



Le (con)fédéralisme en Belgique n'est pas un problème, c'est une solution

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

14 juillet 2014

Ainsi que je le dis souvent à mes étudiants, le fédéralisme n'est pas un problème, c'est une solution. Aussi, devons-nous le considérer comme tel.

Pour répondre aux questions concernant l'évolution du fédéralisme en Belgique ainsi que sa pertinence pour faire face aux tensions entre les populations qui composent la Belgique, je pense nécessaire d'aborder la question de l'ambiguïté [\[1\]](#). Cette idée est évidemment centrale puisqu'elle détermine la manière dont on comprend les mots, les concepts, les idées qui, naturellement ou historiquement, ont leur vie propre et donc évoluent et se transforment. L'ambiguïté est la capacité des mots de se charger de plusieurs interprétations et donc de plusieurs sens possibles. L'ambiguïté crée de l'incertitude. Si elle porte sur des variables déterminantes, elle est de nature à déstabiliser la compréhension du système et à vicier le dialogue, voire à le rendre impossible tant qu'elle subsiste.

C'est dans cet esprit que je voudrais évoquer deux idées recueillies d'emblée dans le discours de Kris Deschouwer mais qui polluent aussi l'ensemble des relations entre les acteurs du système politique belge. La première est la question de l'utilisation du concept d'ethno-linguistique pour fonder une analyse territoriale, politique ou institutionnelle au XXIème siècle. La deuxième est la question du fédéralisme lui-même et de ce qui apparaît aujourd'hui comme son prolongement ou son corollaire, le confédéralisme.

1. L'opérationnalité du concept d'ethnie dans le fédéralisme du XXIème siècle

On ne saurait nier que le concept d'ethnie a pris le relais de celui de race dans le système idéologique de ceux qui ont pensé la réforme de l'État jusque dans les années 1970 et au début des années 1980. Probablement est-il resté opératoire plus longtemps d'ailleurs en Flandre et à Bruxelles. Il en est de même de la langue comme moteur du fédéralisme qui est mise en cause dès les premières réunions de l'Assemblée wallonne qui voit l'affrontement entre une vision territoriale wallonne et une vision linguistique de défense des francophones de Bruxelles puis de Flandre. Cette dynamique va s'accroître, d'une part, avec la rupture, au début des années '20, entre ces défenseurs des fransquillons et ceux qui s'affirment régionalistes et fédéralistes, et d'autre part, par l'émergence des communautés culturelles. Ces dernières apparaissent plus tôt qu'on ne s'en souvient généralement puisque les premières expériences remontent à la fin des années 1930. En effet, si le développement des régions participe d'une conception et d'un large mouvement de

niveau au moins européen, il n'en est pas de même des communautés culturelles qui constituent assurément une originalité dans le développement du fédéralisme. Les historiens Jean-Pierre Nandrin et Pierre Sauvage font naître ce concept dans les années 1930. La notion de communauté populaire, *Volksgemeenschap*, chère au mouvement flamand, aurait été empruntée à la *Volksgemeinschaft* allemande et au paradigme du romantisme herdérien [2]. On pourrait aussi, avec le sociologue Claude Javeau, évoquer le parrainage de Ferdinand Tönnies et de son ouvrage *Gemeinschaft und Gesellschaft*, qui, dès 1887, a défini de manière aussi périlleuse la notion de communauté sur la base de liens de nature individuelle fondés sur le sang [3]. En 1936, le Centre d'Études pour la Réforme de l'État reconnaissait l'existence de deux *communautés culturelles principales* [4]. Le Centre définissait comme suit le concept de communauté : *le vocable est moderne, il comporte des notions fort anciennes, mais qui se sont chargées d'une nouvelle valeur psychologique. Il décrit l'attachement, par toutes les fibres du cœur, à un groupement culturel; il met moins l'accent sur les éléments politiques et matériels que sur les facteurs culturels et linguistiques. Il traduit en fait une réalité très noble et très respectable. La communauté est une entité qui a de véritables droits. L'élite ne peut se développer complètement et remplir sa mission éducative que si elle reste étroitement en contact avec elle* [5].

