stratégiques cruciaux. Exactement à l'instar de ce qui se fait au niveau européen ou au sein de la zone euro à l'égard des Etats membres, la fédération pourrait donner aux entités fédérées certains critères minimaux, des fourches avec des valeurs minimales et maximales dans lesquelles les entités fédérées peuvent opérer de manière autonome. Cela permettra, comme argumenté ci-dessus, d'éviter que malgré ou justement en raison du transfert d'importantes nouvelles compétences, de nouvelles distorsions néfastes ne surgissent entre les communautés et régions. Cela permettrait également de garantir à l'ensemble des citoyens du pays les mêmes droits minimaux. Cette approche pourrait également s'appliquer à la nouvelle concertation interprofessionnelle qui devra être concrétisée dès que les compétences des régions en matière du marché de l'emploi auront été élargies. Ainsi cette concertation pourrait-elle, à l'avenir, fixer la fourchette salariale, les conditions de travail de base etc., en bref tout le cadre contraignant dans lequel les régions peuvent développer leur propre politique du marché de l'emploi. Ce serait également le cas de la définition du cadre de l'assurance-chômage ou des allocations familiales citées ci-dessus, un cadre au sein duquel les régions pourront ensuite mettre leurs propres accents.

(3.8.) L'introduction du principe et la création de mécanismes intégraux permettant de parvenir à une application égale et uniforme de la fiscalité et de la législation sociale sur l'entièreté du territoire.

(3.9.) L'introduction d'une circonscription électorale fédérale. Tout État fédéral a besoin d'éléments centripètes. Il suffit de regarder l'Allemagne, la Suisse, le Canada ou les États-Unis pour voir qu'il existe, selon le cas, des partis nationaux (même dans le Canada bilingue et la Suisse quadrilingue, la CSU en Allemagne étant une exception), une Cour constitutionnelle à part entière et un Sénat (Bundesrat en Allemagne, conseil cantonal en Suisse, Sénat aux EU) composé de représentants des entités fédérées. À l'exception de la Cour constitutionnelle, ces éléments font défaut dans la fédération belge. Il s'ensuit que la population de la fédération ne dispose pas de liens démocratiques avec sa gestion étant donné qu'il n'est possible d'apprécier électoralement que la moitié du gouvernement fédéral ou de leurs partis. Qui plus est, le fait que l'opinion publique diverge de part et d'autre des frontières des communautés linguistiques incite facilement les



responsables politiques à la surenchère au sein du propre groupe linguistique, ce qui rend plus difficile de trouver des compromis. En d'autres termes, la légitimité comme l'efficacité de la prise de décisions souffre de l'actuelle organisation de l'État fédéral.

Pour y remédier, l'on peut envisager l'instauration d'une circonscription électorale fédérale. Concrètement, outre les 150 sièges répartis selon le régime en vigueur dans les actuelles circonscriptions électorales, l'on peut penser à l'élection d'un nombre significatif de membres de la Chambre (p.ex. 33) au sein d'une circonscription électorale. Cette augmentation du nombre de députés à la Chambre devrait bien entendu aller de pair avec la suppression des 40 sénateurs élus directement dans le cadre de la réforme générale du régime bicaméral. Dans une logique fédérale, il ne semble évidemment pas indiqué de travailler avec un contingent fixe par groupe linguistique pour la circonscription fédérale. L'on peut toutefois envisager une limite, à savoir un minimum d'élus par groupe linguistique.

Indépendamment de l'instauration d'une circonscription électorale fédérale, la réforme du régime bicaméral fédéral décrit ci-après s'inscrit également dans la quête d'une fédération renforcée et renouvelée.

(4) La réforme du régime bicaméral

En 1993, les lacunes du régime bicaméral firent déjà l'objet de remaniements, et ce, à l'occasion de la quatrième réforme institutionnelle. Lors de la réforme de l'époque, visant à transformer le Sénat en une Chambre de réflexion dotée de compétences restreintes, l'on s'est fondé sur l'idée que le Sénat n'examinerait pas systématiquement chaque projet de loi en deuxième lecture, mais, au contraire, qu'il effectuerait un travail sélectif, polarisant l'attention sur les projets importants. A l'époque prévalait l'idée en vertu de laquelle le droit d'évocation ne serait invoqué qu'avec beaucoup de réticences. Le droit d'initiative accordé ne serait exercé, quant à lui, qu'à titre exceptionnel. Dans la pratique, en revanche, force est de constater que le Sénat n'est pas parvenu à s'affranchir pleinement dudit bicaméralisme traditionnel.

