



Quel avenir pour le fédéralisme belge ?

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

Namur et Eupen, 16 septembre 2016

Parler de l'avenir est toujours difficile parce qu'il s'agit de dissenter sur un objet qui, en fait, n'existe pas, et qui dès lors, ne peut être connu. C'est la chance des prospectivistes d'avoir abandonné, contrairement aux prévisionnistes et futurologues, toute prétention de dire le futur en tant qu'objet de connaissance. Ainsi, les premiers ont-ils réalisé que le futur se décline au pluriel, sous forme d'alternatives, et qu'il est davantage à concevoir et à construire qu'à prédire. C'est une opportunité pour le fédéralisme qui peut avoir son avenir devant lui, si on veut bien faire l'effort de s'y investir. Ainsi, l'avenir se construira-t-il à partir de nos propres volontés, individuelles et collectives, de notre capacité d'anticiper, donc - étymologiquement - d'agir, de prendre les devants¹. En tant que Belges de langue allemande², Flamands, Bruxellois et Wallons.

1. Pratiquer l'innovation et rompre avec la norme

Certes, tout n'est pas possible, car d'autres forces que nous-mêmes sont en action, avec lesquelles nous devons sans cesse composer. Dans sa conférence inaugurale, ce 16 septembre 2016, au Parlement germanophone à Eupen, le Professeur Peter Bußjäger de l'Université d'Innsbruck et de l'*Institut für Föderalismus*, a rappelé avec raison que les Etats fédéraux ne sont pas des îles dans la mer calme. En effet, des conditions économiques, des sursauts financiers, des disparités sociales, nationales, régionales et internationales constituent autant de variables qui troublent le cours des trajectoires institutionnelles et des évolutions politiques. Ceci étant dit, considérer que tout n'est pas possible ne veut pas dire qu'aucune marge de manœuvre ne nous est réservée en tant qu'acteurs, que des alternatives ne peuvent pas être construites à partir de la trajectoire de base sur laquelle on nous a placés ou où nous nous sommes positionnés. C'est d'ailleurs un travers que l'on retrouve trop souvent chez les juristes - à l'égard desquels j'ai beaucoup d'affection, enseignant notamment à l'Ecole de Droit de l'Université de Mons - de considérer que l'on ne peut pas agir aujourd'hui sur l'histoire, car la norme existante et instaurée dans le passé l'empêcherait. Il est parfois nécessaire de rappeler aux constitutionnalistes que la Constitution n'est ni figée dans la glace ni gravée dans le marbre, et aux juristes que les lois peuvent être réécrites chaque fois que nécessaire. C'est en tout cas l'expérience que j'ai acquise de mon passage au Cabinet de la Politique scientifique fédérale aux côtés de Jean-Maurice Dehousse, de 1992 à 1995, y compris lorsque ce dernier a exercé les fonctions de ministre des réformes institutionnelles aux côtés de Jean-Luc Dehaene et de Louis Tobback, en 1993-1994. Dans toutes les circonstances, l'innovation consiste, par définition, à rompre avec la norme. L'innovation juridique, c'est rompre avec la loi.

1 Anticiper vient du latin "anticipare", composé d'*ante* et *capere* : prendre ou capter avant, devancer, *faire* (quelque chose) *avant le temps prévu, imaginer par avance*, XXème siècle (1932) : *agir en prévoyant la réaction de l'adversaire*. Voir Alain REY, *Dictionnaire historique de la langue française*, p. 156, Paris, Le Robert, 2006.

2 J'émettrai une réserve sur cette appellation de Belges de langue allemande ou de germanophones, car on perçoit immédiatement que cette catégorie n'est pas de même nature que les trois autres. Peut-être faudrait-il inventer une appellation différente pour les habitants des cantons concernés. Cela aiderait à l'évolution que nous préconisons et à l'identification de leur future région politique.

La vision d'un avenir souhaitable pour le fédéralisme en le fondant exclusivement sur les régions apparaît davantage à portée aujourd'hui que voici dix ans lorsque, avec Jacques Brassinne de La Buisserie et quelques amis, nous avons tenté de décrire *un fédéralisme raisonnable et efficace pour un Etat équilibré*³, c'est-à-dire un modèle simplifié fondé sur quatre entités fédérées égales en compétences et en droit. Depuis, en effet, de grands formats de la politique belge se sont prononcés dans ce sens : le Président Karl-Heinz Lambertz bien entendu, mais aussi Johan Vande Lanotte⁴, Christophe Collignon - ainsi que son père Robert l'avait fait dès 1989 -, Jean-Luc Crucke, Pierre-Yves Jeholet, Didier Reynders, Jean-Claude Marcourt, etc.