La notion d'ethnisme, chère à Guy Héraud [6] et à Charles-François Becquet [7], voire à Maurice Bologne [8] ou Maurits Van Haegendoren [9] sera le dernier avatar d'une pensée qui, en Wallonie sera largement remise en cause par le *Manifeste pour la Culture wallonne* de 1983 qui, contrairement à ce que son nom pourrait laisser penser, fonde le régionalisme wallon sur des bases véritablement territoriales et citoyennes. Dans ce cas en effet, ce sont les limites géographiques de l'espace territorial qui fondent la qualité de citoyen de l'entité fédérée, indépendamment de sa nationalité. Ce mouvement, qui a trouvé un renforcement juridique dans le traité européen de Maastricht, fait en l'occurrence d'une ou d'un habitant de la Wallonie, une Wallonne ou un Wallon, quelles que soient ses origines. Le texte exprime l'idée forte que *Sont de Wallonie, sans réserve, tous ceux qui vivent et travaillent dans l'espace wallon. Sont de Wallonie toutes les pensées et toutes les croyances respectueuses de l'Homme, sans exclusive. En tant que communauté simplement humaine, la Wallonie veut émerger dans une appropriation de soi qui sera aussi ouverture au monde.*

Ainsi, personnellement, mais si je n'ignore pas que l'ethnicité, l'ethno-nationalisme, et toutes leurs déclinaisons sont toujours opérationnels en science politique et en sociologie, je voudrais disqualifier ce concept dans le cadre d'une discussion portant sur l'avenir de la Belgique. Nous ne pouvons, en effet, pas construire l'avenir avec les mots du passé. En 1998, Bart Maddens, Roeland Beerten et Jaak Billiet considéraient que le discours nationaliste flamand dominant pouvait être qualifié d'ethnique dans le sens où l'identité nationale est décrite comme un héritage culturel statique qui serait sensé être préservé pour les générations futures tandis qu'en Wallonie, les tenants du régionalisme adoptent plus 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'État belge, et non pour préserver un héritage culturel wallon [10]. Mis à part quelques exceptions comme la surprenante déclaration du ministre-président Rudy Demotte durant l'été 2013, 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 post-national comme celui que défend le philosophe allemand Jürgen Habermas [11] ou exprimé par la sociologue française Dominique Schnapper dans son essai sur *La Communauté des Citoyens, Sur l'idée moderne de nation* [12]. Ces conceptions sont en effet très loin de ce que l'historien français appelle *le nationalisme des nationalistes* [13] et sont ouvertes au rêve de construire une nation sans nationalisme, ce dernier étant compris comme une exacerbation d'un sentiment national.

2. Les ambiguïtés des concepts de fédéralisme et de confédéralisme

Ce n'était pas un historien mais plutôt l'un de nos plus grands constitutionnalistes, ancien ministre des *Relations communautaires* qui le disait : le fédéralisme, un des vocables les plus complexes de la science politique, *n'est pas une notion juridique, c'est en réalité un produit de l'histoire*. Et Fernand Dehousse ajoutait lors d'un exposé fait à l'Institut Destrée le 26 février 1976 : *c'est un régime qu'un certain nombre de peuples, très nombreux d'ailleurs, se sont donné les uns après les autres et qui, de ce fait, a comporté et comporte des variantes multiples à travers le temps et les lieux* [14].

