

*Tijdschrift van het
STUDIECENTRUM
voor FEDERALISME*

FEDERALISME

*Revue du
CENTRE d'ETUDES
du FEDERALISME*

TRIMESTRIEL/DRIEMAANDELIJKS - 1990 - nr/n° 3 - BRUSSEL/BRUXELLES X
ABONNEMENT : 500F
EDITEUR RESPONSABLE - VERANTWOORDELIJK UITGEVER :
Prof. Kris Deschouwer, Rue de Namur/Naamsestraat 48, 1000 Bruxelles/Brussel

FEDERALISME

Tijdschrift van het STUDIECENTRUM voor FEDERALISME

Het tijdschrift is een uitgave van het Studiecentrum voor Federalisme en verschijnt viermaal per jaar. Het abonnementsgeld bedraagt 500 F en moet worden gestort op rekeningnummer 702-1220699-53 van het Studiecentrum, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel. De verkoopprijs per nummer bedraagt 150 F.

Het redaktiecomité staat onder leiding van hoofdredakteur Prof. Dr. Kris Deschouwer.

De redactie behoudt zicht het recht voor de publicatie van ingezonden artikels en studies te weigeren. Niet gepubliceerde inzendingen worden op verzoek teruggezonden. De redactie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de ingezonden bijdragen.

Elke gedeeltelijke of volledige overname van artikels moet geschieden met toestemming van de redactie.

Alle korrespondentie voor het tijdschrift wordt gericht aan Kris Deschouwer, verantwoordelijk uitgever, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel.

FEDERALISME

Revue du CENTRE D'ETUDES du FEDERALISME

Cette revue trimestrielle est publiée par le Centre d'Etudes du Fédéralisme. Le prix de l'abonnement est fixé à 500 FB et doit être versé au compte 702-1220699-53 du Centre d'Etudes, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles. Le prix de vente pour un numéro séparé est de 150 FB.

Le comité de rédaction est présidé par le Rédacteur en chef, le Prof. Kris Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer au Professeur Kris Deschouwer, éditeur responsable, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles.

VOORWOORD

Het koningschap staat deze dagen in het centrum van de belangstelling. Er zijn de festiviteiten rond de zestigste verjaardag van Boudewijn enerzijds, en de herhaalde discussies rond de politieke rol van de koning anderzijds. Hier belichten we zijn (mogelijke) plaats in het federale België.

Robert Senelle acht een koning noodzakelijk om de eenheid van de federatie te bewaren.

Herman Van Impe heeft eerder twijfels over de mogelijkheid om een dergelijke matigende en verzoenende functie te vervullen. Hij ziet het belang van het koningschap eerder afnemen.

Zo mogelijk nog actueler dan de discussie over de rol van de koning is het debat over de verdere evolu-

tie van de staatshervorming in het Waalse Gewest en in de Franse Gemeenschap. Het debat over de mogelijke fusie (zoals in Vlaanderen) tussen Gewest en Gemeenschap loopt al lang. Tegelijk circuleert de idee van een "défusion" waarbij in feite het Gewest de taak van de Gemeenschap overneemt. De staking in het franstalig onderwijs en de financiële problemen van de Franse Gemeenschap hebben de problematiek op de spits gedreven.

In zijn bijdrage onderzoekt Rusen Ergéc de institutionele implicaties van de twee mogelijke scenario's. De financiële gevolgen van het eerste scenario - de fusie van Gewest en Gemeenschap zoals aan Vlaamse kant - worden beschreven en onderzocht in de bijdrage van Gonzales d'Alcantara en Reginald Savage.

Prof. Kris Deschouwer,
Hoofdredacteur - Rédacteur en chef

EEN FEDERALE MONARCHIE : WAAROM NIET ?

Prof. Dr. em. Robert Senelle
R.U.Gent

Sommaire

Le fédéralisme unit les divergences. Le fédéralisme belge est un cas spécial, dans le sens qu'il est le résultat d'une dissolution de l'état central sur base de certaines divergences.

En tout cas, un état fédéral est toujours un état "plural". Il est donc nécessaire qu'il y ait une solidarité générale, une certaine loyauté pour la fédération. C'est ici que le rôle de la monarchie en Belgique est essentiel. Seul le roi peut être le symbole de la fédération belge. Il n'y a pas d'autre solution.

De ratio van de staatshervorming, die het politieke gebeuren in België sinds ongeveer een kwart eeuw beheerst, kan op de volgende wijze geformuleerd worden : geleidelijke, maar onafwendbare omvorming van een sterk gecentraliseerd staatsbestel tot een federale staatsinrichting. Van meet af aan evenwel moet op enkele essentiële kenmerken van dat federaliseringsproces in België worden gewezen. Het is nl. zo dat de politieke evolutie in België niet met zich brengt dat bepaalde autonome gebiedsdelen in één staatskundig geheel worden verenigd, want de politieke bedoeling is net andersom. Zeer belangrijk is tevens het feit dat België maar twee grote componenten telt : het Vlaamse landsgedeelte en het Waalse landsgedeelte. Deze twee aspecten van het federaliseringsproces hebben verregaande gevolgen. Om eindeloze conflicten tussen de twee grote gebiedsdelen te vermijden zal de federalisering tot in zijn uiterste consequenties moeten doorgevoerd worden. Dit brengt ongetwijfeld in een nabije toekomst de federalisering van de ziekteverzekering en de landbouw met zich. Wat het

financieringsstelsel van Gemeenschappen en Gewesten betreft, lijkt de afschaffing van de dotaties onafwendbaar. Hier ook komt de financiering met eigen middelen als onafwendbaar voor. Hier rijst dan de vraag of een federaal staatsbestel verenigbaar is met de moderne, parlementaire monarchie. Wat is de Belgische monarchie met betrekking tot het federaliseringsproces van het land ? Is een federale monarchie mogelijk, wenselijk ?

Wat is federalisme eigenlijk ?

Federalisme is een politiek beginsel, een richtlijn voor de interne inrichting van een staatsgemeenschap. Het verdeelt de staatsmacht over verschillende overheden, en wel eerst over het centrale gezag en daarna over de deelgebieden van de federale staat. Het is derhalve een middel om de macht verticaal te verdelen en in evenwicht te houden. Het wil beletten dat er een te aanzienlijke concentratie van macht is op één enkel niveau. Doel is de rechtstreekse democratie in staat te stellen beter te gedijen, al was het maar om praktische redenen, in een beperkte kring. Het is immers werkelijk zo dat de burger rechtstreeks kan participeren op het gewestelijke en het gemeentelijke vlak dan binnen het centrale gezag.

Maar dat verstrekt geen volledig beeld van de voornaamste functies van het federalisme. Precies in ons land, waarvan de deelgebieden een zeer verscheiden aard vertonen, is het eveneens het middel om de verscheidenheid te behouden die historische wortels heeft en zich in uiteenlopende omstandigheden ontwikkeld heeft, waarbij het de nivellering ervan in het geheel van de centrale staat voorkomt. Daarmee wil gezegd zijn dat het federalisme de eigen plaatselijke aard en het zelfbestuur dient. Zo streeft het federalisme verscheidene oogmerken na. Maar als structureel beginsel beoogt het eerst en vooral het bestaan en de bevoegdheden te waarborgen van de verschillende delen van het staatkundige geheel, namelijk van de deelgebieden. Dit is een noodzaak in een federale staat. Het vormt evenwel slechts één aspect van het probleem, want het gaat niet alleen om de diverse deelgebieden, maar evenzeer om het federale Koninkrijk België. En hier is het dat de solidariteit begint te spelen tussen enerzijds de Gemeenschappen en de Gewesten, anderzijds in de betrekkingen tussen de centrale staat en de deelgebieden. Het federalisme mag immers niet alleen een verdeling van de bevoegdheden van de staat betekenen ; het vereist eveneens een gemeenschappelijk optreden. Alleen op die wijze kan de federale staat werken. Federalisme betekent derhalve gemeenschappelijk optreden, de wil om een eenheid te vormen en voortdurend verbonden te zijn. Willen de

centrale staat en de deelgebieden in een federaal staatsbestel blijven bestaan, dan moeten ze constant samenwerken, wederzijds respect betonen en elkaar onderlinge bijstand verlenen. Die verplichting behelst dat taken en inkomsten moeten worden verdeeld, dat soevereiniteit en bevoegdheid op duidelijke wijze moeten worden afgebakend.

Dit is zowel op het horizontale als op het verticale vlak een intrinsieke juridische plicht, zelfs indien de tekst van de Grondwet dat niet uitdrukkelijk bepaalt; deze verplichting vloeit voort uit het geheel van de Grondwet en de wettelijke uitvoering ervan.

In dezelfde gedachtenlijn wordt vaak verwezen naar het begrip bondstrouw. De bondstrouw is een verreikende plicht van de centrale staat en de deelgebieden, die men niet definitief gestalte kan geven en beperken, en waarvoor door de aan de gang zijnde ontwikkeling voortdurend nieuwe toepassingsgebieden ontstaan. Ze bestaat hoofdzakelijk daar waar een bepaalde taak van de Staat gezamenlijk moet worden vervuld door de centrale staat en de deelgebieden. De bondstrouw bindt de centrale staat en de deelgebieden in het algemeen, net zoals het loyaliteitsbeginsel en het beginsel van wederzijds vertrouwen degenen bindt die partij zijn bij een rechtsconstructie. In dat verband volstaat het niet dat de deelgebieden niets voorschrijven dat strijdig is met het federale recht en dat de bondsstaat geen inbreuk maakt op de bevoegdheden van de deelgebieden. De twee partijen van de Belgische rechtsorde moeten eveneens hun activiteiten op positieve wijze op elkaar afstemmen en daar bevindt zich het moeilijkste aspect van ons probleem : om hun activiteiten op elkaar te kunnen afstemmen, moeten de twee partijen hetzelfde algemene doel nastreven en hetzelfde opzet voor ogen hebben.

Tot zover de theorie. Uit intellectueel oogpunt is het natuurlijk vanzelfsprekend dat een federale staat niet kan werken zonder dat alle betrokken partijen solidariteit aan de dag leggen. Maar - de ervaring toont het aan - intellectueel begrip volstaat niet in de politiek. Was dat zo, dan zouden vele problemen gemakkelijker op te lossen zijn. Er dient dus te worden gezocht naar de motieven die de omvang van de solidariteit in de Belgische realiteit bepalen.

Een eerste motief kan worden ontdekt in de verdeling van de taken van het federale staatsbestel, dat thans dikwijls wordt ervaren als een ondoordringbare jungle van verstrengelde bevoegdheden van het centrale gezag en de

deelgebieden. Die overlapping komt eerst en vooral doordat de Gemeenschappen en de Gewesten de federale staat zo weinig mogelijk gelegenheden willen bieden om het terrein van hun soevereiniteit te betreden.