2. S'inscrire dans les trois moments-clefs qui fondent la doctrine du fédéralisme

Ce fédéralisme, tel que nous l'avons préconisé, constitue une vision polycentrique de nature à mettre fin au face à face fatal entre Flamands et Francophones qui empoisonne l'Etat belge depuis 1830. Ce modèle à quatre a vocation à faire émerger une région germanophone, à consolider la Région wallonne en y transférant toutes les compétences de la Communauté française, ainsi qu'à créer une vraie Région bilingue de Bruxelles, *waar Vlamingen thuis zijn*. C'est-à-dire renoncer à affirmer une alliance d'une Bruxelles qui peut être uniquement francophone à la Wallonie. Dans un système fédéral loyal, chacun joue avec chacun et il n'y a donc aucune raison de créer une deuxième fédération de coalisés dans le fédéralisme construit patiemment depuis au moins 1970. La prise en compte de la doctrine du fédéralisme est à ce point de vue essentielle. Au moins trois moments-clefs la fondent. Le premier réside dans le vote de la loi du 17 août 1873 sur l'emploi du flamand en matière judiciaire. Si, en effet, comme le rappellent Eliane Gubin et Jean-Pierre Nandrin, la loi a eu à l'époque peu d'effets pratiques sur les procédures, elle définit territorialement son champ d'application : comme à l'époque du Royaume des Pays-Bas, on distingue à nouveau clairement les provinces flamandes et l'arrondissement de Louvain, des provinces wallonnes et de Bruxelles⁵. Le deuxième moment-clef est assurément le Compromis des Belges, signé en mars 1929 entre Kamiel Huysmans et Jules Destrée, tous deux anciens ministres des Sciences et des Arts, respectivement députés d'Anvers et de Charleroi, accompagnés de vingt-six de leurs collègues, qui ont proposé une convention afin d'établir les bases d'*une entente cordiale entre Flamands et Wallons*. Celle-ci se fonde sur l'idée de bienveillance et de courtoisie dans l'emploi des langues entre Flamands et Wallons, mais aussi de rejet du principe du bilinguisme obligatoire et généralisé au profit de l'emploi du néerlandais en Flandre par tous les services officiels, et du français en Wallonie. Ce compromis indique qu'une situation spéciale sera réservée à l'agglomération bruxelloise selon les désirs de celle-ci. Une situation spéciale y est prévue pour les Belges de langue allemande, même si elle n'est pas précisée dans la convention⁶. Cet accord, qui s'inscrit clairement dans la stratégie prônée par Jules Destrée⁷, s'accorde implicitement avec le statut linguistique que

3 Le texte du projet est reproduit dans ces deux ouvrages, en français et en allemand. Philippe DESTATTE, *Une Belgique à quatre Régions, une vision polycentrique pour la réforme de l'Etat belge*, dans Katrin STANGHERLIN et Stefan FÖRSTER, *La Communauté germanophone de Belgique*, p. 131-152, Bruxelles, La Charte, 2014. - Ph. DESTATTE, *Ein Belgien zu viert, Eine polyzentrische Vision für die belgische Staatsreform*, in *Europäische Journal für Minderheitenfragen*, vol. 6, n° 4, 2013, p. 556-576. - On en trouvera une version en néerlandais à l'adresse suivante : *Een billijk en efficiënt federalisme voor een evenwichtige Staat* : http://www.institut-destree.eu/Documents/Publications/2007-02-24_J-Brassinne_Ph-Destatte_Quatrieme-Voie_NL.pdf

4 Johan VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, s.l., 2011.

5 Eliane GUBIN et Jean-Pierre NANDRIN, *La Belgique libérale et bourgeoise*, p. 143, dans *Nouvelle Histoire de Belgique, 1846-1878*, Bruxelles, Le Cri, 2010.

6 Texte reproduit dans Maurice-Pierre HERREMANS, *La Wallonie, ses griefs, ses aspirations*, p. 310 à 312, Bruxelles, Ed. Marie-Julienne, 1951.

7 Voir Ph. DESTATTE, *Séparation, décentralisation, fédéralisme, La pensée régionaliste de Jules Destrée, 1895-1936*, Bruxelles, Ministère de la Communauté française, Direction générale de l'Enseignement, de la Formation et de la Recherche, 1988.

propose, au même moment, la Ligue nationale des Travailleurs chrétiens qui affirme que *la Flandre et la Wallonie prises dans leur ensemble sont unilingues et que par conséquent la vie publique et toutes les relations officielles doivent être flamandes en Flandre et françaises en Wallonie : à l'exception du Grand-Bruxelles, des communes mixtes de la frontière linguistique et des communes de langue allemande, qui exigent des régimes spéciaux*⁸. Ces avancées politiques feront leur chemin jusqu'aux nouvelles lois linguistiques des années trente qui concrétiseront le territorialisme linguistique régional. Si celui-ci garde des contours flous au gré des évolutions de population sur la frontière linguistique, il va bientôt prendre sa forme définitive grâce aux travaux du Centre Harmel qui constituent un troisième moment-clé de la doctrine fédéraliste.