En 1993, le constituant entendait transformer, en outre, le Sénat en un véritable espace de rencontre entre l'État fédéral et les communautés et régions. La Chambre des représentants fut prédestinée, dans cette optique, à constituer l'assemblée législative en charge de la politique fédérale. Force est également de constater que l'objectif visé est à



mille lieues de la pratique. Le Sénat ne se préoccupe guère des relations entre l'État fédéral et les entités fédérées.

Pourtant, dans tous les pays fédéraux, la pratique démontre que s'impose un Sénat ou une deuxième chambre constituant l'émanation des différentes entités fédérées. Pour y parvenir dans notre pays, l'on pourrait reprendre les grandes lignes de l'accord politique qui avait été conclu le 26 avril 2002 avec les partis de la majorité de l'époque. Aux termes de cet accord, les membres du futur Sénat seraient désignés par les parlements communautaires. Il n'y aurait donc plus de sénateurs élus directement. La composition du Sénat serait paritaire. Une telle composition paritaire rend superflue toute une série d'autres mesures de protection, notamment à l'échelon de la Chambre des représentants. Reste donc à savoir s'il ne conviendrait pas de les supprimer.

Pour ce qui est des compétences, le Sénat et la Chambre des représentants pourraient bénéficier des mêmes compétences pour (a) la déclaration de révision de la Constitution, (b) la modification de la Constitution, (c) la coordination de la Constitution, (d) les lois à majorité spéciale prescrites pour les matières désignées par la Constitution et (e) la désignation des plus hautes fonctions pour le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle. Le nouveau Sénat avaliserait également les traités mixtes et les accords de coopération multilatéraux, chaque groupe linguistique devant dégager une majorité. Toutes les assemblées législatives concernées disposeraient bel et bien, à cet effet, d'un droit d'évocation, et ce à chaque étape de la procédure. Pour finir, le nouveau Sénat serait également amené à jouer un rôle au niveau du respect des droits et intérêts des communautés et régions. Il pourrait également soumettre à la discussion à la Chambre des représentants tout sujet et toute recommandation qu'il estime utile.

La réalisation, dans les plus brefs délais, de la concordance des élections fédérales et régionales, la suppression ou non de l'obligation de vote, indépendamment des sanctions y afférentes, l'autonomie constitutive et le rapport entre la Communauté française et la Région wallonne constituent notamment d'autres réformes institutionnelles à inscrire à l'ordre du jour.

(5) Attention renouvelée en faveur de la fonction qu'assume Bruxelles-Capitale sur le plan international et en tant que capitale

La grande fragmentation des compétences au sein de la Région de Bruxelles-Capitale entrave souvent la mise sur pied d'une politique cohérente. Les communes ne disposent pas de suffisamment de capacités pour réaliser les projets qui requièrent d'importants investissements. Une adaptation de la répartition des compétences devra veiller à établir, au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, un niveau politique très proche des gens et, dans le même temps, assez dynamique que pour servir l'intérêt de la région que constitue Bruxelles dans son intégralité.



Ce défi n'est cependant pas uniquement de nature institutionnelle. Il est indéniable que certaines compétences des dix-neuf communes bruxelloises peuvent être transférées à la région. Et la fusion des dix-neuf communes bruxelloises ne constitue certainement pas, à elle seule, la panacée. La répartition actuelle des compétences entre la Région de Bruxelles-Capitale et les dix-neuf communes mérite néanmoins d'être rationalisée.

La Région de Bruxelles-Capitale doit également jouer un rôle international, en plus des fonctions qu'elle assume en tant que capitale. Ce qui implique des coûts supplémentaires, notamment pour ce qui est du domaine des transports publics et de la sécurité. En tant que métropole, Bruxelles dépense proportionnellement plus que les autres régions en matière d'aides sociales, et ce en raison de la pression sur les prix immobiliers, les problèmes d'intégration et le chômage élevé.

Les besoins demeurent élevés quoiqu'une partie de ces coûts supplémentaires soit compensée par les différents programmes fédéraux (Beliris, main-morte, politique des grandes villes, dotations supplémentaires zones de police...) et dotations. La demande et le besoin de refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale demeurent dès lors fondés. Même s'il faut les conditionner. Ainsi vaudrait-il mieux lier, par exemple, les nouveaux moyens dégagés à la réalisation (a) de clarté institutionnelle, il conviendra, en d'autres termes, de garantir que les moyens supplémentaires ne seront pas transférés, directement ou indirectement, à un autre niveau, (b) d'une politique transparente et (c) de l'aboutissement du débat sur les missions fondamentales que doivent mener la Région de Bruxelles-Capitale et les dix-neuf communes.

