



Un fédéralisme belge basé sur quatre régions égales en droit

**Philippe Destatte,
directeur général de l'Institut Destrée
maître de conférences à l'Université de
Mons**

Namur, Maison de l'Ecologie, 15 novembre

Abstract

Le fédéralisme belge apparaît souvent dual, conflictuel, sans finalités partagées. Ce n'est pas faux mais des dialogues constructifs comme les travaux du Centre Harmel ont constitué une doctrine commune. Au modèle qui limite la construction institutionnelle à une confrontation bi-communautaire, on peut opposer l'élaboration, depuis le XIXème siècle, d'un système territorial fondé sur les régions linguistiques, définitivement fixées en 1963 : la Flandre, la Wallonie, la région bilingue de Bruxelles ainsi que la région de langue allemande. Le projet de fédéralisme à quatre régions décrit ici lui fait une place à part entière dans un système novateur où quatre entités fédérées rééquilibrent l'Etat en le faisant passer d'un système bipolaire à un système polycentrique.

Plan

1. Introduction : un système dual, conflictuel, sans finalités partagées ?

- 1.1. La dénonciation de l'absence de finalités
- 1.2. Un paysage hybride, asymétrique mais qui reste politiquement dual

2. Une autre lecture de l'évolution des espaces et des institutions belges

- 2.1. Des statuts territoriaux linguistiques qui plongent dans le XIXème siècle
- 2.2. La formation progressive des régions linguistiques (1921-1970)
- 2.3. Du fédéralisme à trois au fédéralisme à quatre

3. Le projet "Brassinne-Destatte" de fédéralisme à quatre régions (2007)

- 3.1. Un projet construit en préparation des négociations de 2007
- 3.2. Quatre Etats fédérés
- 3.3. Un pouvoir fédéral

4. Conclusion : d'un système politique bipolaire à un fédéralisme polycentrique

- 4.1. Une alternative à la fédération Wallonie-Bruxelles
- 4.2. Trois soutiens importants à l'idée des quatre régions
- 4.3. Faire évoluer les acteurs de la démocratie

1. Introduction : un système dual, conflictuel, sans finalités partagées ?

1.1. La dénonciation de l'absence de finalités

Si on retrace l'histoire de la réforme de l'Etat belge depuis la fin du XIX^{ème} siècle jusqu'aux transformations toujours en cours de négociation, on tend à constater le manque d'objectifs communs à long terme, qui soient partagés entre l'ensemble des artisans de ces réformes. L'absence de *finalité politique* de la fédération belge, de *master plan* global, est dénoncé par de nombreux observateurs et acteurs ¹. Certes, dans les mouvements flamand et wallon, comme dans la plupart des partis politiques, voire chez quelques francs-tireurs, on trouve des projets plus ou moins précis, plus ou moins diffusés, plus ou moins appropriés. Toutefois, on chercherait en vain une vision claire d'un paysage institutionnel que les responsables politiques ou la population auraient voulu atteindre au delà de leurs propres aspirations. Bien sûr, on pourrait discerner quelques convergences ou influences communes, comme celle d'Emile de Laveleye ² chez les premiers fédéralistes de Wallonie et de Flandre ³. On oublie aussi de se référer à l'initiative du Centre Harmel, qui a constitué longtemps un lieu d'inspiration pour la réforme de l'Etat et peut apparaître comme un lieu de création d'une forme de doctrine du fédéralisme belge. Son principal atout est d'avoir créé un dialogue entre représentants de la société civile et des parlementaires tant flamands que wallons, contribuant à fixer le territoire de la Wallonie et de la Flandre, entités alors encore inexistantes en droit. Son handicap est, compte tenu de la période où il s'est réuni, de s'être inscrit dans une logique très duale.

1.2. Un paysage hybride, asymétrique mais qui reste politiquement dual

On sait que l'évolution politique fut, de loin, plus complexe. Au fil des négociations, la réforme de l'Etat a abouti à un paysage hybride, asymétrique, fait de bric et de broc, et qui constitue le résultat de l'incapacité de garder en mémoire et de poursuivre le type de construction mentale généré par le Centre Harmel, qui aurait dû être partagé par les différentes composantes de la société. Reconnaissons toutefois que, au fil du temps, le monde politique a été amené à construire un système institutionnel et administratif qui tienne à la fois compte de l'évolution de la situation et des points de vue des différentes parties. La prise de conscience bruxelloise ne date que des années 1960, notamment celle qui fait que les Wallons de Bruxelles se sont transformés en francophones bruxellois, puis en Bruxellois francophones. La prise de conscience bruxelloise des Flamands de Bruxelles est probablement plus tardive encore.

Ce qui pose aussi problème à la Belgique est le fait qu'elle s'est constituée sur un territoire traversé par une frontière linguistique qui, à l'exception de Bruxelles et de sa périphérie ainsi que des environs de Stavelot - Malmedy, n'a quasiment plus bougé depuis le VIII^{ème} siècle. Les deux grandes communautés culturelles instaurées en 1970 continuent à perpétuer des tensions ancestrales nées de l'existence de cette frontière, au travers de vaines querelles. Celles-ci sont relayées par des médias qui se focalisent sur les seuls espaces centraux au détriment d'approches plus régionales malgré la nécessité démocratique et citoyenne de grands organes de presse basés en Flandre, en Wallonie et en Communauté germanophone. Ce faisant, ces médias basés

¹ Wilfried SWENDEN, *Conclusion: The Future of Belgian Federalism, Between Reform and Swansong?* in *Regional and Federal Studies, The Future of Belgian Federalism*, n° 23:3, p. 369-382, Oxford, Routledge-Taylor, 31 May 2013.- *Vande Lanotte ziet Belgische unie met vier deelstaten*, dans *De Morgen*, 17 février 2011. - *Vande Lanotte plaide pour une union belge à quatre entités*, dans *La Libre*, 17 février 2011.