De kwintessens van dat alles is de volgende : de opdracht van bevoegdheden aan de centrale staat is doorgaans opgelegd door omstandigheden van buitenaf die min of meer dwingend zijn. Ze is in hoofdzaak het gevolg geweest van de erkenning van de objectieve noodzaak, soms eerder met tegenzin, en is niet op de eerste plaats voortgekomen uit een geest van nationale solidariteit.

Een ander motief kan men ontlenen aan een bijzondere eigenschap van de deelgebieden tegenover het centrale rijksgezag. Dat is namelijk dat men erop uit is een zo ruim mogelijke bewegingsvrijheid te verkrijgen binnen het begrensde traditionele politieke milieu.

In die omstandigheden is een onafgebroken strijd voor de wezenlijke maatstaven inzake politiek bestaan in een federale staat onvermijdelijk, inzonderheid wat de wederzijdse solidariteit betreft. Het gaat om zelfbestuur, om de omvang en de grenzen van de soevereiniteit inzake organisatie van de Gemeenschappen en de Gewesten. De maatstaven voor het behoud van een onafhankelijk bestaan op een kleine ruimte, toegespitst op de weerstand tegen de bemoeienissen van de hogere centrale overheid vinden evenwel hun niet minder belangrijke tegenhanger in de verplichting van de federale staat om te zorgen voor economisch en cultureel evenwicht tussen de gewesten.

Federalisme is, deductief gedefinieerd, pluralistisch. Daar komt nog bij dat democratie eigen is aan een federaal politiek bestel dat goed functioneert. Tot op zekere hoogte kan die eenvoudige stelling worden bewezen door die federale systemen te toetsen waarin beide, federalisme en democratie, in symbiose naast elkaar functioneren : de Verenigde Staten, Canada, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk en Australië. Omgekeerd ook zijn federale staten aan te wijzen waar het federale beginsel niet efficiënt werkt en waar de democratie het evenmin goed doet (of althans het lastig heeft) ; voorbeelden daarvan zijn Pakistan, Mexico, Venezuela, Nigeria, Joegoslavië en tot op zekere hoogte India. Men kan stellen dat een goed functionerend federaal politiek bestel zijn bekrachtiging vindt in een geslaagde poging om uit verschillende componenten een efficiënt werkend politiek bestel te maken.

Wat de burgers in een federaal bestel wellicht onderscheidt van datgene in een niet-federale politieke ordening, is gewoon dat burgers in een federaal bestel misschien hun gehele loyaliteit verplicht zijn aan de regering van het deelgebied, of het nu een deelstaat, een provincie, een land of een kanton is. Zo kan een burger of een bestuurder van de lokale overheid op het Franse platteland wellicht loyaliteit verschuldigd zijn aan zijn plaatselijke gemeente of dorp, maar allereerst moet zijn loyaliteit in hoofdzaak naar de staat uitgaan - per slot van rekening is hij een Frans staatsburger.

In federale staten kan de loyaliteit van een burger tweesporig zijn, of zelfs eenzijdig. Is de loyaliteit van een ambtenaar dus tweesporig, dan gaat zij wellicht in de eerste plaats uit naar de provincie / het kanton / de deelstaat / of het "land" en pas in de tweede plaats naar de abstractere nationale staat. Een en ander mag niet tot de verkeerde mening leiden dat de betrokkene noodzakelijkerwijs niet-loyaal is tegenover de nationale staat. Zo hebben in de Verenigde Staten Amerikanen een uitermate gevoelsmatige kijk op loyaliteit tegenover Amerika : een burgerlijk ambtenaar in de staat Colorado bijvoorbeeld kan op en top een even goede Amerikaan zijn, als welke andere burger ook, maar rijst er een conflict tussen zijn beroepsverplichtingen tegenover de regering van de deelstaat en zijn abstracter plichtsgevoel tegenover zijn land en president, dan lijdt het geen twijfel dat de burgerlijke ambtenaar de deelstaat kiest (1).

-
- (1) Neidhart, Leonhard : *Le Fédéralisme en Suisse*, Fondation pour la collaboration confédérale, Soleure, 1976 ;
Siegfried, André : *La Suisse*, 3de herziene uitgave, Neuchâtel Baconnière, 1956 ;
Brown-John, Lloyd : *Managing Complexity : The Politics and Administration of Federalism*, internationale conferentie "Federal-Type Solutions and their Implications for European Integration", georganiseerd door de International Association of Centers for Federal Studies en de Groep Coudenberg, College of Europe, Brugge, 26-28 oktober 1989 ;
Weibel, Ernest : *Esquisse du fédéralisme Suisse*, internationale conferentie "Federal-Type Solutions and their Implications for European Integration", georganiseerd door de International Association of Centers for Federal Studies en de Groep Coudenberg, College of Europe, Brugge, 26-28 oktober 1989 ;
Le Fédéralisme réexaminé, Fondation pour la collaboration confédérale, 1989.

Aan de hand van wat voorafgaat zal de lezer zich er ongetwijfeld rekenschap van geven dat een centrale instelling, die de Natie verpersoonlijkt als gemeenschappelijk symbool voor de burgers van alle deelstaten, een absolute must is om de middelpuntvliedende krachten in een federale staat in wording zoals België in te dijen. Deze rol kan in België in deze tijd alleen door de Monarchie vervuld worden, omdat er geen alternatief is zoals we hierna zullen zien.

De artikelen 63, 64 en 89 van de Grondwet bepalen dat de Koning zijn functies slechts uitoefent met de medeondertekening van de ministers, de enigen die verantwoordelijk zijn tegenover de Wetgevende Kamers.

Tegenwoordig bedoelt de Grondwet, waar zij het heeft over de Koning als hoofd van de nationaal uitvoerende macht, in werkelijkheid de uitvoerende macht in haar geheel, d.w.z. de grondwettelijk niet verantwoordelijke Koning en de tegenover de Kamers verantwoordelijke Regering. In een staatsbestel als de monarchie in een modern parlementair regime behoren het politiek initiatief en het gewone beheer van de staatszaken vanzelfsprekend tot de regeringsactie. Waar sprake is van de Koning gaat het in de huidige opvatting van de monarchie, volgens een geijkte uitdrukking, om 'de Koning in zijn Raad', d.w.z. om de Koning en de leden van de Regering, want het is volstrekt uitgesloten dat de Koning in politieke zaken zou optreden zonder de instemming van de ministers.

Het systeem van de kabinetsregering, waar de ministerploeg een uitvloeisel is van de parlementaire meerderheid, onderstelt noodzakelijkerwijs dat het actieve element de regering is. Haar fundamentele rol als leidinggevend en coördinerend orgaan in het beheer van de staatszaken moet in zulk een systeem wel zijn bevestiging vinden.

Die moderne vorm van parlementarisme is niet zonder meer terug te voeren tot een vermindering van de rol die het erfelijk staatshoofd in een levende democratie vervult. Integendeel : de psychologische rol van de Koning als nationaal verzoener is uitermate belangrijk.

Doordat het Staatshoofd in een parlementaire democratie politiek niet verantwoordelijk is, komt hij immers meteen boven iedere verdenking van partijdigheid te staan. Typerend is dat alleen parlementaire monarchieën zich in de XXste eeuw hebben kunnen handhaven. In dit verband moge

wellicht worden opgemerkt dat de monarchale regeringsvorm en het parlementair stelsel wat men zou kunnen noemen een wederzijdse beschermende invloed op elkaar hebben uitgeoefend en nog uitoefenen.

De Koning is derhalve de hoogste gezagsdrager van het land ; hij vertegenwoordigt de Staat tegenover het buitenland ; hij is de hoogste personificatie van de Staat ten opzichte van de burgers. Zo komt op de eerste plaats de functie van Staatshoofd over. De Koning belichaamt tegelijkertijd de eenheid van de Natie en de duurzaamheid van de Staat en dat ondanks de wisselvalligheden die gepaard gaan met de langzame, maar onvermijdelijke overgang van een eenheidsstaat naar een federaal systeem.

De Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap zijn thans in België als volwaardige volksgemeenschap erkend, elk met hun eigen cultuur, taal en eigenheid. Zij vormen de echte componenten van het federale België. Ze dienen dan ook hun eigen rechtstreeks verkozen wetgevende vergadering te hebben, zodat de verhouding deelstaat-federatie ten volle kan spelen en de intense bevoogding van de regionale politieke initiatieven binnen de unitaire partijpolitieke structuren aan belang verliest.

Er is voor de Vlamingen en de Walen geen heil buiten een echt federaal België met een sterk centraal gezag. België moet een echte federale monarchie worden. Een ingrijpende omvorming van een staatsbestel heeft, in welke staat ook, altijd heel wat tijd en geduld gevergd. België moet zijn staatshervorming in federale richting voortzetten, want er is geen weg terug. Dat kan alleen worden bereikt met een monarchale regeringsvorm. Zonder de monarchie zou België al lang niet meer bestaan. Er bestaat in dit land immers geen federale traditie, geen 'Bundestreue'. Dat gevoel moet langzaam rijpen om de brede volkslagen te doordringen. In de huidige overgangsfase is de Koning het symbool van de eenheid van het land, de enige instelling die boven de normale en democratische conflicten staat en op onpartijdige wijze als element van matiging en verzoening kan optreden. De monarchie is tegenwoordig de enige dam die de middelpuntvliedende krachten binnen aanvaardbare grenzen kan houden.

Meer dan ooit is de rol van de monarchie van doorslaggevende betekenis voor de harmonische omvorming van de Belgische staat. De Koning moet aanblijven als een matigende figuur die boven de politiek strijd staat. Het is geen goede zaak om in een land zonder federale traditie de kiezers geregeld

te moeten oproepen om een Staatshoofd te kiezen. Zelfs als het Staatshoofd drietalig was, zou de uitkomst van die keuze steeds gewraakt kunnen worden door die deelstaten waaruit het verkozen Staatshoofd niet afkomstig is. Een federaal staatsbestel heeft noodgedwongen een meer ingewikkelde structuur dan een unitaire, gecentraliseerde staat. Federalisme betekent delicate politieke evenwichten en permanente dialoog.

Een federale monarchie ? Waarom niet ? (2)

(2) Senelle Robert : *Rol en betekenis van de Monarchie in een federaal België*, in *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, Story Scientia, Brussel, 1988;
Molitor André : *La Fonction Royale en Belgique*, Crisp, Bruxelles, 1979.