Outre le soutien de la fonction internationale et de capitale qu'exerce Bruxelles-Capitale, il est impératif d'élaborer un nouvel accord de coopération élargi afin de développer une véritable région urbaine bruxelloise. Cette région urbaine pourrait, à l'instar de celle de Lille (associant par exemple la ville de Courtrai), se développer en un pôle de croissance économique européen. La création de la région urbaine bruxelloise permettrait de lever les obstacles interrégionaux actuels et d'abattre les cloisons artificielles. Ce nouvel accord de coopération devrait être élaboré conjointement par la Région de Bruxelles-Capitale, la Flandre et la Wallonie. L'objectif étant de promouvoir ensemble la région à l'étranger, d'attirer ensemble les investissements, de s'atteler ensemble à la problématique du chômage et de trouver des solutions à la question de la mobilité. Une telle région urbaine ne bénéficierait non seulement à Bruxelles, mais offrirait également de nouvelles occasions à son hinterland. Comme le démontrent d'autres exemples à l'étranger, nous ne pouvons laisser en rade aucune possibilité de croissance en faveur de la région urbaine de Bruxelles.

(6) Le problème de Bruxelles-Hal-Vilvorde



(6.1.) La circonscription électorale – Hal - Vilvorde

La loi du 13 décembre 2002 portant modification du Code électoral, ainsi que son annexe, a conçu pour l'ensemble du pays des circonscriptions électorales, hormis toutefois la province du Brabant flamand. A cet égard, la Cour constitutionnelle a notamment formulé, dans son arrêt 73/2003 en date du 26 mai 2003 :

- « B.9.5, En maintenant la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le législateur traite les candidats de la province du Brabant flamand différemment des candidats des autres provinces (...).

- B.9.7, En cas de maintien des circonscriptions électorales provinciales pour l'élection de la Chambre des représentants, une nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales, afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province. C'est au législateur et non à la Cour qu'il appartient d'arrêter ces modalités. »

Afin de répondre favorablement à l'objectif de l'arrêt précité, et plus particulièrement en vue de trouver les autres modalités à même de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province, la répartition en circonscriptions a été maintenue durant le délai de 4 ans déterminé par la Constitution, délai commençant à la date stipulée par l'article 105 du Code électoral. En principe, le législateur fédéral disposait donc de toute la législature précédente (2003-2007) pour élaborer une solution. Cependant, aucune solution n'a pu être trouvée à ce jour. En revanche, la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la fonction publique de la Chambre des représentants a approuvé le 7 novembre 2007 deux propositions de loi portant modification de la législation électorale en vue de scinder la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Ces propositions de loi optent pour une scission verticale pure de la circonscription électorale. Subséquemment à cette approbation, le Parlement de la Communauté française a entamé, le 9 novembre 2007, une procédure de conflit d'intérêt.

Ce qui démontre d'une manière limpide que le simple vote des deux propositions de loi ne va pas résoudre le problème de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Que du contraire. Une fois les propositions définitivement votées, celles-ci doivent encore être ratifiées par le pouvoir exécutif. Selon toute vraisemblance, aucun gouvernement ne survivrait une telle ratification sans consensus, c'est-à-dire sans solution négociée. Bref, même si une solution négociée entre les deux communautés ne constitue pas l'unique issue, elle semble néanmoins l'option indiquée pour enrayer le conflit qui a vu le jour. Une solution négociée signifie toutefois également qu'il faudra répondre favorablement, d'une manière



ou d'une autre, aux différentes aspirations relatives au conflit. C'est d'ailleurs l'unique façon d'éviter que le conflit actuel ne refasse surface, sous un autre aspect, dans un proche avenir. Il convient principalement de penser à la scission de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, à la signature de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et à un certain nombre d'autres dispositions plus diverses.

Une solution pourrait résider, pour la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, dans la reprise de l'arrangement (relativement complexe) des lignes élaborées en 2005. L'approche en quatre parties, laquelle cadre dans la réforme susmentionnée et plus globale de nos institutions, constitue probablement une meilleure option.