² Voir notamment Emile de LAVELEYE, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. 1, p. 75-77, Paris, Félix Alcan, 1891.

³ Philippe DESTATTE, *Some questions regarding the birth of Federalist demands in Wallonia*, dans Ph. DESTATTE dir., *L'idée fédéraliste dans les Etats-nations, Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, p. 13-35, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes - Institut Destrée, 1999.

à Bruxelles au titre de capitale fédérale empêchent les relations de bon voisinage auxquelles l'Europe invite pourtant ses populations et dont on peut penser qu'elles aspirent profondément à la résolution de problèmes plus socialement prégnants. Qui plus est, les modes de lecture des observateurs et chercheurs se focalisent sur cette dichotomie et l'alimentent théoriquement en renforçant l'approche duale. Ainsi, un ouvrage récent sur les dynamiques du fédéralisme belge, annonçait d'emblée que *la Belgique est un pays fondamentalement divisé en deux composantes de plus en plus antagoniques, la Flandre néerlandophone au Nord, la francophonie belge wallon-bruxelloise au Sud et au centre du pays*⁴, gommant ainsi totalement les réalités, diversités et aspirations citoyennes de Wallonie et de Bruxelles dans un amalgame erronément attaché à une soi-disant connotation linguistique.

De fait, plus de quarante ans après la première transformation constitutionnelle de l'Etat, le système mis en place, encore trop perçu comme dual, apparaît inefficace, particulièrement à Bruxelles où le chevauchement des communautés flamande et française, jusqu'au sein même de la Région bruxelloise, est parvenu à engluier le fonctionnement institutionnel jusqu'à mettre en péril la bonne entente entre concitoyens.

2. Une autre lecture de l'évolution des espaces et des institutions belges

2.1. Des statuts territoriaux linguistiques qui plongent dans le XIXème siècle

Depuis la fin du XIXème siècle, des tentatives de solutions ont été progressivement avancées pour répondre à une réalité qui était niée depuis 1830 : l'existence de territoires aux statuts linguistiques différents. Ceux-ci avaient pourtant été reconnus par Guillaume d'Orange dans le cadre du Royaume des Pays-Bas lorsqu'il avait pris son arrêté royal du 15 septembre 1819 permettant à certaines provinces méridionales du royaume d'utiliser en matières administratives d'autres langues que la *langue nationale* néerlandaise, en particulier le français, le wallon et l'allemand, ainsi qu'en délimitant les territoires précis d'application de ces langues, jusqu'au niveau communal. Il faudra attendre 1889 pour que l'on recommence à reconnaître avec quelque précision des territoires infranationaux, ainsi que pour attribuer des droits et devoirs linguistiques et culturels aux habitants qui y vivaient. Ainsi, la loi du 3 mai 1889, relative à l'emploi de la langue flamande en matière répressive identifiait, par arrêté royal, l'appartenance de chaque commune belge à un rôle linguistique et commençait donc à dessiner les régions actuelles.

2.2. La formation progressive des régions linguistiques (1921-1970)

La loi du 21 juillet 1921 concernant l'emploi des langues en matière administrative détermine que la langue flamande doit être utilisée par les autorités publiques dans les provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, du Limbourg, de l'arrondissement de Louvain et de l'arrondissement de Bruxelles à l'exception de dix-sept communes : Anderlecht, Auderghem, Bruxelles, Etterbeek, Forest, Ixelles, Jette-Saint-Pierre, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert, Woluwe-Saint-Pierre et Woluwe-Saint-Etienne. Dans ces dix-sept communes, définies comme l'agglomération bruxelloise dans l'application de cette loi, ce sont les conseils provinciaux et communaux qui déterminent la ou les langues utilisées par les services

⁴ Geoffroy MATAGNE, Régis DANDOY et Caroline VAN WIJNSBERGHE éd., *Le fédéralisme belge, Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, p. 5 et 11, L'Harmattan - Académia, 2013.

relevant de leur autorité, les communications qu'ils ont à faire au public étant rédigées *dans les deux langues nationales*⁵. La loi du 21 juillet 1921 précise également que, dans l'agglomération bruxelloise, l'emploi des langues pour les services administratifs de l'Etat est réglé par arrêté royal motivé, en tenant compte des décisions administratives locales⁶. Alors que la commission de la Chambre avait admis que dans les communes à majorité germanophone, les communications au public devaient se faire en deux langues dont l'allemand et que les habitants de ces communes pourraient obtenir de l'administration d'avoir avec elle des contacts dans cette langue, le Sénat a supprimé toute référence au droit des germanophones et des populations de langue allemande, notamment parce que les communes allemandes annexées à la Belgique par le traité de Versailles étaient encore sous le régime d'exception établi par la loi du 15 septembre 1919⁷. Il faut attendre l'arrêté royal du 4 octobre 1925, qui met en œuvre la loi du 6 mars de la même année, pour que l'usage de l'allemand en matière administrative soit reconnu pour les 24 communes unilingues germanophones, Kelmis - La Calamine, n'ayant pas été soumise au régime d'exception, échappe à cette législation⁸.