Ce que Fernand Dehousse aimait à rappeler, c'est que, partout dans le monde, la logique fédéraliste avait vocation à articuler ces deux grands principes contradictoires que sont le besoin d'autonomie et le besoin d'association. Tantôt, ce principe prend une direction centripète, ce qui est le cas des Etats-Unis ou de l'Europe en construction, tantôt il prend une forme centrifuge, ce qui est la logique dans laquelle s'inscrivent la Belgique et la Suisse. Le rédacteur principal du premier projet fédéraliste jamais déposé à la Chambre belge posait la question de la différence entre une confédération d'Etats et un Etat fédéral, en estimant que cette classification était très relative et extrêmement difficile à déterminer au point que, selon certains auteurs, ces différences n'existeraient pas ou que seul le droit de session, tel qu'il était inscrit dans le droit soviétique, constituerait le signe distinctif d'une confédération [15]. Du reste, le constitutionnaliste confirmait ce qu'il avait déjà écrit en 1938 avec Georges Truffaut dans *L'Etat fédéral en Belgique*, à savoir que, souvent, la confédération d'Etats se distingue assez peu de l'Etat fédéral [16].

Néanmoins, comparant son projet déposé à la Chambre en 1938 par Georges Truffaut et quelques autres parlementaires socialistes, à celui rédigé dans la clandestinité par quelques socialistes liégeois parmi lesquels le futur député Simon Paque, le futur ministre Léon-Eli Troclet et le futur bourgmestre de Liège Paul Gruselin, Fernand Dehousse indique toutefois que s'il conserve des éléments de l'Etat fédéral, le second projet se rapproche davantage d'une confédération *étant donnée l'étendue des compétences qu'il donne aux Etats fédérés, et qui sont beaucoup plus grandes que dans le système fédéral orthodoxe*. Car, c'est bien l'essentiel disait Dehousse : *l'essence profonde du fédéralisme, c'est un réaménagement des compétences et du fonctionnement de l'appareil de l'Etat*. (...) « *Tout le reste est littérature* » [17].

Dès lors, je défendrais l'idée que ce qui est important quand on construit des institutions, ce n'est pas de se lancer dans des discussions sans fin pour savoir comment ces institutions devraient être qualifiées – de fédéralisme ou de confédéralisme – mais de les utiliser concrètement comme des outils destinés à améliorer le bien-être des citoyens et à renforcer l'harmonie du système dans sa totalité.

3. Le phénomène que l'on appelle fédéralisme ou confédéralisme constitue-t-il un outil intéressant ?

En Belgique, le fédéralisme s'est progressivement déployé depuis le début des années 1970. Il est courant de le qualifier de « sui generis » et de « centrifuge ». La première idée exprime l'originalité de la réforme de l'État belge mais aussi le mouvement qui l'anime depuis l'ambition, affirmée au milieu des années quatre-vingt dix, d'achever le processus de ce fédéralisme. Le qualificatif « centrifuge » montre, quant à lui, la direction de ce mouvement dans la longue durée. Le système institutionnel belge est en effet soumis à une quadruple attraction : d'abord, un nationalisme flamand véritable – c'est-à-dire une volonté irrationnelle mais objectivée pour la Flandre de constituer un pays –; ensuite, la proximité intellectuelle et culturelle de la France et de la Wallonie; troisièmement, l'aspiration, plus récente, de l'agglomération de Bruxelles à une plus grande autonomie régionale. Enfin, il faut observer que la Communauté germanophone, qui constitue de fait déjà une quatrième région, aspire à son détachement de la Wallonie pour former un quatrième État fédéré dans le système belge. Ce quadruple mouvement centrifuge est tellement puissant que d'aucuns considèrent que lorsque, en 1993, le Parlement belge a enfin inscrit à l'article 1 de la Constitution que la Belgique est un État fédéral composé de Communautés et de Régions, les institutions étaient déjà largement teintées de confédéralisme.

En effet, s'il existe, le fédéralisme classique s'accommoderait difficilement des trois principes du fédéralisme belge : 1. l'équipollence des normes – c'est-à-dire l'égalité de puissance juridique entre la loi fédérale et les lois des entités fédérées –; 2. l'exclusivité des compétences localisées soit au niveau fédéral soit au niveau des entités fédérées sur leur territoire respectif; 3. 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. Ajoutons que deux des entités fédérées de l'État fédéral belge disposent d'une réelle souveraineté dans l'exercice de leurs compétences grâce à un système d'élection directe et séparée de leurs membres, ainsi que d'une autonomie constitutive, embryon d'un pouvoir constitutionnel : le Parlement flamand et le Parlement wallon.