- (1) La création de trois circonscriptions électorales, à savoir les circonscriptions électorales provinciales du Brabant flamand, du Brabant wallon et de la Région de Bruxelles-Capitale (laquelle coïncide avec les frontières de la Région de Bruxelles-Capitale). Au sein de la circonscription électorale provinciale du Brabant flamand, ceux qui ont ou non l'âge de voter lors des prochaines élections fédérales et qui sont domiciliés dans l'une des six communes périphériques pourront voter pour les listes de Bruxelles-Capitale. A cet effet, le règlement prévu à l'article 89 du Code électoral pourrait être étendu.
- (2) L'organisation d'une circonscription électorale fédérale telle que mentionnée ci-dessus constitue l'un des éléments constitutifs renforçant la fédération. Ce type de circonscription électorale fédérale qui pourrait s'appliquer aux élections de la Chambre des représentants permettra l'expression d'une double voix : l'une pour un candidat membre de la Chambre émanant de la circonscription électorale provinciale du domicile et l'autre pour un candidat membre de la Chambre émanant d'une circonscription électorale fédérale couvrant l'ensemble du pays.
- (3) La mise sur pied d'une région urbaine à et autour de Bruxelles, et ce, par le biais du nouvel accord de coopération susmentionné, conclu entre la Flandre, la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale.
- (4) Quoique l'avis du Conseil d'État ne laisse planer aucun doute quant à la demande de compétence inscrite dans le projet de décret flamand, il semble indiqué de tenter de parvenir à une solution négociée pour ce qui est de l'inspection pédagogique et de l'accompagnement au sein de l'enseignement primaire francophone des six communes périphériques. L'idéal serait de conclure un accord de coopération, lequel, moyennant que soit accordé l'assentiment explicite des deux communautés, pourrait également porter sur la formation post- et parascolaire, le sport, la jeunesse, les bibliothèques ou les



médiathèques s'il se limite strictement aux habitants des six communes périphériques.

(6.2.) L'arrondissement judiciaire de Bruxelles

L'arrondissement judiciaire de Bruxelles est le plus grand du pays et couvre la région de langue néerlandaise et la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Aussi, la loi de 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire prévoit-elle un règlement spécifique. Ainsi, l'article 43 de la loi susmentionnée stipule dans le prescrit qu'au moins un tiers des magistrats (siège et parquet) des tribunaux de première instance, du travail et du commerce doivent être détenteurs d'un diplôme délivré en néerlandais et qu'au moins un tiers des magistrats de ces mêmes tribunaux doivent être détenteurs d'un diplôme délivré en français. Les deux-tiers de ces magistrats doivent cependant être bilingues.

Dans son arrêt n° 21/99 en date du 17 janvier 1999, la Cour constitutionnelle statue que dans le souci d'une bonne organisation judiciaire, deux raisons justifient cette dernière exigence : Primo, elle permet au juge, en matière répressive, de poursuivre la procédure si la langue de la procédure judiciaire venait à se modifier. Secundo, au sein d'un arrondissement à l'instar de celui de Bruxelles, il importe que le juge puisse lui-même prendre connaissance des documents rédigés en une autre langue sans devoir faire appel à un traducteur. Dans la pratique, cette règle suscite toutefois un certain nombre de problèmes (la difficulté de trouver assez de magistrats suffisamment bilingues par exemple). Ce qui ne se traduit pas uniquement par un accroissement de l'arriéré judiciaire, mais encore par une détérioration de l'image des services judiciaires.

Afin de résorber l'arriéré des tribunaux bruxellois, la loi (-programme) en date du 16 juillet 2002 permet aux tribunaux de première instance de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles de désigner deux fois plus de juges de complément que dans les autres tribunaux de première instance. La Cour constitutionnelle a considéré la présente mesure ni comme discriminatoire, ni comme manifestation disproportionnée étant donné le caractère temporaire de sa portée et vu qu'elle vise à faire face, selon les nécessités du service, à des circonstances exceptionnelles, dans l'attente d'une intervention législative plus globale (arrêt n° 47/2004 du 24 mars 2004). Qui plus est, la Cour constitutionnelle a estimé que la loi du 18 juillet « remplaçant l'article 43quinquies et insérant l'article 66 dans la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire » et introduisant spécialement pour les juges bruxellois un nouvel examen linguistique portant sur un niveau de connaissances élémentaires réduites, ne constituait qu'une première initiative dans le cadre des mesures structurelles annoncées en vue de mettre un terme définitif, dans un délai raisonnable, à la situation actuelle (l'arriéré).