La loi de 1921, qui ne fut appliquée que très imparfaitement, surtout dans l'arrondissement de Bruxelles, est remplacée par celle du 28 juin 1932. La nouvelle loi relative à l'emploi des langues en matière administrative est inspirée par le *Compromis des Belges* signé le 16 mars 1929 par une quarantaine de parlementaires socialistes flamands et wallons, sous l'égide de Kamiel Huysmans et de Jules Destrée. Elle consacre l'unilinguisme régional tant en Flandre qu'en Wallonie et étend le bilinguisme à Bruxelles, mais aussi dans les communes où les minorités linguistiques représentent au moins 30 % des citoyens. En effet, la loi de 1932 prescrit que la langue de la commune doit être exclusivement le français ou le néerlandais si plus de 50 % de la population déclare parler la première ou la seconde de ces langues. Ces évolutions seront identifiées grâce aux recensements décennaux de la population dont le volet linguistique peut permettre de réviser l'appartenance de chaque commune à une province flamande, à une province wallonne ou à l'agglomération bruxelloise. Celle-ci y est définie par seize communes : les dix-sept de la loi de 1921 auxquelles le législateur a retiré la commune de Woluwe-Saint-Etienne⁹. Le recensement de 1947 révèle une telle poussée du français dans la banlieue flamande de Bruxelles qu'il devient un problème politique majeur et n'est officiellement rendu public qu'au début des années 1950. L'application de ses résultats par la loi du 2 juillet 1954 porte le nombre de communes de l'agglomération de Bruxelles à dix-neuf en l'étendant aux communes initialement flamandes de Berchem-Sainte-Agathe, Evere et Ganshoren, les citoyens parlant d'abord le français y ayant dépassé la barre des 50 %¹⁰. Dans quatre communes – Crainhem, Drogenbos, Linkebeek et Wemmel – dans lesquelles le recensement avait révélé l'existence de minorités francophones de plus de 30 %, on organise un régime de bilinguisme externe. La loi de 1932 ne reconnaît pas l'allemand comme langue nationale, les communes "germanophones" restant donc sous le régime de la législation de 1925.

Les questions relatives à l'usage des langues dans les formulaires de recensements décennaux sont supprimées à l'initiative du gouvernement de Théo Lefèvre, par la loi du 24 juillet 1961, ainsi que l'avait préconisé le Centre Harmel. La loi de 1932 est modifiée par les lois du 8 novembre 1962, des 30 juillet et 2 août 1963 relatives à l'emploi des langues en matière administrative et coordonnées, à l'initiative du ministre

5 Loi du 31 juillet 1921 concernant l'emploi des langues en matière administrative.

6 L'exécution de cette disposition a été réglée par l'arrêté royal du 27 janvier 1922.

7 Stéphane RILLIAERTS, *La frontière linguistique, 1878-1963*, dans *Courrier hebdomadaire*, n° 2069-2070, p. 20-22, Bruxelles, CRISP, 2010.

8 *Ibidem*, p. 30.

9 *Loi relative à l'emploi des langues en matière administrative*, Art.2 § 5 dans *Pasinomie.*, 1932. n° 263, p.172.

10 Loi du 2 juillet 1954 modifiant la loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative.

de l'Intérieur Herman Vanderpoorten par l'Arrêté royal du 18 juillet 1966, devenant, de cette manière, les lois coordonnées du 18 juillet 1966. Celles-ci organisent la Belgique en quatre régions linguistiques : la région de langue néerlandaise, la région de langue française, la région de langue allemande ainsi que la région bilingue de Bruxelles. La loi du 2 août 1963 définit la région de langue allemande par les neuf communes du canton d'Eupen, les onze communes du canton de Saint-Vith, de quatre des dix communes du canton de Malmedy, ainsi que la commune de Kelmis - La Calamine, dans le canton d'Aubel.

La loi du 23 décembre 1970 modifie celle du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative ¹¹ et consacre la scission de l'ancien arrondissement de Bruxelles en trois nouveaux arrondissements administratifs : d'abord, l'arrondissement bilingue de Bruxelles-Capitale, constitué par les dix-neuf communes de l'agglomération bruxelloise, dans lequel le principe du bilinguisme de la loi de 1932 est à présent concrétisé tant dans le domaine administratif que dans celui de l'enseignement; ensuite, l'arrondissement unilingue flamand de Hal-Vilvorde; enfin, l'arrondissement des six communes périphériques flamandes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem, que la loi intègre à la Région de langue néerlandaise et dans lequel un régime linguistique spécial est organisé en matières administrative, judiciaire et d'enseignement au profit des citoyens parlant le français.

Depuis la loi de 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, les limites des quatre régions linguistiques n'ont plus été modifiées.