FEDERALISME EN MONARCHIE

Prof. Dr. Herman Van Impe
Vrije Universiteit Brussel

Sommaire

La fonction moderne de la monarchie est très limitée. Elle est devenue plutôt informelle et symbolique. Le roi des Belges symbolise ainsi la Belgique. Le fédéralisme étant un principe et une structure qui unit les divergences, la monarchie n'est pas nécessairement incompatible avec le fédéralisme.

Les nouvelles structures de la Belgique réduisent considérablement le rôle de l'état central et donc parallèlement le rôle formel du roi. Comme la fédéralisation de la Belgique est au fond un rejet de l'état central belge, qui de plus se voit largement absorbé par les structures Européennes, le rôle symbolique du roi pourrait ainsi également perdre de son importance.

Inhoud

1. Wat is eigentijds koningschap ?
2. Wat is federalisme ?
3. Is de koning een bindteken ?
4. Heeft het Belgische koningschap een toekomst ?

1. Wat is eigentijds koningschap ?

De koning is onschendbaar. De ministers zijn verantwoordelijk. Dit is de hoeksteen van een constitutionele monarchie.

De koning kan derhalve niets verkeers doen. Om van dit staatsrechtelijk beginsel een werkelijkheid te maken, is er maar een juridische mogelijkheid:

de koning doet niets dan op voorstel van "zijn" ministers. Dit beantwoordt aan het democratische beginsel : "geen macht zonder verantwoordingsplicht".

De ministers zijn verantwoordelijk : dit betekent staatsrechtelijk en staatkundig dat zij de macht uitoefenen. De ministers zijn in feite een emanatie van de Kamers, aangezien deze laatste, dankzij het budgetrecht, elke ongewillige regering kunnen wegstemmen. De regeringsleden kunnen ter verantwoording worden geroepen door de Kamers en dit, gelet op de openbaarheid van de parlementsvergaderingen, ten overstaan van de hele bevolking.

De koning heeft geen veto-recht op de beslissingen van de landelijke volksvertegenwoordiging (het parlement). Dat heeft koning Boudewijn in april 1990 zelf toegegeven.

De koning mag evenmin een veto-recht uitoefenen op de beslissingen van de regering. Mag hij invloed uitoefenen ? In feite hebben bepaalde Belgische koningen (vooral in de 19de eeuw) gepoogd invloed te hebben en zelfs gepoogd die invloed uit te breiden. Deze occulte invloed verminderde geleidelijk naarmate het kiesrecht etappegewijs verruimd werd en de kiezers zich stevig organiseerden in politieke partijen. De ministers die het vertrouwen van de partijen genoten, stonden hierdoor sterker tegenover vorstelijke inmenging in 's lands bestuur.

Het koningschap berust op het erfelijkheidsbeginsel en in België dan nog op een discriminatoire erfelijkheid, daar alle vrouwen van koninklijken bloede en hun nakomelingen uitgesloten zijn van de troonopvolging. Het erfelijkheidsbeginsel heeft zijn legitimiteit verloren en is strijdig met de mensenrechten, meer bepaald met de politieke rechten van de burgers.

Welke rol kan een koning in onze tijd nog spelen ?

In de eerste plaats, een formele rol, meer bepaald zijn handtekening plaatsen op tal van officiële stukken, audiënties verlenen, oudstrijders de hand drukken, buitenlandse staatshoofden ontvangen, staatsbezoeken in andere landen afleggen, enz.

In de tweede plaats, een zinnebeeldige functie : de koning is de derde tak van de wetgevende macht, hij is het nominale hoofd van de uitvoerende macht, hij is opperbevelhebber van het leger, de arresten en vonnissen van de hoven

en rechtbanken worden in zijn naam ten uitvoer gelegd. Deze symboliek geeft aan het kille staatsgebouw een meer persoonlijk gelaat, namelijk het gelaat van de vorst. Zijn portret wordt opgehangen in openbare gebouwen en scholen, het staat op postzegels en soms op bankbiljetten. Standbeelden van overleden koningen en koninginnen, de voorouders van het in dienst zijnde staatshoofd, trachten het erfelijkheidsbeginsel levend te houden bij de voorbijgangers.

In de derde plaats, een populaire rol : in de kranten, vooral dan in een bepaalde soort kranten, wordt veel aandacht geschonken aan de geboortes, de huwelijken, de echtscheidingen, de begrafenissen van koninklijke personages. Dergelijke persartikels worden door een deel van het publiek (dus van het kiezerskorps) gretig gelezen. Het geeft een vleugje sentimentaliteit aan het openbare leven en boeit veel mensen meer dan de prozaische begrotingen, de dorre wetgevingen, de ingewikkelde beleidsprogramma's.

Kortom, het koningschap schept een sprookjessfeer. De kazernes, de vervelende ambtenarij, de saaie toespraken, de niet-geliefde fiscus, de gevangenis, enz., al deze concrete verschijningsvormen van het koude overheidsbestel worden omgeven met een waas van pseudo-romantiek.

De staat wordt een vaderland genoemd, woord dat beter overkomt. De koning symboliseert het vaderland : "sterven voor volk en vaderland" is, of ten minste was een mooie leuze ! Sommige instellingen worden als "koninklijk" beschouwd (bv. het weerkundig instituut). In de schoolboekjes, vooral in de geschiedenisboekjes, worden de vroegere koningen verheerlijkt: Leopold I als vader des vaderlands, Leopold II als stichter van een groot koloniaal rijk, Albert I als de overwinnaar van de eerste wereldoorlog, enz. De "gewone" mensen zijn voor deze psychologische beïnvloeding (of is het manipulatie ?) zeer vatbaar. Een levende folklore wordt rond het vorstenhuis geschapen en gehandhaafd. Ouderwetsse juristen dragen hun steentje bij om het koningdom een verheven karakter te geven : de koning, zo zeggen zij, staat boven de partijen, hij ziet verder dan het kraakeel tussen de politici, enz. Hij krijgt een aureool.

2. Wat is federalisme ?

Federalisme is het samenbrengen van verschillende volksgroepen in een enkel staatsverband om ze te doen samenwerken. Daar deze volksgroepen nog te verschillend zijn, wordt dan nog geen eenheidsstaat opgericht, maar

wordt iedere volksgroep een deelstaat. De centrale staat wordt dan een overkoepelende bondsstaat. De plaatselijke particularismen worden in enige mate afgezwakt zonder volledig te moeten verdwijnen.

Zij worden verzoenbaar met de liefde tot een ruimer vaderland. Typische voorbeelden zijn Zwitserland en de Verenigde Staten van Amerika.

Naarmate de jaren voorbijgaan, wordt de centrale macht (bondsregering en bondsparlement) sterker en worden de plaatselijke potentaten minder machtig. Zij behouden echter hun aanzien en verzetten zich dan ook niet tegen de groeiende eenheid. Dit wordt een middelpuntzoekend federalisme genoemd. Het gaat om een samenwerkingsverband.

Behalve dit type bondsstaat, is er ook middelpuntvliedend federalisme : het is dit soort federalisme dat men in België tot leven heeft gebracht. Daar op een aantal gebieden de Vlamingen en de Franstaligen niet meer konden of wilden samenwerken, werden bepaalde bevoegdheden gesplitst en toegewezen aan afzonderlijke overheden (de respectieve gemeenschappen en gewesten). Zo hoopte men de bestaande bronnen van permanente wrijvingen uit te schakelen en poogde men tegemoet te komen aan de zelfstandigheidsdrang van bepaalde delen van de staatsbevolking.

Kortom, federalisme is een overgangssysteem : in Zwitserland, in de Verenigde Staten, in Duitsland is het federalisme een geleidelijk eenmakingsproces, in België gaat het om een aftakelingsproces dat men tracht af te remmen. Dit afremmen kan alvast op een succes bogen : de taaltwisten verminderden en bestaan nog maar alleen in Brussel-Hoofdstad, in de randgemeenten rond Brussel en in Voeren. Voor meer dan viervijfde van de bevolking zijn er geen eigenlijke taaltwisten meer. Premier Wilfried Martens sprak van "unionistisch" federalisme.

Een bondsstaat is geen definitieve structuur : een bondsstaat gaat de unitaire toer op of valt uiteen (bv. de personele unie tussen Zweden en Noorwegen 1815-1905). Federalisme is dus historisch altijd een evolutieve toestand.

Kan België thans als een bondsstaat worden bestempeld ? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden. Er zijn evenveel federalismen als er bondsstaten zijn. Toch kan gezegd worden dat een bondsstaat een geheel van deelstaten is, elk met een eigen bevoegdheid, die overkoepeld worden door een centrale staat. De staat, de gemeenschappen en de gewesten staan in België echter naast elkaar. De gemeenschappen en gewesten staan niet onder de staat. De Belgische staat kan bezwaarlijk een samenwerkingsverband wor-

den genoemd. Er is een opsplitsing tussen enerzijds de nationale bevoegdheden en anderzijds de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten. De gemeenschappen en de gewesten hebben ieder een exclusieve bevoegdheid, zowel inhoudelijk als territoriaal. Zolang een gemeenschap of een gewest optreedt binnen haar of zijn bevoegdheidsgebied, beschikt de centrale Belgische staat over geen enkel rechtsmiddel om een beslissing (besluit van een executieve of een decreet van de raad) te bestrijden, hoe nadelig zij ook is voor de centrale staat of voor een ander gewest of een andere gemeenschap. Men zou kunnen zeggen dat het Belgisch federalisme veeleer een mengsel is van unitarisme en separatisme. Voor sommige zaken is er unitarisme, voor andere aangelegenheden volledig separatisme.

Daarbij komt nog dat de bevoegdheden van de centrale Belgische staat als het ware opgezogen worden door de Europese gemeenschap (bv. het geldwezen en het economisch beleid).

Wat de buitenlandse zaken en de landsverdediging betreft, worden de beslissingen meer en meer in een atlantisch of Europees verband genomen. De Belgische staat wordt dus uitgehold, zowel van binnen als van buiten.

3. Is de koning een blindteken ?

De vraag is nu of het persoonlijk aanzien van koning Boudewijn groot genoeg is om het uiteenvallen van België te beletten. Zij is moeilijk te beantwoorden.

Staatsrechtelijk gezien is de koning alleen maar koning van de afbrokelende centrale staat. Hij ondertekent nog maar alleen de beslissingen van de nationale regering (de zogeheten koninklijke besluiten) en van het nationaal parlement (de wetten). De decreten en de besluiten van de onderscheiden executieven gaan niet meer naar het paleis. De decreten worden door de executieven bekrachtigd. De gemeenschaps- en gewestministers, die niet door de koning worden benoemd, tekenen hun eigen besluiten. Naarmate de staatshervorming meer operationeel zal worden, zullen het aantal wetten en koninklijke besluiten steeds minder talrijk worden. Het overheidsbestel zal steeds minder in een koninklijk gewaad gewikkeld zijn.