Créé par la loi du 3 mai 1948, ce lieu de rencontre entre Flamands et Wallons est présidé par le ministre d'État Eugène Soudan et composé de 42 membres provenant des quatre partis, parmi lesquels dix-huit parlementaires et vingt-quatre extraparlimentaires nommés paritairement par la Chambre et le Sénat⁹. Dans un souci d'apaisement dans les relations entre les Flamands et les Wallons, le Centre Harmel a préconisé la suppression des recensements décennaux et la fixation définitive de la frontière linguistique. A cette fin, il a entendu des spécialistes permettant de réduire les points litigieux à quelques localités : d'une part, Mouscron, Renaix et Enghien, d'autre part, les Fourons. Pour ce qui concerne les trois premières communes, le Centre leur a reconnu leur caractère soit wallon soit flamand et a demandé qu'on leur accorde des facilités linguistiques. Pour ce qui concerne les communes d'Outre-Meuse, un accord unanime s'est dégagé pour leur attribuer par arrêté royal un régime bilingue. Enfin, en ce qui concerne l'agglomération bruxelloise, le Centre Harmel a émis l'avis qu'on lui adjoigne les communes d'Evere, de Ganshoren et de Berchem-Ste-Agathe. *Dans son opinion, il ne peut s'agir d'aller au-delà et d'admettre la bilinguisation d'autres communes flamandes de l'arrondissement de Bruxelles. En décider autrement serait à la fois favoriser une centralisation bruxelloise dont se plaignent Wallons et Flamands et entretenir une plaie à laquelle les Flamands sont particulièrement sensibles*¹⁰. Ces trois communes seront les dernières à être rattachées à l'agglomération bruxelloise en 1954. Les travaux se poursuivent jusqu'en octobre 1955 et sont publiés dans les *Documents parlementaires*¹¹. Les travaux du Centre Harmel n'ont pas été très appréciés dans la Communauté germanophone, car ils préconisaient une relation étroite avec l'arrondissement de Verviers et la province de Liège et proposaient le maintien du français comme langue courante dans l'école moyenne¹².

3. Sortir des conceptions ethnolinguistiques des XIXe et XXe siècles

Compte tenu de ces différents accords de pacification sur les frontières, on ne peut que s'étonner des prises de positions des partis politiques francophones qui, à plusieurs reprises et en 2010 et 2011 encore, ont réclamé l'élargissement de Bruxelles, oubliant les accords conclus avec les partenaires flamands et incendiant ainsi le landerneau politique en pure perte.

8 *Statut linguistique de la LNTC*, 13 mars 1929, Archives de la LNTC, KADOC, Louvain, reproduit dans Emmanuel GERARD, *La démocratie rêvée, bridée et bafouée*, p. 153-154, Bruxelles, Le Cri, 2010.

9 *Documents parlementaires, Chambre des Représentants*, 21 mai 1946, n° 81.

10 ARCHIVES DE L'INSTITUT DESTREE, Centre Harmel, Ministère de l'Intérieur, Centre de recherche pour la solution des problèmes sociaux, politiques et juridiques en régions wallonne et flamande, Document n° 255, *Assemblée plénière, Motion n° 9, Réponse au ministre de l'Intérieur concernant le projet de loi modifiant la loi de 1932, texte adopté au cours de la séance du 27 janvier 1953*, p. 2-4.

11 Document 940 (1957-1958). – Fernand SCHREURS, *Les conclusions générales du Centre Harmel*, dans *La Nouvelle Revue wallonne*, 2ème trimestre 1955, p. 165-177.

12 Christoph BRÜLL, *Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique*, dans Katrin STANGHERLIN éd., *La Communauté germanophone de Belgique, Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, p. 41, Bruxelles, La Charte-Projucit, 2005.