2.3. Du fédéralisme à trois au fédéralisme à quatre

Une approche régionale des espaces belges doit également s'inscrire dans la longue affirmation de fédéralisme régional qui, en Wallonie, remonte au XIXème mais qui prend surtout corps avec le projet défendu par Georges Truffaut et Fernand Dehousse en 1938 lorsque ces deux Liégeois, l'un plutôt libéral et l'autre franchement socialiste, publient leur projet intitulé *L'Etat fédéral en Belgique*. La pierre angulaire de ce projet tient en trois phrases :

Institution nouvelle, la Région est la base de l'État fédéral. Elle détient tous les pouvoirs que la Constitution fédérale n'attribue pas expressément au pouvoir central. Sa structure est identique en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles (...) ¹²

Ainsi, trois régions (Wallonie, Flandre et au moins l'Arrondissement de Bruxelles) se substituent aux provinces. Quant à la frontière linguistique, elle serait fixée par des référendums au niveau des hameaux des communes. Le projet prévoit encore la parité des représentants flamands et wallons à la Chambre fédérale ainsi qu'un Sénat représentatif des trois régions. Les impôts sont perçus par les régions qui ont pour compétences l'enseignement, la législation sociale et industrielle, les travaux publics, les eaux et le maintien de l'ordre. Déposée à la Chambre le 1er juin 1938 par trois députés socialistes wallons, la proposition de révision constitutionnelle inspirée par ce projet n'est pas prise en considération. Ce n'était toutefois que le premier texte d'une longue série ¹³.

¹¹ *Moniteur belge* du 1er janvier 1971.

¹² Georges TRUFFAUT et Fernand DEHOUSSE, *L'Etat fédéral en Belgique*, p. 18, Liège, Editions de l'Action wallonne, 1938.

¹³ Voir Paul DELFORGE, *Un siècle de projets fédéralistes pour la Wallonie, 1905-2005*, Namur, Institut Destrée, 2005.

Les projets fédéralistes régionaux de cette nature se sont en effet multipliés depuis cette époque, au sein ou en dehors du Mouvement wallon. C'est probablement Robert Collignon, juriste et parlementaire, qui, le premier, en 1989, a esquissé un schéma fédéraliste, uniquement territorial, basé sur les quatre régions linguistiques reconnues depuis le 24 décembre 1970 par l'article 4 de la Constitution : la région de langue française, celle de langue néerlandaise, celle de langue allemande, et la région bilingue de Bruxelles-Capitale, comprenant les dix-neuf communes ¹⁴. Ce qui a frappé très tôt certains observateurs parmi les plus attentifs de la réforme de l'État, c'est d'une part le caractère intangible de ces régions linguistiques, qui ne peuvent être modifiées que par le vote d'une loi à majorité spéciale impliquant l'accord de la Flandre et de la Wallonie et, d'autre part, le fait que ces régions linguistiques sont devenues un élément fondamental de la structure interne de la Belgique fédérale puisque, prises seules ou deux à deux, elles forment soit les régions soit les communautés ¹⁵. Dès 1998 en effet, dans un effort prospectif d'analyse du fédéralisme à la belge, réalisé dans le cadre des travaux *La Wallonie au futur*, Jacques Brassinne de La Buisserie décrivait *la tendance implicite à la reconnaissance de l'existence de quatre entités*.

Calquées sur les quatre régions linguistiques, on peut envisager l'existence in abstracto de quatre entités fédérées nanties d'une large autonomie ayant des compétences à la fois dans les matières régionales et communautaires. L'évolution qui se dessine depuis quelques années va dans ce sens et un certain nombre de faits semble vouloir le confirmer ¹⁶.

Le vice-président du CRISP et de l'Institut Destrée ne cachait évidemment pas les réticences potentielles flamandes envers ce modèle, ni le fait que ce processus prendrait du temps : *en renforçant leurs compétences, ces quatre entités pourraient se développer d'une manière autonome dans le cadre de la Belgique fédérale, soit en dehors de celle-ci* ¹⁷.

4. Le projet "Brassinne-Destatte" de fédéralisme à quatre régions (2007)

4.1. Un projet construit en préparation des négociations de 2007

C'est à l'initiative de Jacques Brassinne de La Buisserie, président de l'Institut Destrée que le Conseil d'administration de cette institution wallonne a décidé, le 19 octobre 2006, de préparer *un cahier des charges institutionnels* pour la Wallonie et de l'adresser aux partis politiques en vue des négociations qui devaient suivre les élections du 10 juin 2007. Cette initiative devait beaucoup à la prise de position de l'auteur de *L'Etat fédéral en Belgique* lors du séminaire *Les Jardins de Wallonie*, tenu à l'Abbaye de Floreffe le 3 septembre 2006. Analysant la situation institutionnelle, Jacques Brassinne avait lancé un appel pour que, dans les neuf mois avant les prochaines négociations institutionnelles, la Wallonie exprime ses attentes. Un groupe de travail composé d'administrateurs et de collaborateurs de l'Institut Destrée s'est réuni dès le 26 octobre 2006 sous la présidence de Jacques Brassinne, Philippe Destatte en étant le rapporteur. Après plusieurs réunions, un texte a été communiqué au Conseil d'administration et finalisé le 24 février 2007. Pour ne pas mettre en porte-

¹⁴ Robert COLLIGNON, *La Communauté française ou le paradoxe de la réforme de l'Etat*, dans *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Revue de l'ULB, Bruxelles, 1989, 3-4, p. 179-181.