Behalve het constitutioneel aspect in de zaak, is er een veel belangrijker psychologisch aspect : zal de Belgische bevolking zich verder eervoelen dank zij de gemeenschappelijke liefde tot de vorst en het vorstenhuis ? Kan de koningsgezindheid een Belgisch saamhorigheidsgevoel doen ontstaan ?

Meer en meer wordt alles opgesplitst : niet alleen de openbare diensten, maar ook de politieke partijen, de culturele en andere verenigingen. De grote vennootschappen blijven een, maar zij zijn met de dag minder Belgisch en meer plurinationaal. De externe staatsgrenzen verbleken, de taalgrenzen (die grenzen zijn tussen de gemeenschappen en tussen de gewesten) winnen aan betekenis in het dagelijkse leven van de burgers. Het Belgisch patriottisme wordt als waarde niet meer veel gepropageerd. Het is dus niet alleen de Belgische staat maar ook en vooral België als land dat in ontbinding is. De Europese eenmaking is het nieuwe ideaal. Wat vertegenwoordigt de koning dan nog ? "Vechten voor het vaderland" is als slogan vervangen door de strijd voor vrijheid, democratie en Europa.

De vergelijking met het buitenland leert ons ook niet veel. Canada is een federale monarchie, de verre koningin (de koningin van Engeland) maakt het mogelijk zich enigszins af te zetten tegen de grote en allesoverheersende buur, de Verenigde Staten. De monarchie is in Canada een element van differentiatie ten aanzien van de dominante Verenigde Staten en is een symbool van een lange traditie.

4. Heeft het Belgisch koningschap een toekomst ?

De toekomst is onvoorspelbaar. Vroegere profeten en hedendaagse futurologen krijgen veelal ongelijk. Toch nog drie overwegingen maar geen conclusie.

De koning kan niet optreden als verzoener, aangezien hij geen democratische legitimiteit bezit. Ministers, partijvoorzitters en parlementsleden zullen in onze tijd altijd gevoeliger zijn voor de mening van hun kiezers dan voor de inzichten van het staatshoofd. Daarbij komt dat de persoonlijke sympathie die koning Boudewijn bij een flink deel van de bevolking geniet, slechts past in de Belgische indirecte democratie waar tussen de kiezers en de overheid de partijen, de verenigingen, de organisaties van beroep en bedrijf staan. Indien de koning over de mogelijkheid zou beschikken om referendums in te richten, dan zou hij wellicht kunnen ageren om de verdere teloorgang van de Belgische staat tegen te gaan. Dit is echter niet het geval. Wij mogen niet vergeten dat nog meer dan de staat de hele Belgische samenleving opgesplitst geraakt.

De derde fase van de huidige staatshervorming en wellicht een volgende staatshervorming zullen de Belgische staat niet versterken. De trend is veeleer naar verdere opsplitsingen en derhalve naar een verdere uitholling van het centraal Belgisch gezag.

Tenslotte moet ook gezegd worden dat het constitutionele koningschap als staatsvorm een historisch compromis was tussen de aanhangers van de erfelijke monarchie en de voorstanders van de volkssoevereiniteit, zij het dat het "volk" in die tijd een maatschappelijk beperkt begrip was (belastingkiesrecht).

Nu de volkssoevereiniteit dank zij het algemeen kiesrecht een feit is geworden, heeft het koninkdom als overblijfsel van het Ancien Régime niet veel betekenis meer. Is het een anachronisme ? Is een sprookjessfeer (een vorstelijke mythe) sterker in dit land dan het taalnationalisme en dan het gewestpatriottisme ? Dat zal de toekomst uitwijzen. Inmiddels blijft het een feit dat de bevolking milder in haar oordeel is over persoonlijke en politieke flaters van de koninklijke personages dan over die van de ministers.

Oktober 1990

GERAADPLEEGDE WERKEN

A. ALEN : *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek Recht*, Brussel, 1988.

Th. HOLTERMAN (red.) : *Algemene begrippen staatsrecht*, Zwolle, 1989.

X. MABILLE : *Histoire politique de la Belgique*, Crisp, Brussel, 1986.

A. MAST en J. DUJARDIN : *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Story-Scientia, Gent, 1985.

M. RUYS : *De Vlamingen. Een volk in beweging. Een natie in wording*. Lannoo, Tielt, 1972, (later herdrukt).

R. SENELLE : *Commentaar op de Belgische grondwet*, Brussel, 1974.

J.J. THONISSEN : *La constitution belge annotée*, Brussel, 1879.

E. WITTE : *De staats hervorming van 1988*, in "Ons Erfdeel", nr. 2, blz. 185, 1990.

FEDERALISME A DEUX OU FEDERALISME MULTIPOLAIRE ?

QUELQUES REFLEXIONS SUR LES ASPECTS INSTITUTIONNELS DU DEBAT RELATIF A L'AVENIR DES COMMUNAUTES BELGES

Rusen Ergec (*)

Korte inhoud

In dit artikel worden twee hypothesen ontwikkeld met betrekking tot de evolutie van het Belgisch federalisme. De eerste is die waarbij de staatsstructuren symmetrisch gemaakt worden, dit wil zeggen, wanneer de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest, net zoals aan Vlaamse kant, "gefusioneerd" zouden worden. Dat is institutioneel en juridisch een eenvoudige stap, die onder meer tot gevolg zou hebben dat de Franstalige Gemeenschap meer financiële ademruimte zou kunnen krijgen.

De tweede hypothese is die van een opgaan van de Gemeenschappen in de Gewesten. Dit zou een vierpolig en zuiver territoriaal federalisme opleveren. Deze optie zou tot een duidelijker staatsstructuur leiden, maar vereist een zekere herdenking van het statuut van Brussel, en ze is juridisch minder makkelijk (minder snel) te realiseren.

1. Un débat fondamental agite actuellement le monde politique francophone en Belgique : faut-il supprimer la Communauté française de Belgique en la faisant "absorber" par la Région wallonne et par la Région de Bruxelles-Capitale ? Il s'agit là d'une option nette et claire en faveur d'un fédéralisme territorial, de la scission du monde francophone belge entre deux entités régionales distinctes. En cela, elle concerne l'ossature même de l'Etat belge, en quête perpétuelle d'un équilibre fédéral adéquat.

(*) Chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles.

Ce débat a été précédé d'un autre, moins aigu, parce que ne touchant en rien à la substance du système institutionnel issu des récentes réformes. Ici, il n'est nullement question de la dilution de la communauté dans des entités régionales. Au contraire, la proposition tend à réaliser une parfaite symétrie entre les parties néerlandophone et francophone du pays en fusionnant la Région wallonne avec la Communauté française de Belgique : les deux entités subsistent, avec des personnalités juridiques distinctes, mais elles s'unissent au sein d'institutions communes.

2. Dans cette contribution, on voudrait examiner brièvement les différents schémas institutionnels qu'impliquent les deux hypothèses qu'on vient d'évoquer, les obstacles constitutionnels et légaux auxquels ils sont susceptibles de se heurter, ainsi que les avantages et les inconvénients qui s'y rattachent du point de vue des structures fondamentales d'un Etat qui se veut fédéral. Mais auparavant, il convient de situer les discussions dans leur contexte par un bref aperçu des données institutionnelles actuelles.

I. Le contexte institutionnel actuel

3. L'Etat belge, tel qu'il est issu de réformes institutionnelles successives, se caractérise par des structures fédérales hybrides. Cette spécificité est due à une multitude de facteurs (1). Ici, on n'évoquera que ceux d'entre eux qui revêtent une pertinence pour notre propos, à savoir la dualité communauté-région qui singularise les composantes de l'Etat.

4. L'Etat belge comporte, on le sait, trois communautés : la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone (2). Ce sont là de véritables collectivités politiques, dotées d'un exécutif propre. Elles sont habilitées à régler, par voie de décrets ayant force de loi, les matières culturelles, l'emploi des langues, l'enseignement et les matières dites personnalisables, lesquelles recouvrent les multiples facettes de l'aide aux personnes, comme la santé et la protection de la jeunesse (3).

(1) Ergéc, Rusen, *Introduction au droit public*, Story Scientia, Bruxelles, 1990, tome I, p. 190 e.s.

(2) Constitution, art. 3ter.

(3) Constitution, art. 59bis et 59ter. Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 5.

5. La notion de communauté n'est pas le fruit d'ingéniosités institutionnelles qu'on attribue souvent à la Belgique. Elle répond à une donnée sociologique et historique fondamentale. En 1938 déjà, le Centre d'études pour la réforme de l'Etat reconnaissait l'existence de deux communautés culturelles principales, flamande et française, avant d'observer : *Puisque nous avons deux communautés qui, sur certains points essentiels, ont des besoins et des aspirations propres, l'Etat doit s'adapter à cette dualité ; il doit veiller non seulement à la sauvegarde des intérêts communs de toute la population, mais avec la même sollicitude, le même amour, il doit aider à l'épanouissement complet de chaque communauté.* (4)

L'éclatement de l'Etat unitaire en 1970, à la faveur de la création de trois communautés culturelles, traduisait une constitutionnalisation de cette réalité profonde par une reconnaissance formelle (5).

6. Regroupement des individus unis par la langue et la culture, la Communauté n'est pas, à proprement parler, une collectivité territoriale (6). Sans doute, chacune des trois communautés exerce-t-elle la plénitude de ses compétences (7) à l'intérieur de chacune des trois régions linguistiques, flamande, française et allemande (8). Mais chacune des deux grandes communautés exerce également ses compétences, à l'exception de l'emploi des langues, à l'égard des institutions établies dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui relèvent exclusivement d'elle, soit en raison de leur organisation, soit du fait de leurs activités. Le droit belge ne connaissant pas la sous-nationalité, les francophones ou les néerlandophones de Bruxelles ne sont donc assujettis aux décrets de leur communauté respective qu'indirectement, à travers l'intervention d'institutions spécialisées et agréées (9). Et

(4) *La réforme de l'Etat*, Bruxelles, 1938, p. 311. Voyez aussi le rapport du Centre Harmel, Doc. parl., Chambre, sess. 1957-1958, n° 940, p. 302.

(5) Destexhe, P., *La révision de la Constitution Belge*, 1968-1971, Namur-Bruxelles, 1972, p. 51.

(6) L'article 3ter qui reconnaît les communautés figure sous un titre Ibis, distinct du titre I de la Constitution, intitulé "Du territoire et de ses divisions".