C'est contre cette conception ethnolinguistique, héritée du XIX^{ème} siècle que, avec Jacques Brassinne de La Buissière, nous avons voulu réagir. Le discours nationaliste flamand dominant peut être qualifié d'ethnique dans le sens où l'identité nationale est décrite comme un héritage culturel statique qui serait censé être préservé pour les générations futures. Le discours qui fonde la Communauté française ou même celui, aujourd'hui, de la Fédération Wallonie-Bruxelles n'en est pas très éloigné. La fameuse "solidarité" que les Wallons devraient aux Bruxellois (on n'imagine pas dans ces milieux qu'elle pourrait s'exercer en sens inverse d'ailleurs) se fonde sur les mêmes critères ethnolinguistiques. En Wallonie, les tenants du régionalisme adoptent généralement une approche plus républicaine de l'identité nationale. Ils insistent sur le fait que, dans l'optique wallonne, l'autonomie régionale est nécessaire pour défendre les intérêts socio-économiques communs des Wallons dans l'Etat belge, et non pour préserver un héritage culturel wallon ¹³. Même les défenseurs du concept de nation, comme José Fontaine et la revue *Toudi*, ont en tête une conception ouverte qui se réfère à un modèle postnational comme celui que défend le philosophe allemand Jürgen Habermas ¹⁴ ou qui est exprimée par la sociologue française Dominique Schnapper dans son essai sur *La Communauté des Citoyens, Sur l'idée moderne de nation* ¹⁵.

Le projet de fédéralisme à quatre régions prend comme références les quatre régions linguistiques listées à l'article 4 de la Constitution fédérale : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. Le projet dépasse ensuite cette approche de territorialisme linguistique en considérant ces espaces comme des territoires à vocation citoyenne, c'est-à-dire qu'ils sont fondateurs d'une citoyenneté régionale complémentaire à la nationalité belge, comme pourrait l'être la citoyenneté européenne. Ces quatre Régions seront compétentes pour toutes les matières qui ne sont pas attribuées formellement à 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. 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. La sixième révision constitutionnelle relative à l'instauration du fédéralisme n'a pas remis en question ces principes, même si des parties significatives de la sécurité sociale ont été transférées aux entités fédérées, contrairement à ce que les partis francophones avaient unanimement et témérairement annoncé.

4. Faire l'économie d'un débat sémantique sur le confédéralisme

Le quadruple mouvement centrifuge qui caractérise la Belgique est tellement puissant que lorsque, en 1993, le Parlement belge a enfin inscrit à l'article 1 de la Constitution que la Belgique est un Etat fédéral composé de Communautés et de Régions, on pouvait considérer que les institutions étaient déjà largement teintées de confédéralisme. En effet, le fédéralisme classique s'accommoderait difficilement des trois principes du fédéralisme

13 Bart MADDENS, Roeland BEERTEN & Jaak BILLIET, *The National Consciousness of the Flemings and the Walloons, An Empirical Investigation*, in Kas DEPREEZ and Louis VOS, *Nationalism in Belgium, Shifting Identities, 1780-1995*, p. 204, London, MacMillan, 1998.

14 Jürgen HABERMAS, *Après l'Etat-nation, Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 1998.

15 Dominique SCHNAPPER, *La Communauté des citoyens, Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994.

belge que sont, d'abord, l'équipollence des normes – c'est-à-dire l'égalité de puissance juridique entre la loi fédérale et les lois des entités fédérées – ; ensuite, l'exclusivité des compétences localisées soit au niveau fédéral soit au niveau des entités fédérées sur leur territoire respectif ; enfin, l'usage exclusif, lui aussi par les entités fédérées, de la capacité internationale des compétences qui leur ont été transférées, y compris le droit de signer des traités internationaux. Prendre en compte cette réalité permettrait de faire l'économie d'un débat sémantique sur le confédéralisme.

La Flandre, la Wallonie, Bruxelles et la région germanophone se transforment progressivement d'un modèle ethnique vers un modèle construit sur la citoyenneté. Ce changement s'opère non seulement à cause de la supériorité morale, éthique, de ce qu'on appelle le modèle républicain, mais aussi à cause de la diversité culturelle des populations et des modèles du XXI^{ème} siècle. Le système politique et institutionnel doit dès lors s'adapter à cette évolution, du local, à l'Europe et au monde.

C'est aujourd'hui une nécessité absolue. Non seulement pour toutes les bonnes raisons qui nous réunissent régulièrement ici, ou dans d'autres lieux de Belgique, pour réfléchir de manière aussi constructive à notre avenir. C'est également une nécessité absolue, car aujourd'hui, plus que jamais, nos populations ont besoin de sens, de clarté et de relations positives pour aborder de manière pragmatique les problèmes aigus du monde contemporain. Les failles mondiales, mais aussi locales dans la cohésion sociale atteignent nos civilisations au cœur même de leurs fondements. Il est plus que temps de faire face ensemble à ces enjeux en mettant nos institutions en ordre de marche.