¹⁵ Jacques BRASSINNE, *La Wallonie et la réforme de l'Etat*, dans *La Wallonie au futur, Sortir du XXème siècle, évaluation, innovation, prospective*, p. 262-263, Charleroi, Institut Destrée, 1999. - J. BRASSINNE DE LA BUISSIERE, *Wallonia and the Reform of State*, in Ph. DESTATTE dir. *L'idée fédéraliste dans les Etats-Nations, Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, p. 307-329, coll. *La Cité européenne*, n°20, Bruxelles-Namur, Presses interuniversitaires européennes - Institut Destrée, 1999.

¹⁶ *Ibidem*, p. 272.

¹⁷ *Ibidem*, p. 273.

à-faux les parlementaires membres du Conseil de l'Institut Destrée, dans un climat politique où les responsables des partis de langue française estimaient unanimement que "les francophones n'étaient demandeurs de rien" le document final n'a pas été soumis formellement à son approbation. Il a néanmoins été présenté à la presse début mars 2007, sous la seule responsabilité de Jacques Brassinne de La Buissière et de Philippe Destatte, respectivement président et directeur général de l'Institut Destrée, sous le titre *Un fédéralisme raisonnable et efficace pour un Etat équilibré*.

Le texte commence par un préambule qui rappelle qu'un Etat fédéral n'a de raison d'être que *dans la mesure où il fédère plusieurs entités décidées à vivre ou à travailler ensemble*. En effet, les auteurs voulaient affirmer d'emblée par cette phrase leur pleine conscience qu'il n'existe pas de trajectoire unique au vivre ensemble des groupes de populations ou des nations qui peuplent la Belgique et que le schéma institutionnel qui est dessiné dans la proposition appelle une adhésion de ses différentes composantes.

4.2. Quatre Etats fédérés

Le projet de fédéralisme à quatre régions prend comme référence des dispositions constitutionnelles et légales qui, à aucun moment, n'ont été remises en question, à savoir les quatre régions linguistiques. L'article 4 de la Constitution fédérale les identifie comme suit : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. Il précise que leurs limites territoriales ne peuvent en aucun cas être modifiées sauf par une majorité spéciale.

L'introduction rappelle également que, depuis la loi de 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, les limites des quatre régions linguistiques n'ont plus été modifiées : elles ont servi implicitement et explicitement de matrices au processus de régionalisation. Dès lors, il apparaît judicieux aux auteurs de prendre les quatre régions linguistiques comme référence pour de nouvelles dispositions constitutionnelles et légales. La nouvelle Belgique serait donc constituée d'un Etat fédéral composé de quatre Régions fédérées : la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et la Région germanophone¹⁸. Elles seraient égales en droit et disposeraient chacune d'un territoire définitivement fixé et reconnu. Elles auraient les mêmes compétences et les exerceraient, respectivement, dans des matières identiques, chacune sur leur propre territoire. Pour éviter de nouvelles contestations et discussions stériles, les frontières des quatre Régions ne pourraient plus être changées et seraient fixées sur la base actuelle, à savoir celle qui a été fondée et inscrite dans la Constitution en 1971. On se souvient d'ailleurs que ces frontières ont été négociées entre politiques et membres de la société civile dans le cadre des travaux du Centre Harmel. Grosso modo, à part quelques coups de force dans les négociations communautaires, comme dans le cas des Fourons, ces limites sont très proches de ce qui avait été décidé de commun accord, y compris dans la périphérie bruxelloise. Ainsi, le projet rappelle que la Région de Bruxelles est limitée aux dix-neuf communes de l'arrondissement de Bruxelles. On comprend que les partis politiques de langue française n'aient pas adhéré à cette idée puisque, à l'époque, ils s'étaient tous alignés sur les exigences d'élargissement de Bruxelles portées par le FDF.

En matières de compétences territoriales, le projet "Brassinne-Destatte" de fédéralisme à quatre régions indique qu'elles seront identiques pour les quatre Régions. Celles-ci seront compétentes pour toutes les matières qui ne sont pas attribuées formellement à

¹⁸ Sur l'évolution de la Communauté germanophone depuis 1970, voir Philippe DESTATTE, *La Communauté germanophone, région de langue allemande (1970-2000)*, dans Marnix BEYEN et Philippe DESTATTE, *Un autre pays, Nouvelle histoire de Belgique, 1970-2000*, p. 337-345, Bruxelles, Le Cri, 2009.

l'Etat fédéral par la Constitution : économie, environnement, rénovation rurale, politique de l'eau, énergie, urbanisme, aménagement du territoire, pouvoirs subordonnés, travaux publics et transports. De plus, les régions seront également responsables pour tout ce qui concerne les niveaux d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, la recherche scientifique dans toutes ses composantes, ainsi que pour la culture et les matières personnalisables, compétences toujours exercées par les communautés.

En vue de mieux responsabiliser les quatre Régions fédérées, celles-ci assumeront la pleine responsabilité de leurs actes politiques. Le projet précise que *la détermination des impôts fédéraux et des impôts régionaux serait établie de telle manière que toutes les entités puissent se financer par elles-mêmes*. Toutefois, cette responsabilisation accrue n'empêche pas, dans l'esprit des auteurs du projet, des mécanismes de solidarité et de coopération, en vue de l'amélioration de la condition des citoyens. Le projet précise néanmoins que *cette solidarité n'a de chance de s'instaurer de manière équilibrée que dans la mesure où elle est transparente, définie dans le temps et acceptée par toutes les parties*. Notons que ce principe ne vaut pas uniquement pour les relations économiques et sociales entre la Flandre et la Wallonie, qui font l'objet des nombreuses polémiques sur la question dite des *transferts nord-sud*, mais aussi des relations entre Bruxelles et la Wallonie ainsi qu'entre cette dernière et la Région germanophone.