(7) Les communes à statut linguistique spécial font exception à cette règle, pour ce qui est de l'emploi des langues (Constitution, art. 59bis, § 4, al. 2).

(8) Constitution, art. 3bis.

(9) Cf. Bruxelles, 28 septembre 1988, J.L.M.B., 1988, p. 1.448.

c'est là que gît principalement la complexité du fédéralisme belge : les deux grandes communautés s'entremêlent dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

7. Le fait régional procède, lui, d'aspirations plus récentes et essentiellement wallonnes, tendant à faire assumer des responsabilités de nature économique par les trois entités régionales : les régions flamande, wallonne et bruxelloise. Celles-ci sont institutionnalisées par l'article 107quater de la Constitution, introduit en 1970. Cet article prévoit d'attribuer à des organes régionaux à créer, la compétence de régler des matières qu'une loi à majorité spéciale détermine - à l'exception des matières linguistiques et culturelles - et cela dans le ressort et selon le mode établis par la loi. A la différence des communautés, les régions ont une assise territoriale bien délimitée. Cependant, celle-ci ne se confond pas nécessairement avec les régions linguistiques. Ainsi, la région de langue allemande, qui forme le territoire de la Communauté germanophone, fait partie du territoire de la Région wallonne.

Mais pour le surplus, les limites des régions, telles que fixées dans les lois spéciales (10), correspondent aux limites des régions linguistiques.

8. Les Régions wallonne et flamande ont définitivement pris corps en 1980 par le vote de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. A l'instar des communautés, elles sont pourvues d'un conseil et d'un exécutif propres et exercent leurs compétences à dominante économique par voie de décrets ayant force de loi. Quant à la Région bruxelloise, il va falloir attendre les réformes institutionnelles de 1988-1989, pour qu'elle soit dotée d'une identité similaire aux deux autres régions. Mais ces réformes ont aussi créé à Bruxelles, à côté des institutions régionales, trois collectivités à caractère communautaire, pourvues chacune d'une personnalité juridique propre, mais dotées d'organes délibérants et exécutifs composés de mandataires régionaux, suivant la technique du dédoublement fonctionnel : la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune. Les Commissions française et flamande ne sont pas, à proprement parler, des collectivités

(10) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 2, et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 2.

fédérées. Elles s'apparentent plutôt à des entités décentralisées, s'inscrivant dans le "prolongement" des deux grandes communautés à Bruxelles. Ce statut de pouvoir subordonné est suffisamment illustré par la tutelle administrative exercée sur chacune des deux commissions par la communauté dont elles relèvent. En atteste aussi le financement de leur budget par une dotation à charge du budget de la communauté dont elles dépendent.

Outre leurs attributions propres, les deux commissions détiennent également les compétences qui leur seraient déléguées par les communautés dont elles relèvent. Pour n'être que de simples collectivités subordonnées, les commissions communautaires n'en traduisent pas moins une certaine autonomie des Bruxellois à l'égard de leur communauté respective (11). Cette autonomie devient entière pour les matières dites "bipersonnalisables", confiées à la Commission communautaire commune, en tant que matières qui ne peuvent être rattachées à aucune des deux communautés (12). La Commission communautaire commune est une véritable collectivité politique dotée d'une assemblée législative et jouissant d'une réelle autonomie à l'instar des autres composantes fédérées de l'Etat belge. Il est même permis de penser qu'à côté des trois communautés belges, française, flamande et germanophone, visées à l'article 3ter de la Constitution, une nouvelle communauté, à composante bilingue, est née à Bruxelles (13), même si cette communauté ne dispose que d'une partie des compétences dévolues aux autres.

9. L'émergence des institutions bruxelloises est une donnée fondamentale du nouvel édifice institutionnel. Il n'en demeure pas moins que le dualisme qui singularise traditionnellement l'Etat belge retentit encore sur le système institutionnel. Il n'y a pas de partis nationaux et les négociations de communauté à communauté sont érigées en technique de décision politique

(11) De Bruycker, Ph. : *Les nouvelles institutions bruxelloises*, in A l'enseigne de la Belgique nouvelle, éd. de l'U.L.B., 1989, p. 118.

(12) Il s'agit de toutes les matières personnalisables se rapportant à des personnes physiques, ainsi que des institutions compétentes dans ces domaines qui s'adressent à la fois aux francophones et aux néerlandophones bruxellois.

(13) Ergéc, R., op.cit., n° 564.

lorsqu'il y va des matières susceptibles d'affecter l'équilibre de l'Etat. Mieux, le procédé de codécision va jusqu'à dominer le fonctionnement courant des institutions à la faveur de la composition paritaire qui caractérise notamment le Conseil des Ministres et la Cour d'arbitrage, tandis qu'au plan législatif, c'est la technique des lois spéciales, à laquelle la Constitution renvoie à satiété, qui instaure la cogestion.

10. Dans les lignes qui suivent, on va étudier deux scénarios successifs. Le premier tend à consolider la structure dualiste du fédéralisme belge en faisant "absorber" la Région wallonne par la Communauté française. Le second risque au contraire de l'affaiblir par un processus inverse, en diluant les communautés dans les entités régionales.

II. La fusion de la Région wallonne vers la Communauté française

11. Les parties nord et sud du pays se distinguent par une asymétrie institutionnelle. Les organes de la Communauté flamande, le "Conseil flamand" et l'"Exécutif flamand", ne sont pas seulement investis de compétences communautaires. Ils exercent, en outre, les compétences dévolues à la Région flamande. En revanche, dans la partie francophone, la région et la communauté sont dotées d'organes propres et distincts. La Région wallonne a comme assemblée législative le "Conseil régional wallon", et comme organe exécutif, l'"Exécutif régional wallon". De même, la Communauté française est dotée d'un "Conseil de la Communauté française" et d'un "Exécutif de la Communauté française".

12. Le parallélisme institutionnel peut cependant être réalisé par une "fusion" des institutions francophones. Pour ce, il suffit que le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon décident, de commun accord, par décrets adoptés à la majorité des deux tiers au sein de chacun de ces Conseils, que le Conseil et l'Exécutif de la Communauté française exerceront les compétences des organes régionaux dans la Région wallonne (14).

(14) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 1, par. 4.

Il est significatif d'observer que l'hypothèse inverse n'a pas été envisagée par les architectes des réformes institutionnelles : le législateur spécial n'autorise pas une scission des institutions flamandes en organes communautaires et régionaux distincts. C'est dire que, dans l'esprit du législateur spécial, la symétrie institutionnelle entre les deux parties du pays ne peut être réalisée qu'à sens unique, par la simplification des institutions francophones.

13. Juridiquement, ce procédé de simplification ne s'analyse pas en une "fusion". Il ne s'agit pas, en tout cas, d'une "fusion" par "absorption" pour utiliser une analogie empruntée au droit des sociétés. L'unicité institutionnelle n'implique aucunement la disparition de la région au profit de la communauté. En droit, ces deux entités, dotées chacune d'une personnalité juridique propre et distincte, continuent d'exister avec leurs propres sphères de compétences respectives (15).

La "fusion" dont on parle dans le débat actuel tient essentiellement dans une simplification institutionnelle grâce à la technique de "dédoublage fonctionnel".

14. Que ladite "fusion" laisse subsister deux entités juridiquement distinctes est, au reste, illustré par diverses règles de fonctionnement. C'est ainsi que les décrets adoptés par le Conseil flamand doivent mentionner s'ils règlent des matières régionales ou des matières communautaires (16). Le Conseil ne peut prétendre régler, dans un même décret, à la fois des matières communautaires et des matières régionales (17). Les membres du Conseil flamand, domiciliés dans la Région bilingue de Bruxelles-Capital au jour de leur élection, ne participent pas aux votes au sein de ce Conseil sur les matières relevant de la compétence de la Région flamande (18). De même, le ou les membres de l'Exécutif flamand, issus de la Région bilingue de

(15) Cf. les termes de l'art. 3 de la loi spéciale du 8 août 1980 et Cass., 5 novembre 1985, J.T., 1986, p. 425 ; C.E., 16 novembre 1982, n° 22.690, R.A.A.C.E., 1982, p. 1.611, R.W., 1982-1983, note De Meyer, J. ; C.E., avis du 12 novembre 1986, Doc.parl., Chambre, sess. 1986-1987, n° 554/2, p. 2.

(16) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 19, par. 1, al. 2.

(17) C.E., avis du 14 juin 1990, Doc. Vlaamse Raad, sess. 1989-1990, n° 370/1, p. 10.

(18) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 50, al. 1.

Bruxelles-Capitale, ne siège(nt) qu'avec voix consultative lorsque cet Exécutif traite des matières régionales (19). Ces principes seraient à transposer aux institutions de la Communauté française si elles venaient à exercer les compétences des organes régionaux wallons.

15. Une telle perspective n'est pas sans présenter certains avantages qui ne tiennent pas seulement à la symétrie et à la simplification institutionnelles.

16. Le premier avantage réside au plan budgétaire. Suivant le nouveau système de financement des communautés et des régions, fondé sur le principe de l'autonomie de ces entités, les organes régionaux et communautaires règlent, chacun pour ce qui le concerne, la destination de leurs recettes (20). La libre affectation des recettes opère dans le cadre de budgets distincts, propres à chaque région et communauté. Cette règle ne souffre pas d'exception en cas de "fusion" de la région avec la communauté. Il y aura toujours deux budgets distincts financés par des sources propres, énoncées dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (21). Mais les cloisons étanches qui séparent le budget de la Région wallonne de celui de la Communauté française vont disparaître. Le Conseil de la Communauté française pourra utiliser tous les moyens financiers mis à sa disposition, qu'ils soient communautaires ou régionaux, pour le financement tant du budget des matières régionales que du budget des matières communautaires (22). Autrement dit, la libre affectation des recettes n'opérera pas seulement à l'intérieur des budgets, mais également entre le budget de la Communauté et celui de la Région. Ainsi, la capacité de la communauté à lever des impôts est fort limitée, sinon inexistante. La région dispose, elle, d'une compétence relativement étendue dans ce domaine. Des recettes fiscales régionales pourraient donc utilement alimenter le budget de la communauté. Dans une telle optique, on éliminerait grandement la nécessité de recourir à des techniques juridiques douteuses, tels les accords de coopération entre la Communauté française et les Régions wallonne et bruxelloise pour résoudre les difficultés financières de la Communauté liées à la crise de l'enseignement.

(19) *ibid.*, art. 50, al. 1. Ces membres sont, en effet, issus d'une région qui ne fait pas partie de la Région flamande.

(20) *Constit.*, art. 59bis, par. 6, al. 2 ; art. 59ter, par. 6, et 115, al. 3.