L'adaptation en ce sens de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles pourrait constituer une telle mesure structurelle : scinder la magistrature assise horizontalement et le parquet verticalement.

(6.3.) La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Dans le cadre de l'approche du problème posé par Bruxelles-Hal-Vilvorde, l'on se réfère souvent à réglementation internationale existante en matière de protection des minorités nationales. Le 31 juillet 2001, la Belgique a signé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, et ce, en mettant en avant la réserve suivante :

« Le Royaume de Belgique déclare que la Convention-cadre s'applique sans préjudice des dispositions, garanties ou principes constitutionnels et sans préjudice des normes législatives qui régissent actuellement l'emploi des langues. Le Royaume de Belgique déclare que la notion de minorité nationale sera définie par la Conférence Interministérielle de la Politique Etrangère (CIPE).»

Lors de sa session du 4 octobre 2001, la CIPE a décidé de mettre sur pied un groupe de travail ad hoc chargé de la définition de la notion de « minorité nationale ». Au sein de ce groupe de travail ad hoc, les membres néerlandophones et francophones ont adopté un point de vue différent. En raison de cette absence de concordance, il appartient à nouveau aux autorités politiques de prendre l'initiative. L'approbation définitive de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait constituer une proposition. Eu égard aux mesures de protection actuelles comme la composition paritaire du gouvernement, composition qui pourrait être élargie au Sénat, il devrait se révéler possible de parvenir à un accord entre les deux grandes communautés pour que seuls les germanophones dont le domicile se situe en Communauté germanophone ou dans les communes malmédiennes soient reconnus comme minorité nationale.

La Cour constitutionnelle serait, qui plus est, déclarée compétente pour faire appel aux conventions internationales et aux conventions pour la protection des minorités en guise de critère de contrôle. Dans le même temps, l'arrêt n° 65/2006 du 3 mai 2006 de la Cour constitutionnelle, statuant que l'article 53 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, serait exécuté.

(6.4.) Autres dispositions



Outre les trois problématiques susmentionnées et dans le cadre d'une réglementation de pacification globale, il serait également indiqué de procéder à une clarification de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, en ce sens que lesdites facilités linguistiques restent en vigueur dans la mesure où l'intéressé le réclame à un moment déterminé. Cette demande pourrait être introduite une fois par an ou au début de la législature communale.

Il faudrait moderniser, concomitamment, la réglementation sur l'emploi des langues en matière administrative qui est en vigueur dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. L'on pourrait éventuellement puiser dans les propositions reprises dans le projet d'accord, joint au projet de texte du 9 mai 2005 et dans le projet de texte du 9 mai 2005-même.

(7) Révision de l'article 195 de la Constitution

L'article 195 de la Constitution régit la procédure visant la réforme de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle stipule que toute révision de la Constitution ne pourra s'effectuer qu'après que le pouvoir législatif fédéral a dressé une liste d'articles constitutionnels qui entrent en ligne de compte pour une révision. Après une telle déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. Ce ne sera qu'après les élections que le nouveau législateur fédéral pourra procéder à une révision effective de la Constitution.

Une révision de cette procédure s'impose vu que son objectif initial n'est plus d'actualité. Il suffit, en la matière, de penser au seul constat que de par le passé, lors de la révision constitutionnelle effective, des problèmes non prévus par le préconstituant affleuraient. Il en découlait lesdites révisions constitutionnelles implicites qui n'ont pas véritablement servi la clarté et la compréhensibilité de notre Constitution. Il est également incontestable que la consultation obligatoire du corps électoral s'est muée en fiction vu que la direction à emprunter lors de la révision ne constitue guère, si déjà elle existe, l'enjeu des élections. Il faut également éviter des situations où des traités sont approuvés et ratifiés malgré le fait que ces derniers comprenaient ou comprennent encore des dispositions contraires à la Constitution, à l'instar du Traité de Maastricht relatif à l'Union européenne ou du traité relatif au statut de la Cour pénale internationale. De telles circonstances sont de nature à saper l'autorité de la Constitution. Sont de même nature les défis sociaux subits ou rapides qui requièrent parfois un fondement constitutionnel en sus d'une réponse législative. Vu que par rapport à une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution plusieurs options peuvent être envisagées, la Constituante actuelle est invitée à délibérer à cet effet en toute liberté.



Guy Verhofstadt