C'est sans aucun angélisme ni naïveté que le projet préconise que chaque Région s'engage à respecter les droits de l'Homme, les libertés fondamentales ainsi que les droits des minorités.

4.3. Un pouvoir fédéral

Dans le projet "Brassinne-Destatte" de fédéralisme à quatre régions, le pouvoir fédéral n'exerce de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution fédérale et les lois portées en vertu de cette Constitution, à savoir : la cohésion économique, sociale et monétaire dans le cadre européen, la politique étrangère, la défense, la justice, la police fédérale, la sécurité sociale, les pensions, la santé publique, la dette publique, l'octroi de la garantie de l'Etat, la fiscalité fédérale et la coordination dans le domaine de la recherche scientifique. Les principes de la sixième révision constitutionnelle relative à l'instauration du fédéralisme - ou du confédéralisme - ne paraissent pas remettre fondamentalement en question ces principes même s'il est prévu de transférer les allocations familiales et une partie des soins de santé aux entités fédérées.

Outre l'Exécutif, les institutions fédérales se composeraient d'une Chambre de cent cinquante député-e-s élus au suffrage universel dans quatre circonscriptions électorales régionales, proportionnellement à la population de chacune des quatre Régions, selon le système électoral fixé par la Chambre. Quant au Sénat, il devient une véritable Chambre des Régions composée de soixante sénatrices et sénateurs élus par chacun des Parlements régionaux. Les compétences du Sénat portent à la fois sur la prévention et le règlement des conflits d'intérêts entre les entités fédérées, sur des compétences conjointes avec la Chambre, notamment sur les lois à adopter à une majorité spéciale. Le Sénat dispose d'un droit d'évocation dans les autres matières. Le vote des propositions et projets de loi y est conditionné à l'obtention de la majorité absolue dans chaque groupe territorial. Certains observateurs ont ricané à l'idée, défendue dans le projet, d'une représentation équivalente des quatre Régions, en particulier au fait d'attribuer 15 sénateurs à la Région germanophone. Que l'on s'en tienne à une représentation de 10 ou de 5 sénateurs par entité fédérée n'est pas fondamental. L'essentiel est que le Sénat représente de manière équivalente les

quatre Régions et puisse jouer son rôle de dialogue constructif et équilibré entre les Régions et contribuer à résoudre les conflits entre les entités.

Le projet de fédéralisme *raisonnable et efficace* propose *in fine* que le gouvernement fédéral compte des membres (au moins un) domiciliés dans chacune des quatre Régions. Cela nous paraît une position minimum. Certains, dans le groupe de travail, on évoqué la parité entre les quatre entités.

Ce projet volontariste de fédéralisme renouvelé, fondé sur quatre Régions égales en droit, est simple, pédagogique et facilement appropriable par les citoyen-ne-s, ce qui constitue une véritable innovation. Sa vertu profonde réside dans le fait qu'il permet de faire échapper la Belgique à la logique néfaste de l'affrontement entre les clans linguistiques, de rompre le face à face destructeur *entre Wallons, Bruxellois et Flamands*, en recherchant un nouvel équilibre. Le fédéralisme à quatre Régions égales en compétences permet de donner à Bruxelles une vraie chance de trouver une cohésion territoriale répondant aux multiples enjeux que cette région doit relever : capitale européenne, métropole multiculturelle, désindustrialisation, paupérisation urbaine. La Région germanophone peut émerger davantage sur le plan des compétences régionales et contribuer à l'équilibre de l'ensemble. La Flandre y trouve l'occasion d'un redéploiement territorial sur la métropole anversoise ou sur toute autre capitale qu'elle se choisira. Quant à la Wallonie, elle peut sortir l'enseignement, la recherche et la culture de leur ghetto moral et financier. De plus, à l'heure de la société de la connaissance, elle a l'opportunité de retisser ces compétences avec celles de l'aménagement du territoire, de l'action sociale et du développement des entreprises.

4. Conclusion : d'un système politique bipolaire à un fédéralisme polycentrique

4.1. Une alternative à la Fédération Wallonie-Bruxelles

Le projet "Brassinne-Destatte" a surtout attiré l'attention des médias de langue française dans la mesure où il apparaissait destructeur de la Communauté française et, en particulier constituait une alternative à l'idée de fédération Wallonie-Bruxelles, lancée par les personnalités FDF Antoinette Spaak et Serge Moureaux dans un *Manifeste pour l'Unité francophone* de novembre 2006 ¹⁹. Ce concept de Fédération Wallonie-Bruxelles a été défendu par le constitutionnaliste Marc Uyttendaele fin janvier 2008 en séance plénière du "Groupe Wallonie-Bruxelles", destiné à réfléchir à l'avenir des institutions de langue française ²⁰ puis relayé par le congrès du FDF du 25 février 2008, qui a adopté à son tour la formule de Fédération Wallonie-Bruxelles ²¹. De leur côté, les ministres-présidents de la Région bruxelloise Charles Picqué et de la Région wallonne Rudy Demotte ont signé, le 16 avril 2008, une carte blanche intitulée "Pour une fédération Wallonie-Bruxelles, un plaidoyer birégional" destinée elle aussi à s'inscrire dans les travaux de ce Groupe Wallonie-Bruxelles, en indiquant vouloir tourner le dos à un modèle de fusion où une entité de langue française homogène ferait face à la Communauté flamande car cette vision, selon eux, nierait *l'importance des Régions qui se sont imposées comme la réalité de référence pour les Wallons et les Bruxellois*. Dans le même temps, les deux ministres-présidents disaient renoncer à