(21) *Art.* 1.

(22) *Loi spéciale du 16 janvier 1989*, art. 1, par. 3.

17. La fusion introduirait aussi plus de souplesse et d'efficacité dans le fonctionnement des institutions francophones. Sans doute, le fédéralisme coopératif permet-il bien d'osmose entre les institutions régionales et communautaires. Leurs exécutifs ou conseils peuvent nouer des liens de coopération, tenir des séances communes et organiser des services communs (23). Des accords de coopération peuvent porter "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" (24). Assurément, il y a là de riches potentialités à exploiter. Mais valent-elles des mécanismes uniques et permanents de décision qu'offriraient un seul conseil et un seul exécutif ?

18. Un seul exécutif d'abord, coiffant à la fois des services communautaires et régionaux. Comme l'Exécutif flamand, l'Exécutif francophone unique comprendrait onze membres au plus (25), ce qui n'impliquerait aucune inflation de mandats ministériels par rapport à la situation actuelle (26). Toujours en parallèle avec l'Exécutif flamand, pour une période se terminant le troisième lundi du mois d'octobre 1992, les mandats de l'Exécutif unique seraient répartis proportionnellement entre les groupes politiques dont le Conseil est composé (27) et, puisqu'il s'agit d'une "coalition forcée", les décisions seraient prises non par consensus, mais par vote (28). Pareille composition, de prime abord insolite, a été dictée par des considérations de circonstance, propres à l'Exécutif flamand : on se souviendra qu'elle tendait à satisfaire l'exigence d'un des partis de la coalition gouvernementale nationale à être représenté au sein de l'Exécutif flamand pour être associé à la gestion de nouvelles matières qui étaient transférées aux entités fédérées à la faveur des réformes institutionnelles de 1988-1989 (29). On comprend moins que cette composition s'applique à l'exécutif francophone "fusionné". A vrai dire, cela ne prêche pas à conséquence outre mesure.

(23) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 52 et 77.

(24) *ibid.*, art. 92bis, par. 1.

(25) *ibid.*, art. 63, par. 4 et 65 in fine.

(26) Actuellement, l'Exécutif régional wallon compte 7 membres et l'Exécutif de la Communauté française 4 (*ibid.*, art. 63, par. 2 et 3).

(27) *ibid.*, art. 65, par. 1, in fine.

(28) Cf. loi spéciale du 8 août 1980, art. 74, 2°.

(29) Jongen, F. : *La réforme de l'Etat ; II. Les innovations institutionnelles*, J.T., 1989, pp. 40 et 5.

D'une part, il est souhaitable, tout comme au début des réformes institutionnelles, d'associer toutes les parties à la gestion des nouvelles institutions en rodage. D'autre part, l'échéance de 1992 est suffisamment courte pour qu'une fusion immédiate engendre des inconvénients excessifs dans le fonctionnement de l'exécutif.

19. Un seul conseil ensuite, dans lequel le Conseil régional wallon serait dédoublé. Faut-il observer que, dans la perspective de l'élection directe des assemblées communautaires et régionales, cette solution éviterait l'inflation de mandats ?

20. Enfin, la fusion de la Région wallonne avec la Communauté française accentuerait, à coup sûr, la structure dualiste du fédéralisme belge. Unis dans des institutions communes, les Francophones de Wallonie et de Bruxelles feraient mieux contrepoids aux Flamands que dans la situation actuelle où les institutions francophones sont éclatées entre deux structures distinctes.

III. L'"absorption" des Communautés par les Régions

21. Ici, c'est l'hypothèse inverse qui prévaut : c'est la communauté qui se dissout dans les entités régionales.

Une condition essentielle préside d'emblée à ce scénario. L'article 107quater de la Constitution, qui n'est pas actuellement sujet à révision, doit être modifié dans la mesure où son texte actuel s'oppose à ce que les régions soient dotées de compétences communautaires. Il faut, ensuite, modifier les articles 3ter, 59bis et 59ter, de la Constitution, qui traitent des communautés, sans préjudice de la nécessité éventuelle de réviser l'article 108ter de la Constitution, qui se rapporte aux institutions bruxelloises. C'est dire que quelle que soit l'hypothèse à envisager - l'"absorption" du côté francophone uniquement ou l'"absorption" dans les deux parties du pays - la majorité des deux tiers requise pour la révision de la Constitution présuppose l'accord des Flamands, lequel est également requis pour l'inévitable révision des lois spéciales de réformes institutionnelles.

22. L'hypothèse la plus simple réside évidemment dans la disparition totale des communautés tant au nord qu'au sud. On verrait ainsi apparaître un

fédéralisme purement territorial à quatre composantes : la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région germanophone.

23. Cette solution introduirait une grande simplification dans le fonctionnement du fédéralisme belge en mettant fin à l'imbrication de compétences et d'institutions à Bruxelles. Le caractère hybride du fédéralisme belge, consistant en la juxtaposition, sur le même territoire, d'entités de nature juridique différente, disparaîtrait également.

De surcroît, on parviendrait à une répartition de compétences plus rationnelle. Actuellement, des compétences présentant entre elles des liens incontestables sont éclatées entre des niveaux de pouvoir distincts. Ainsi le tourisme relève des communautés, tandis que l'aide à l'industrie du tourisme ressortit aux régions (30). Les régions ont des compétences en matière d'emploi, alors que la formation professionnelle appartient aux communautés à titre de matière culturelle (31). En matière d'immigration, le logement appartient aux régions, l'aide aux immigrés à la communauté (32), et on pourrait multiplier les exemples. Sans doute, à la faveur de la révision des lois de réformes institutionnelles, on pourrait s'efforcer de constituer des blocs de compétence plus homogènes ? Mais cet effort connaît des limites liées aux concepts de matières "culturelles" et "personnalisables" que la Constitution range dans les compétences communautaires (33).

24. La disparition des communautés aurait une autre conséquence du point de vue de la répartition des compétences. On sait qu'un des points épineux qui figurent à l'ordre du jour de la troisième phase de la réforme de l'Etat vise à transférer les compétences résiduelles aux composantes de l'Etat, celui-ci ne détenant plus que des compétences d'attribution, limitativement

(30) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 4, 10° et 6, par. 1, VI.

(31) *ibid.*, art. 4, 6° et 6, par. 1, IX.

(32) *ibid.*, art. 5, par. 1, II, 3° et 6, par. 1, IV.

(33) La Cour d'arbitrage s'est reconnue compétente pour censurer les lois spéciales qui feraient une fausse application de ces notions (arrêt du 7 février 1990, *J.T.*, 1990, p. 358, obs. Ergéc, R.).

énumérées. Or, les compétences résiduelles étant, par nature, indéterminées, il est fort malaisé de les "ventiler" entre deux entités de nature distincte que sont la communauté et la région (34). La disparition des communautés, laissant place à des entités fédérées de même nature, éliminerait cet obstacle.

25. La structure dualiste du fédéralisme belge serait-elle affectée par la disparition des communautés ?

De prime abord, un fédéralisme à quatre composantes pourrait sonner le glas de mécanismes de décision à deux, tels les groupes linguistiques et la "sonnette d'alarme" au sein des Chambres législatives nationales, ainsi que la composition paritaire des principaux rouages étatiques comme le Conseil des ministres et la Cour d'arbitrage.

Si tel était le cas, il paraît probable que le fonctionnement du fédéralisme deviendrait plus équilibré et répondrait mieux aux schémas classiques : le fédéralisme à deux ne suscite-t-il pas des blocages, voire des frictions permanentes entre les deux composantes ?

Le droit de veto permanent dont dispose un partenaire ne suscite-t-il pas des éléments de confédéralisme, quand il ne nourrit pas purement et simplement des velléités sécessionnistes ?

Les dangers du fédéralisme à deux n'ont pas échappé à certains observateurs qui ont préconisé, comme remède, un fédéralisme fondé sur les provinces (35). Mais l'objection majeure qu'encourt cette suggestion tient à la question de savoir si, par delà les spécificités provinciales, les débats politiques nationaux à consonance communautaire ne susciteront pas une cristallisation des positions provinciales autour des intérêts communautaires.

(34) Peeters, P. : *Les compétences résiduelles alternées des Communautés et des Régions dans l'Etat fédéral belge : une entreprise sensée et réalisable ?*, cette revue, 1989, n° 2, p. 4.

(35) Rapport Groupe Coudenberg : *Quelle Belgique pour demain ?*, Bruxelles, Duculot, 1987, p. 174 e.s.

Il est vrai que dans un fédéralisme à quatre entités régionales, l'optique change notablement. Le noeud de la question tient, tout entier, à la problématique bruxelloise : les Bruxellois, francophones et néerlandophones, pourront-ils affirmer une identité distincte et propre par rapport à leur communauté respective ? Les nouvelles institutions bruxelloises offrent sans doute un terrain propice à cet égard. Mais il serait hasardeux de vouloir répondre à la question. Quoi qu'il en soit, faute de l'émergence d'une identité communautaire spécifiquement bruxelloise, dans l'hypothèse d'un fédéralisme fondé sur quatre régions, Bruxelles risquerait d'être écartelée entre les deux grandes régions, flamande et wallonne, chaque fois que des débats à connotation communautaire les opposeraient. On retomberait ainsi dans un fédéralisme à deux "déguisé".

26. Poussé à son aboutissement logique, le fédéralisme à quatre composantes territoriales requiert la disparition des structures paritaires nationales, pour éviter, précisément, qu'on ne reverse dans ce fédéralisme bipolaire de fait. Les structures paritaires doivent faire place à la représentation spécifique et pondérée de chacune des quatre entités fédérées au sein des rouages fondamentaux du pouvoir central. Pour ce qui est des Chambres législatives nationales en particulier, les deux groupes linguistiques disparaîtraient ou verraient leur rôle considérablement réduit. C'est le Sénat des régions qui veillerait principalement à l'équilibre entre les composantes de l'Etat.

27. Le fédéralisme territorial à quatre suscite d'autres réflexions.

On peut, en premier lieu, se demander si la petite Communauté germanophone de 60.000 âmes possède les moyens nécessaires pour "digérer" des transferts de compétences régionales, en sus des compétences communautaires qu'elle exerce actuellement (36). Il semble qu'il faille, ici, concevoir des formules appropriées de collaboration avec la Région wallonne.