Je partage fortement l'idée selon laquelle ces derniers quarante ans – je me réfère à juillet 1974 et à la loi Perin – Vandekerckhove, la première étape concrète de la régionalisation –, le fédéralisme a amélioré les relations entre les Flamands et les Wallons et progressivement rendu possible l'émergence d'une « collectivité politique » à Bruxelles ainsi que dans la communauté germanophone. Cette formulation de collectivité politique, avec une référence à la Wallonie, provient de Francis Delperée [\[18\]](#), dans un moment plus inspiré que lorsqu'il qualifia le confédéralisme de « *fédéralisme des cons* ». Nous devons nous souvenir qu'à cette

époque, dans les années '70, alors que les différents ministres des Réformes institutionnelles (Freddy Terwagne, Leo Tindemans, François Perin, Jacques Hoyaux, etc.) insistaient sur le fait que leurs propositions étaient tout sauf du fédéralisme, Francis Delperée proclamait que la Belgique était, à juste titre, devenue un État fédéral, vingt ans en avance sur la Constitution de 1993.

Un des avantages de l'émergence du fédéralisme en Belgique était aussi le fait que, dans nos régions, avec nos compétences, nous sommes responsables de notre avenir. Et ceux qui étaient des minorités dans cette Belgique unitaire, comme les Wallons, ne sont plus en réalité des minorités. A Namur, les Wallons ne constituent pas une minorité. Ils décident par eux-mêmes, sous leur propre responsabilité. Leurs politiques peuvent réussir ou échouer, mais au moins ce succès ou cet échec est le leur. Et ils ne peuvent plus proclamer que ce qui leur arrive est la faute de la Flandre ou de Bruxelles.

Néanmoins, j'ai parfois l'impression que, comme chercheurs, nous confondons les modèles virtuels avec la réalité. Ainsi, après le commentaire de Paul De Grauwe au sujet de la souveraineté dans le système fédéral et les transferts de souveraineté, il m'apparaît que le système belge a survécu non tant par la pertinence de ses institutions mais parce que – et c'est la réalité ! – nous avons transféré la souveraineté à nos partis politiques. Ceci ne constitue pas une opinion positive ou négative : il s'agit d'une observation.

En tout cas, je peux être d'accord avec Jan Verlaes sur le fait que, dans une confédération, on peut disposer du droit de sécession, mais pas dans une fédération. Fernand Dehousse avait aussi pris ce fait en considération. Mais, ayant dit cela, comment, en tant que Wallons, pourrait-on vraiment penser que le principe d'autodétermination de Woodrow Wilson, tel qu'inscrit dans le premier article de la Charte des Nations Unies, puisse s'appliquer à tous les peuples et à toutes les nations du monde à l'exception de la Flandre ?

Quand j'examine la fragilité du système fédéral belge, je constate qu'il réside dans sa bipolarité, dans cette confrontation en face à face entre les Flamands et les francophones. Cette confrontation est renforcée par l'idée de Fédération Wallonie-Bruxelles, provenant directement de la stratégie du FDF conçue par Serge Moureaux et Antoinette Spaak, en 2006 et 2008, et reprise par Rudy Demotte et Charles Picqué, comme une machine de guerre à l'encontre de la Flandre [\[19\]](#). Car ils font mine de penser – comme le fait Olivier Maingain – que Bruxelles est francophone. Mais vous savez qu'elle ne l'est pas.