19 Antoinette SPAAK et Serge MOUREAUX, *Manifeste pour l'Unité francophone*, Bruxelles, Novembre 2006.

20 « Me Uyttendaele s'est empressé de reprendre à notre manifeste (sans le citer) son idée centrale : la constitution d'une Fédération Wallonie-Bruxelles. Malheureusement, il fait de celle-ci un « machin » vide de sens, qu'il inscrit (naïveté ou malignité ?) dans le cadre institutionnel actuel. Une telle solution est inacceptable car elle combine – sous une symbolique sémantique – tous les inconvénients de la situation actuelle en les aggravant. D'abord et avant tout, elle efface en réalité la Région wallonne et la prive de son autonomie et de sa personnalité ». Serge MOUREAUX, *Une Belgique flamande ou un confédéralisme égalitaire ?*, dans *Le Soir*, 26 février 2008.

21 Communiqué du FDF du 16/02/2008. <http://www.fdf.be>

un *face à face institutionnel entre entités francophone et flamande* ²². Au fil du temps, cette appellation s'est imposée jusqu'à prendre un caractère officiel - mais non constitutionnel -, en mai 2011, à l'initiative du gouvernement et du Parlement de la Communauté française Wallonie-Bruxelles.

Cette initiative semble en effet aller à l'encontre d'un fédéralisme raisonnable et efficace car, loin de s'inscrire dans une logique de pacification entre Flamands et francophones, elle prend les Flamands de Bruxelles en otage et assimile, aux yeux des Flamands en général, une dynamique pluri-régionale avec un risque d'alliance des autres régions pour tenter de les minoriser politiquement.

A côté de cette impasse institutionnelle, qui pourrait se résoudre d'elle-même avec le temps compte tenu du peu d'enthousiasme et du mécontentement d'un nombre croissant de parlementaires wallons à se rendre au Parlement de la Communauté française à Bruxelles plutôt qu'à Namur, capitale de la Wallonie, trois appuis importants ont constitué des encouragements pour le progrès de l'idée d'un fédéralisme à quatre régions.

4.2. Trois appuis importants à l'idée des quatre régions

Le premier vient de Bruxelles. Dans cette Région qui a connu la plus grande prise de conscience régionale depuis les années 2000, des voix s'élèvent qui défendent politiquement un modèle de réforme de l'Etat fédéral en prônant la disparition des communautés et en organisant le fédéralisme autour de quatre régions : Bruxelles, la Flandre, la Wallonie et la Région germanophone. Ainsi, le nouveau modèle de Région bruxelloise prôné par *ProBruxsel* consiste avant tout en un renforcement du bilinguisme dans l'administration, le développement d'un réseau officiel unique d'enseignement maternel, primaire et secondaire bilingue, ainsi que l'abolition des groupes linguistiques au Parlement bruxellois, mais aussi une obligation pour tous les partis politiques qui y sont représentés d'être à la fois bruxellois et bilingues ²³. Il faut noter que *ProBruxsel* ne demande pas de modification des frontières linguistiques.

Le deuxième soutien à l'idée de fédéralisme à quatre régions vient de Flandre. Il est de taille puisqu'il a été porté par l'ancien conciliateur royal et ministre socialiste flamand, Johan Vande Lanotte le 17 février 2011. En effet, lors d'une conférence très médiatisée à l'Université de Gand, celui qui y enseigne aussi le Droit constitutionnel, a plaidé pour une Union belge constituée de quatre entités : la Flandre, Bruxelles, la Wallonie et les cantons germanophones. L'Union elle-même garderait comme compétences la défense, la politique étrangère, la coopération au développement, l'asile, l'immigration ainsi que le financement de la sécurité sociale. Aux yeux du ministre Vande Lanotte, le respect du principe de territorialité par les citoyens de langue française constituerait un préalable pour l'application d'une réforme de ce type. Dans le même temps, l'informateur royal libéral wallon, Didier Reynders, a fait état, dans son rapport au roi de février 2011, du fait que plusieurs partis politiques ont évoqué cette possibilité ²⁴.

Le troisième soutien à l'idée de fédéralisme à quatre régions provient du ministre-président de la Communauté germanophone Karl-Heinz Lambertz. En effet, au delà de la revendication du Parlement de la Communauté germanophone de voir cette entité

²² dans *Le Soir*, 17 avril 2008.

²³ Caroline SÄGESSER, Alain MASKENS et Thierry VANHECKE, *Propositions pour un fédéralisme de solidarité entre Régions adultes*, Bruxelles, ProBruxsel, asbl (sd - 2013).