(36) Au plan de la technique juridique, ce transfert de compétences ne suscite guère de difficultés dans l'immédiat, puisque l'article 59ter, par. 3, de la Constitution prévoit que *sur proposition de leur Exécutif respectif, le Conseil de la Communauté germanophone et le Conseil régional wallon peuvent, par décrets, décider de commun accord que le Conseil et l'Exécutif de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne.*

28. Une deuxième réflexion a trait au sort des francophones vivant dans des communes à statut linguistique spécial situées dans la région de langue néerlandaise. On serait enclin à penser que la disparition de la Communauté française les privera d'un élément protecteur. Cette crainte repose sur un postulat juridiquement erroné qui voit dans la Communauté une entité à vocation extraterritoriale englobant les francophones où qu'ils soient. Il est vrai qu'en raison de sa dimension culturelle, la communauté peut nourrir des prétentions de ce genre. Mais ces velléités ne peuvent qu'être politiques. Au plan juridique, l'aire de compétence de la Communauté française ne s'étend nullement aux six communes à facilités de la périphérie bruxelloise ni aux Fourons (37). La circonstance que les habitants de ces entités soient admis à voter pour des représentants nationaux qui, grâce au système de double mandat, peuvent siéger au Conseil de la Communauté française, ne change rien à cette donnée. Elle n'a d'autre effet que d'engendrer un lien à valeur purement "psychologique" (38) entre ces habitants et la Communauté française. La disparition de la Communauté n'entraînerait donc aucune conséquence juridique quant à la situation de ces francophones, à moins de tempérer le fédéralisme territorial par une certaine dose de compétence personnelle qui serait reconnue aux régions.

Sous réserve de la modification de plusieurs dispositions constitutionnelles et des lois de réformes institutionnelles, la régionalisation des compétences communautaires ne devrait pas poser des problèmes insurmontables au plan de la "technique institutionnelle". A Bruxelles, les Commissions

(37) La jurisprudence de la Cour d'arbitrage laisse augurer, dans le système actuel, peu de possibilité d'exercice extraterritoriale de compétences communautaires (arrêt du 30 janvier 1986, J.T., 1986, p. 215).

(38) Collignon, R. : *La Communauté française ou le paradoxe de la réforme de l'Etat*, in *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Ed. de l'U.L.B., 1989, p. 180. Par contre, comme l'observe M. Collignon, ces habitants *perdent le droit de choisir les membres du Vlaamse Raad qui sont seuls compétents pour prendre des décrets qui leur sont applicables* (ibid.). Cette situation n'a pas encouru la censure de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt (arrêt du 2 mars 1987, série A, n° 113).

communautaires française et flamande se verraient transférer, chacune pour ce qui la concerne, l'intégralité des compétences des deux grandes communautés et deviendraient des collectivités politiques totalement autonomes, dotées de compétences législatives. Sauf à introduire une "sous-nationalité" francophone et néerlandophone à Bruxelles, les matières "bipersonnalisables" continueraient à être gérées par la Commission communautaire commune de Bruxelles. Ainsi, en ce qui concerne Bruxelles, les entités communautaires subsisteraient avec toute la complexité institutionnelle qu'elles véhiculent. Leur "absorption" par les institutions régionales bruxelloises présuppose qu'à la composante dualiste de Bruxelles, se substitue progressivement une culture bruxelloise amalgamant les deux cultures, ce dont il est difficile de préjuger dans un avenir immédiat.

29. Le fédéralisme à quatre régions suppose, on l'a dit, l'accord des deux grandes communautés. Mais on peut se demander si les Flamands consentiraient à se couper de Bruxelles. Au cas où ils le refuseraient, ne peut-on concevoir qu'ils acquiescent à la disparition unilatérale de la Communauté française ? En pareil cas, émergerait une nouvelle asymétrie institutionnelle : au nord, une région et une communauté comportant des prolongements à Bruxelles ; au sud, la Région wallonne coupée de la Capitale. Au plan de la technique institutionnelle, ce scénario ne présenterait guère de difficultés. Conformément au scénario que nous venons d'esquisser, la Commission communautaire française de Bruxelles deviendrait une collectivité politique totalement autonome, mais son homologue flamande subsisterait dans ses structures actuelles d'entité décentralisée de la Communauté flamande à Bruxelles. C'est au plan de l'équilibre institutionnel qu'un tel schéma risque de présenter des difficultés. Comme l'écrit M. Collignon : *Au moment où les wallons accepteront de ne plus influencer, par l'entremise des compétences communautaires, sur la politique mise en oeuvre à Bruxelles, il est essentiel que les Flamands non-bruxellois acceptent de faire la même démarche. C'est dire si le processus du fédéralisme à quatre risque de se heurter à des obstacles politiques de taille.*

Conclusions

Dans les lignes qui précèdent, nous avons évoqué deux hypothèses distinctes quant à l'avenir du fédéralisme belge.

La première, celle que les architectes des réformes institutionnelles ont envisagée, ne suscite aucune difficulté d'ordre constitutionnel. La fusion de la Région wallonne avec la Communauté française, outre le mérite de réaliser l'asymétrie institutionnelle avec le nord, comporte certains avantages. Ceux-ci tiennent à l'augmentation de la marge de manoeuvre financière des collectivités fusionnées, et au fonctionnement plus efficace de leurs institutions. Mais la fusion considérée consolide également les structures dualistes du fédéralisme belge.

La seconde hypothèse est une donnée entièrement nouvelle dans les réflexions sur l'avenir du système institutionnel belge. En faisant "absorber" les trois communautés par quatre régions, elle affecte le fédéralisme belge dans ses structures les plus profondes. Ayant totalement échappé aux prévisions du constituant et du législateur spécial, elle requiert de nombreux amendements constitutionnels et une refonte des lois de réformes institutionnelles. La formule séduit assurément par ses vertus simplificatrices. Elle introduit une parfaite homogénéité dans les composantes de l'Etat et met fin à l'imbrication de compétences à Bruxelles. Surtout, elle est susceptible d'atténuer l'élément de "duopole" qui singularise le fonctionnement du fédéralisme belge, au profit de structures quadripartites plus adaptées aux schémas classiques du fédéralisme.

Il est difficile de pronostiquer sur les chances de réussite des réformes d'une telle ampleur qui touchent à la substance même des traditions institutionnelles belges. En tout cas, le fédéralisme territorial à quatre paraît impliquer un long processus de maturation et de réflexion.

L'ENJEU ECONOMIQUE DE LA FUSION DE LA REGION WALLONNE AVEC LA COMMUNAUTE FRANCAISE

Gonzales d'Alcantara (*)
Reglnald Savage

Korte inhoud

Dit artikel onderzoekt de financiële implicaties van het scenario dat erin voorziet het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap te fusioneren, zodat een symmetrische staatsstructuur ontstaat. In de huidige situatie, en met de bepalingen van de huidige financieringswet, is de Franse Gemeenschap opgesloten in een financieel carcan, waarbinnen ze bovendien gedwongen is de uitgaven te beperken, ook al omdat zij weinig of geen fiscale autonomie heeft. Die situatie leidt tot spanningen tussen Gewest en Gemeenschap evenals tot spanningen tussen Gemeenschap en nationale overheid. Deze spanningen zijn logisch en konden voorspeld worden. De fusie tussen Gewest en Gemeenschap kan ze mildereren.

Le scénario étudié consiste à introduire une symétrie dans l'application des réformes de la constitution de 1988/89 et de permettre aux organes de la Communauté Francophone, du Conseil de la Communauté Française et de l'Exécutif de la Communauté Française d'exercer à côté des compétences communautaires, également les compétences dévolues à la Région Wallonne.

(*) Chargé de cours à l'Ufsia.

Cette simplification institutionnelle implique que les deux budgets, quoique financés par des sources spécifiques, fixées par la loi spéciale du 16 janvier 1989, ne seront plus utilisés de façon cloisonnée et étanche mais déterminés par le seul Conseil de la Communauté française. Les importantes compétences des régions en matière de levée d'impôt peuvent dans ce cas être utilisées pour financer sans autres complications des matières communautaires telles que l'enseignement.

A. Rappel succinct des mécanismes de financement des Régions et des Communautés

“La responsabilité financière des composantes signifie qu'elles doivent acquérir de manière autonome les moyens dont elles ont besoin dans le cadre de leur politique de dépense” (1).

Sous la nouvelle loi du 16 janvier 1989 les compétences fiscales nationales, régionales et communautaires sont réparties selon les types d'impôts et par rapport aux différents éléments constitutifs de l'impôt que sont la matière imposable, la base d'imposition, la perception, les modifications de taux, les exonérations, l'établissement d'additionnels ou de remises et le pourcentage de ristournes (en période transitoire et en période définitive). Cette répartition est résumée au tableau 1 issu du Document Parlementaire de la Chambre 635-18, pp. 218-219.

Ce tableau fait ressortir qu'à part les recettes exclusives, aucun des éléments de l'impôt est déterminé par la Communauté. Elle est donc obligée en cas de problème budgétaire insurmontable, soit d'emprunter, mais cela pose rapidement un problème d'effet boule de neige des intérêts sur la dette communautaire, soit de s'adresser à la Région (Wallonne ou Bruxelloise), soit au pouvoir national.

(1) Document Parlementaire Chambre 635-17, 4 janvier 1989, p. 171.

Tableau 1 :
Etendue des compétences fiscales et non fiscales des Régions et des Communautés

Loi 16.01.89	Matière Imposable	Base d'Imposition	Perception
1. Recettes exclusives ou en voie de le devenir - Recettes non fiscales - Impôts régionaux	R ou C	R ou C	R ou C
Taxe sur les jeux et paris	N	R	R ou N
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	N	R	R ou N
Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées	N	R	R ou N
Droits de succession et de mutation par décès	N	N	N
Précompte immobilier	N	N	N
Droits d'enregistrement sur transmissions de biens immeubles	N	N	N
Taxes de circulation sur véhicules automobiles	N	N	N
2. Impôts conjugués - Parties attribuées du produit d'impôts			
<u>Impôts partagés (Communautés)</u> Redevance Radio-TV	N	N	N
Taxe sur la valeur ajoutée	N	N	N
Impôts des personnes physiques	N	N	N
<u>Impôt conjoint (Régions)</u> Impôt des personnes physiques	N	N	N

R : Régional / C : Communautaire / N : National

Modalités de détermination du taux de taxation			% ristourné '89		Localisation
Modification du taux	Exonération	Etablissement d'additionnels ou de remises	Période transit.	Période définit.	
R ou C	R ou C				
R	R	-	100	100	endroits où les jeux sont organisés et les paris engagés
R	R	-	100	100	endroit où l'appareil est placé
R	R	-	100	100	endroit où le local affecté au débit est situé
R	R	-	100	100	endroit où la succession est ouverte; pour les droits de mut. par décès dans la région où les biens sont situés
R	R	-	100	100	à l'endroit où le bien imm. est situé
R	R	R	39,11	?	à l'endroit où le bien imm. est situé
N	N	N	0	?	à l'endroit où le contribuable est établi
N	N	N	64,05	?	à l'endroit où l'appar. TV est détenu et pour les appar. à bord de véhic. automob., à l'endroit où le détenteur de l'appareil est établi
N	N	N	72,07	68,94	--
N	N	N	11,53	10,27	à l'endroit où le contribuable a établi son domicile
N	N	R	26,24	27,46	à l'endroit où le contribuable a établi son domicile

Enfin les ressources des Communautés et des Régions consistent en recettes non fiscales, recettes fiscales, partages d'impôts, intervention de la solidarité nationale et emprunts comme cela est résumé dans le tableau 2 tiré du *Courrier Hebdomadaire du Crisp* (1).