En ce qui me concerne, l'alternative est clairement une vision polycentrique construite autour de quatre régions ou communautés-régions recevant toutes les compétences résiduelles non attribuées à l'État fédéral. Ces régions politiques sont basées sur les quatre régions linguistiques telles qu'inscrites dans la Constitution (Article 4) : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région germanophone. Ce système signifie un nouvel équilibre et une réelle refondation du fédéralisme.

Le projet, appelé Brassinne-Destatte, de *Fédéralisme raisonnable et efficace dans un Etat équilibré* [\[20\]](#), construit sur ces quatre régions et publié en 2007, fait son

chemin et a été valorisé par Karlheinz Lambertz, Johan Vande Lanotte et Didier Reynders. Toutefois, la principale difficulté de ce modèle réside dans le fait qu'il implique un désengagement de ces communautés « ethniques » dont il a été question – Communauté flamande et Communauté française – dans le but de faire la place à une réelle collectivité régionale et politique à Bruxelles, fondée sur les 19 communes, avec ses propres objectifs et une réelle cohésion basée sur une conception bilingue.

Conclusion : fertilité intellectuelle et créativité institutionnelle

La Flandre, la Wallonie 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 de ce qu'on appelle le modèle républicain mais à cause de la diversité culturelle des populations et modèles du XXIème siècle. Le système politique et institutionnel s'adapte dès lors à cette évolution.

Pour conclure, permettez-moi de mettre en évidence l'ambiguïté du mot « curse » en anglais. Il s'agit d'un mot-clef dans la réflexion de Re-Bel : *(con)federalism: cure or curse?* Si « curse » signifie le diable, la mauvaise fortune, mauvais, maléfique, en anglais, il signifie également la période des règles pour la femme. Cette sémantique est caractéristique d'une société européenne primitive, qui rejetait la femme. En ce qui me concerne, je souhaiterais, dès lors, revenir à cette signification. En effet, son association d'idée avec la fertilité – la fertilité intellectuelle et la créativité institutionnelle – est celle dont nous avons besoin pour continuer à construire un fédéralisme pertinent. Ou, si l'on préfère, un confédéralisme... L'essentiel, c'est que ce (con)fédéralisme reconnaisse les autres en vue d'un dialogue réel et positif afin d'équilibrer les besoins d'autonomie, de coopération, d'association, de transparence, d'autonomisation, de cohésion sociale et, surtout, de démocratie.

Et ne jamais oublier que nous faisons partie de l'Union européenne, qui oriente fortement l'avenir de nos institutions et celui de notre État fédéral, même dans le cadre d'un processus potentiel de séparation entre les entités fédérées.

Philippe Destatte

<https://twitter.com/PhD2050>

[1] Ces questions ont été posées par Paul De Grauwe et Kris Deschouwer à la conférence *(Con)federalism: cure or curse, Rethinking Belgium's institutions in the European Context*, 11th public event of the Re-Bel initiative, Fondation universitaire, Bruxelles, 19 juin 2014. Ce texte constitue la remise au net de mon intervention préparée avant et pendant cet événement.

[2] Jean-Pierre NANDRIN, *De l'Etat unitaire à l'Etat fédéral, Bref aperçu de l'évolution institutionnelle de la Belgique*, dans Serge JAUMAIN éd., *La réforme de l'Etat... et*

après, *L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, p. 14, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997. – Pierre SAUVAGE, *Jacques Leclercq, Les catholiques et la question wallonne*, p. 10, Charleroi, Institut Destrée, 1988. – Il n'est pas impossible de trouver des acceptions plus anciennes mais moins courantes. Par exemple : *Les solutions équitables se dégageront d'elles-mêmes si nous réussissons à opposer à la ténacité flamande une égale ténacité wallonne. Pour cela, il faut tout d'abord que la Wallonie prenne conscience d'elle-même, de sa communauté linguistique et morale, de sa force passée et présente.* Jules DESTREE, *Les Arts anciens du Hainaut, Résumé et conclusions*, p. 24, Bruxelles, Imprimerie Veuve Mommon, 1911. – Voir aussi l'intervention de Hervé Hasquin au Conseil de la Communauté française, le 25 juin 1993. CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANCAISE, *Session 1992-1993, Compte rendu intégral, Séance du vendredi 25 juin 1993*, p. 18-19, CRI, N° 15 (1992-1993).