²⁴ Vande Lanotte ziet Belgische unie met vier deelstaten, dans *De Morgen*, 17 février 2011. - Vande Lanotte plaide pour une union belge à quatre entités, dans *La Libre*, 17 février 2011.

fédérée devenir une véritable Communauté-Région, le ministre-président s'est, depuis au moins 2007, affirmé convaincu que cette réforme permettrait une pacification de la Belgique. Lors de la réunion commune des commissions des parlements wallon et germanophone du 17 février 2011, le ministre-président germanophone a plaidé pour une Belgique composée de quatre entités ²⁵. Dans une note de juin 2012, Karl-Heinz Lambertz estime en effet que *ce modèle englobe une dimension polycentrique dans le fonctionnement des institutions belges et réduit ainsi, dans une certaine proportion, la bipolarité prédominante, situation qui abrite un potentiel de conflits continuels. Par ailleurs, écrivait le ministre-président, il va sans dire qu'une étroite synergie entre compétences régionales et communautaires est essentielle au niveau des entités afin de garantir une certaine efficacité ainsi qu'une bonne gouvernance* ²⁶.

Ces soutiens à l'idée d'un fédéralisme fondé sur quatre régions, auxquels il faudrait ajouter des intellectuels, des associations, organisations syndicales ²⁷ et autres parties prenantes dans chacune des régions, sont tangibles. On ne saurait cependant ignorer les difficultés de l'entreprise. Elle nécessite avant tout quelques renoncements majeurs et un triple renversement platonicien. D'abord, comme l'avance *ProBruxsel*, que les habitants des dix-neuf communes s'assument en tant que Bruxelloises et Bruxellois, vivant dans une Région bilingue néerlandais-français, allant dans des écoles où se pratiqueraient ces deux langues, sinon trois avec l'anglais. Les "francophones" renonceraient dès lors clairement à leur suprématie dans la capitale au profit d'une nouvelle ouverture d'esprit par un plus grand respect des Flamands qui y vivent. Ensuite, cette entreprise impose que les Flamands clarifient leur position en installant leur capitale régionale en Flandre. Ils y gagneront assurément en visibilité européenne et mondiale. Enfin, elle nécessite que les Wallonnes et les Wallons, d'une part, et les citoyen-ne-s de la Communauté germanophone, d'autre part, prennent définitivement leur destin en main en se construisant un avenir dans lequel ils valoriseront leurs propres forces, confiants dans les qualités qui sont les leurs.

4.3. Faire évoluer les acteurs de la démocratie

Trois acteurs majeurs de la démocratie doivent également évoluer. Et ce n'est pas le plus simple. Le premier, c'est la presse, qui devrait reconnaître l'existence de quatre espaces publics où exercer son rôle d'analyse, de pédagogie et de critique. Si les problèmes ne semblent pas aigus pour la Flandre et pour la Communauté germanophone, ils paraissent considérables à Bruxelles et surtout en Wallonie. Un espace médiatique labellisé "francophone" ne répond pas au modèle des quatre régions vu l'amalgame déjà existant où la voix de Bruxelles gomme trop souvent les réalités de la Wallonie.

Le second acteur qui devrait évoluer, c'est la partie du monde académique et intellectuel qui continue à entretenir la vision duale de la société. Cela s'applique à la Flandre comme à la Wallonie, durablement atteints par ces théories des clivages dont la scène politique belge a fait trop longtemps sa liturgie. Penser la complexité est aujourd'hui une nécessité absolue. Constater que les derniers travaux de science politique ignorent complètement l'hypothèse des quatre régions et la proposition Vande Lanotte à ce sujet est dramatique: il en est pourtant ainsi d'un numéro spécial de

25 K-H Lambertz : "On se rapproche d'une Belgique composée de 4 entités", Communiqué Belga, 17 février 2011. - *La Libre*, 17 février 2011.

26 Karl-Heinz LAMBERTZ, *La Belgique, un pays avec un avenir ?*, p. 3, Eupen, Ministre-Présidence de la Communauté germanophone de Belgique, Juin 2012.

27 Voir par exemple Thierry Bodson, secrétaire général de l'Interrégionale wallonne de la FGTB, au Grand Oral de la RTBF, samedi 17 novembre 2012.

http://www.rtb.be/info/belgique/detail_thierry-bodson-fgtb-le-gouvernement-demotte-n-a-aucune-perspective?id=7876156

Regional and Federal Studies (31 mai 2013), consacré à *The Future of Belgian Federalism*, pourtant animé par des chercheurs belges.

Enfin, le troisième acteur de la démocratie qui devrait évoluer dans la perspective d'un fédéralisme à quatre régions, c'est évidemment la classe politique et donc les partis. La prise en compte des enjeux des quatre régions de l'Etat fédéral belge, en même temps que ceux du fédéral, nécessite sans nul doute une adaptation de leur organisation dans une logique de gouvernance multiniveaux. Le modèle du "centralisme démocratique" est obsolète. Il est donc impératif d'innover. Le temps est en effet révolu où la prise de décision fédérale demande un accord entre les seuls deux groupes dits "linguistiques"²⁸.

Le chemin du *fédéralisme raisonnable et efficace pour un Etat équilibré* est un chemin ardu. Mais c'est un chemin de dialogues, un chemin de visions et de volontés communes. Tout le contraire de la confrontation bipolaire qui mène à l'impasse.

Nous confirmons notre analyse: *un Etat fédéral n'a de raison d'être que dans la mesure où il fédère plusieurs entités décidées à vivre et à travailler ensemble.*

²⁸ Kris DESCHOUWER et Min REUCHAMPS, *The Belgian Federation at a Crossroad*, in *Regional and Federal Studies*, 23:3, p. 265, May 2013.