Tableau 2 : Les ressources des Communautés et des Régions

Ressources	Communautés	Régions
Recettes non fiscales	Moyens financiers prévus pour les étudiants étrangers minerval et dts d'inscription, ... Dons et legs	Moyens financiers pour programmes de mise au travail des chômeurs, recet. d'exploit. des forêts, de la délivrance de permis de chasse et de pêche, recett. d'actions et prêts secteurs nat., recettes patrimoniales. Dons et legs
Recettes fiscales	non (à l'exclusion de l'application de l'art. 110 par. 2 de la Constitution)	Taxe sur jeux et paris. Taxe sur app. aut. de divertissement. Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées. Droit de succession et de mutation par décès. Précompte immobilier. Droit d'enregistr. sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles. Taxe de circulation sur les véhicules automobiles
Parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions	Impôts partagés : redevance radio-TV, TVA, IPP	Impôt conjoint : IPP
Intervention de solidarité nationale	non	oui
Emprunts	oui	oui

(1) Installé Marc, Peffer Michel, Savage Reginald, *Le financement des Communautés et des Régions*, *Courrier Hebdomadaire, Crisp*, 1989, n° 1240-41, p. 7.

Il résulte de l'analyse de ces rubriques que les ressources attribuées aux Communautés sont beaucoup moins variées et moins directement liées à une réelle responsabilité financière totale car fixées par une modalité de ristourne sur base d'un mécanisme fiscal contrôlé par le pouvoir national ou, dans le cas de l'impôt sur les personnes physiques, par la région.

Ensemble, les Régions et les Communautés ont en fait \pm 55 % de leurs ressources de façon financièrement totalement responsable. Cette responsabilité est inégalement répartie entre les deux niveaux. Pour les Régions cette responsabilité atteint quasiment 100 % et pour les Communautés 25 %. Il est donc vrai que la Communauté Française se trouve prise dans un corset plus serré que la Région Wallonne et les tensions qui en découlent, en vue de la technique fiscale, ont tendance à se déplacer vers le National plutôt que vers le Régional.

Nous ne nous pencherons pas ici sur les compétences et les dépenses à financer dans ces deux cadres budgétaires. Sinon pour dire que toute compétence décisionnelle génère des demandes et des pressions et que le poids des contraintes budgétaires implique que soient établies des priorités à l'intérieur du budget à chaque niveau de compétences. Les glissements entre budgets de différents niveaux ne permettent pas, du côté Wallon - Communauté Française, la réorganisation des priorités entre compétences situées à des niveaux différents.

B. Scénarios de consolidation budgétaire pour la Communauté Française et la Région Wallonne

La contrainte budgétaire pèse lourd dans un pays qui a choisi d'attacher la plus haute priorité à la réduction de la dette publique en pourcentage du PNB et de réduire définitivement l'effet boule de neige provoqué par la charge d'intérêts sur cette dette. L'objectif compatible avec la convergence macro-économique dans le cadre de l'Union Monétaire Européenne est un déficit financier maximum de l'ensemble des Pouvoirs Publics de 2 à 3,5 % du PNB.

Pour atteindre cet objectif en 1995, le Conseil Supérieur des Finances (1) retient un scénario de croissance des dépenses réelles primaires de l'ensemble des Pouvoirs Publics compris dans la fourchette de 0 à 0,7 % selon ce qu'il est possible de percevoir comme recettes fiscales nouvelles qui permettraient de stabiliser les recettes fiscales et parafiscales totales en pourcentage du PNB.

Pour atteindre cet objectif les taux de croissance des dépenses primaires en termes réels des Régions et des Communautés sont calés aux moyens qui leur sont attribués tout au long de la phase de transition dans le cadre de la loi de financement décrite plus haut. Le résultat de l'application de cette contrainte budgétaire aux dépenses représente les maximums admissibles des taux de croissance de ces dépenses et des déficits différenciés selon les Communautés et les Régions (situation de départ pour le budget relatif à l'année 1991) :

(1) Rapport Annuel 1990.

Tableau 3 : Scenario budgétaire de référence

	(1) Bruxelles Capitale	(2) Région Wallonne	(3) Communauté Française	(4) Région + Communauté Française (2) + (3)	(5) Région + Communauté Française Flamande (2) + (3)	(6) C + R globalement
Croissance réelle des dépenses primaires en %	0,45 %	0,95 %	-0,64 %	0,09 %	1,25 %	0,70 %
Déficits totaux en milliards de FB	-6,62	-17,87	-7,01	-24,88	-36,02	-67,69

Il apparaît clairement de ce tableau que dans le cadre de la consolidation budgétaire entre la Région Wallonne et la Communauté Française une croissance zéro (légèrement positive de 0,09 %) peut être espérée pour toutes les dépenses réelles.

Dans le cadre institutionnel cloisonné actuel par contre, la Région Wallonne bénéficie d'une contrainte de croissance des dépenses réelles de quasiment 1 % (0,95 % exactement) contre une baisse de pouvoir d'achat budgétaire réel de 0,64 % pour la Communauté Française.

La crise de l'enseignement semblait donc être inscrite dans les chiffres, bien que ceux-ci doivent être nuancés par des données démographiques déterminant les besoins des dépenses d'enseignement "par enfant".

En mars 1989, Reginald Savage (1) écrivait dans une note du Service d'Etude et de Documentation du Ministère des Finances, consacrée aux *"implications budgétaires de la réforme de l'Etat : une appréciation globale et désagrégée"*:

"De plus, à l'intérieur même des attributions communautaires, c'est bien une "loi d'airain" structurelle et permanente qui sera d'application en ce qui concerne le financement national de l'enseignement communautarisé et ce tant en période transitoire que définitive. Ceci impliquera, soit une austérité durable et structurelle dans les dépenses le concernant, soit la recherche de moyens de financement complémentaires, par transferts internes aux divers budgets communautaires, ou encore par transferts externes via des ressources théoriquement imputables aux matières régionales. On voit clairement que du côté francophone, ceci pourrait reposer la question d'arbitrages financiers entre dépenses à caractère 'régional' ou 'communautaire', voire, sur le plan institutionnel, la question d'une éventuelle fusion de la Communauté française et de la Région wallonne."

(1) R. Savage, *"Les implications budgétaires de la réforme de l'Etat : une appréciation globale et désagrégée"*, dans Bulletin de Documentation, Ministère des Finances, septembre 1989.

Conclusions

La combinaison de la mécanique institutionnelle et des projections budgétaires a permis deux mois après le vote de la loi, de prévoir des tensions socio-politiques que provoqueraient l'application de la discipline budgétaire dans un contexte cloisonné des institutions de la Région Wallonne et de la Communauté Française.

Par rapport à l'objectif de l'assainissement des finances publiques, l'intégration de la Région Wallonne dans la Communauté Française apparaît a priori comme relativement neutre. Dans une situation de cloisonnement, la Communauté souffre une forte contrainte budgétaire et est forcée à faire des économies sans possibilité d'échappatoire, alors que dans le cadre de la Région des ressources financières beaucoup plus abondantes et une possibilité de recourir à des ressources additionnelles de façon autonome ne constituent pas le même frein à la dépense. L'un dans l'autre l'assainissement n'est pas automatique dans ce cadre. La "fusion" ou la consolidation budgétaire modifie cette situation car la contrainte budgétaire sur les compétences communautaires se relâche. La question est de savoir si cela serait en substitution de dépenses relatives aux compétences de la Région Wallonne ou si cette dernière fonctionnerait comme soupape sans remettre en cause d'autres dépenses. S'il y a a priori une volonté politique d'assainir, il n'y a pas de raison de croire que la seconde option soit poursuivie et qu'une redistribution des priorités soit politiquement moins faisable que la cohabitation de secteurs communautaires sacrifiés et de secteurs régionaux opulents.

Du point de vue des tensions socio-politiques par contre, les deux structures institutionnelles sont totalement différentes. Le cloisonnement entre Région Wallonne et Communauté Française entraîne des tensions horizontales entre les deux composantes et des tensions verticales entre la Communauté et le pouvoir national, y compris avec l'autre Communauté à travers la solidarité.

La Communauté Française a été enfermée dans un carcan fait de ressources figées sans responsabilité financière réelle, remettant nécessairement en cause la répartition des ressources et provoquant des pressions soit horizontales, soit verticales.

Ce cadre menace de ce fait à deux niveaux les solidarités communautaires: la solidarité intra-communautaire entre Régions, et la solidarité inter-communautaire avec les Flamands.

Le regroupement de la décision budgétaire sous le seul conseil de la Communauté Française permet de réintroduire une plus grande flexibilité dans la redistribution des dépenses entre les différentes priorités à l'intérieur de la Communauté Française et de la Région Wallonne, tout en ne remettant pas sous pression tout l'édifice du consensus et de la solidarité belge et sans exclure par ailleurs des modalités financières négociées avec la Région de Bruxelles-Capitale, relative aux conséquences financières des décisions pour cette Région dans des matières communautaires sur son territoire, facilement adaptables aux ressources disponibles dans la Région Bruxelles-Capitale.

Le scénario alternatif qui consisterait à intégrer la décision budgétaire communautaire dans la Région Wallonne est indifférente du point de vue budgétaire, mais implique le transfert de la compétence communautaire sur le territoire Bruxellois à la Région Bruxelloise, et donc une renégociation de ce point dans le contexte bicommunautaire Bruxellois. Cette opération chirurgicale nous paraît plus délicate étant donné les craintes de non-perméabilité budgétaire Région Wallonne-Région Bruxelloise et ensuite de communauté à communauté dans le cadre Bruxellois.

In dit nummer...
dans ce numéro...

Een federale monarchie : waarom niet ?	1
Federalisme en monarchie	9
Fédéralisme à deux ou fédéralisme multipolaire ?	17
L'enjeu économique de la fusion de la Région Wallonne avec la Communauté Française	34