[3] Claude JAVAUX, *De la Belgitude à l'éclatement du pays*, dans Hugues DUMONT, Christian FRANCK, François OST et Jean-Louis De BROUWER, *Belgitude et crise de l'Etat belge*, p. 152, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1989. – Ferdinand TöNNIES, *Communauté et société*, Paris, Puf, 1977.

[4] Lid Studiecentrum tot Hervorming van den Staat.

[5] Robert SENELLE, *La Constitution belge commentée*, p. 153, Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, 1974.

[6] Guy HERAUD, *L'Europe des ethnies*, Préface d'Alexandre MARC, Nice, CIFE, 1963. – G. HERAUD, *Qu'est-ce que l'ethnisme ?*, dans *L'Europe en formation*, n° 76-77, Juillet-Août 1966.

[7] Charles-François BECQUET, *L'Ethnie française d'Europe*, Paris, Nouvelles Editions latines, 1963.

[8] Guy HERAUD & Hendrik BRUGMANS, *Philosophie de l'ethnisme et du fédéralisme*, coll. *Etudes et documents*, Nalines, Institut Destrée, 1969.

[9] Maurits VAN HAEGENDOREN, *Un fédéralisme honteux*, dans *Belgique 1830-1980 : la réforme de l'Etat*, Numéro spécial de *L'Europe en formation*, p. 89-93. – M. VAN HAEGENDOREN, *Nationalisme en Federalisme, Politieke Bedenkingen*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1971.

[10] 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.

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

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

[13] Raoul GIRARDET, *Le nationalisme français, 1870-1974*, p. 16, Paris, Seuil, 1983.

[14] Fernand DEHOUSSE, *Les projets fédéralistes de 1938 à nos jours*, dans Jacques LANOTTE éd., *L'histoire du mouvement wallon, Journée d'étude de Charleroi, 26 février 1976*, p. 27, Charleroi, Institut Destrée, 1978.

[15] *Ibidem*, p. 28.

[16] Fernand DEHOUSSE et Georges TRUFFAUT, *L'Etat fédéral en Belgique*, p. 15, Liège, Editions de l'Action wallonne, 1938.

[17] F. DEHOUSSE, *Les projets fédéralistes...*, p. 31 et 37.

[18] Francis DELPEREE, *Histoire des mouvements wallons et avenir de la Wallonie*, dans J. LANOTTE éd., *L'histoire du Mouvement wallon...*, p. 85-100.

[19] Jean-Marie KLINKENBERG & Philippe DESTATTE, *La recherche de l'autonomie culturelle en Wallonie et à Bruxelles francophone : de la communauté culturelle aux séductions régionales*, dans Mark VAN DEN WIJNGAERT éd., *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale, 40 ans d'évolution politique des communautés et des régions (1971-2011), Etude à l'occasion du 40ème anniversaire du Parlement flamand*, p. 78-81, Bruxelles, Vlaams Parlement – ASP, 2011. – Voir aussi Ph. DESTATTE, *L'idée fédéraliste dans les Etats-nations, Regards croisés entre la Wallonie et le monde, Bruxelles-Charleroi*, Presses interuniversitaires européennes – Institut Destrée, 1999. – *La Wallonie, une région en Europe*, Nice – Charleroi, CIFE – Institut Destrée, 1997.

[20] Jacques BRASSINNE DE LA BUISSIERE & Philippe DESTATTE, *Un fédéralisme efficace et raisonnable pour un Etat équilibré*, Namur, 24 Février 2007.

http://www.institut-destree.eu/Documents/Publications/2007-02-24_J-Brassinne_Ph-Destatte_Quatrieme-Voie_FR.pdf