



Le confédéralisme, spectre institutionnel

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

Namur, le 31 décembre 2019

1. Un parfum de confédéralisme

Ce 4 octobre 2019 encore, lors de l'émission radio CQFD, le journaliste François Brabant interagissait avec son collègue Arnaud Ruysen de la RTBF sur *l'impossible équation fédérale*. Pour le rédacteur en chef de *Wilfried Magazine*, *un parfum de confédéralisme* règne sur le débat politique belge. Mais, ajoutait-il, *le confédéralisme, je pense que cela n'advient pas et que personne ne sait vraiment ce que c'est*, le journaliste assimilant ensuite le confédéralisme au séparatisme. Ainsi entre-t-on dans un mode de réflexion binaire : fédéralisme ou séparation. Ce positionnement est caractéristique d'une bonne partie des observateurs, mais aussi des acteurs wallons et bruxellois francophones de la vie politique belge.

Il suffit pourtant d'ouvrir un livre récent de science politique pour y lire que *le séparatisme ne se confond pas avec le confédéralisme*. (...) *Dans le confédéralisme*, observent quelques-uns des plus brillants politologues belges contemporains, *des États indépendants maintiennent des liens institutionnels entre eux. Parler de confédéralisation (comme le font certains partis politiques en Belgique) consiste à dire que toutes ou certaines entités fédérées se muent elles-mêmes en États indépendants, demeurant toutefois liés entre eux dans une structure commune qui n'est plus celle d'un État, mais bien d'une organisation internationale*¹. Voici quelques années, certains journalistes ont d'ailleurs également tenté de clarifier le concept. Observant que les termes "fédéralisme", "confédéralisme" ou "séparatisme" reviennent régulièrement dans les discussions communautaires en Belgique, *L'Écho* notait en 2002 qu'en Belgique, *le confédéralisme sert à désigner deux ou trois entités (Flandre, Wallonie, Bruxelles) qui créeraient une union sur des matières limitées (Affaires étrangères, etc.)*². Dès lors, qu'est-ce qui rend l'utilisation du concept de confédéralisme si difficile ?

1.1. Qu'est-ce qui rend l'utilisation du concept de confédéralisme si difficile ?

Probablement et avant tout l'absence de mémoire et le déficit de connaissance historique. Qui se souvient de cet éditorial de *L'Écho* du 27 janvier 2001 qui, saluant les accords du Lambert conclues quelques jours auparavant comme *une étape marquante*, notait *qu'il est clair qu'on est aujourd'hui dans un schéma confédéral dont on n'ose prononcer le nom de peur d'effaroucher celles et ceux (qui forment d'ailleurs toujours la majorité dans ce pays) qui refusent ce type de structure vidant l'État de sa substance, voire de sa raison d'être*³. Six mois plus tard, le même quotidien évoquait la réforme conclue par la loi spéciale du 13 juillet

1 Thierry BALZACQ, Pierre BAUDEWYNS, Jérôme JAMIN, Vincent LEGRAND, Olivier PAYE, Nathalie SCHIFFINO, *Fondements de science politique*, p. 122, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2014.

2 *Une affaire de vocabulaire*, dans *L'Écho*, 21 décembre 2002. Nous aurions ajouté l'OstBelgien dans la parenthèse... - *Couleur confédérale*, dans *L'Écho*, 11 janvier 2002.

3 *Lambertmont : une étape marquante !*, dans *L'Écho*, 27 janvier 2001.

2001, en tant que *prémices de confédéralisme, (...) dernière étape avant le confédéralisme* ⁴. La peur d'effaroucher, ici pointée, est essentielle. Faire peur a toujours constitué une arme politique redoutable.

Il faut rendre d'emblée à la députée libérale flamande Annemie Neyts-Uyttebroeck, la maternité d'avoir, lors d'un débat à la Chambre, le 18 janvier 1993, qualifié le confédéralisme de spectre institutionnel (*institutionele spook*) ⁵. La formule nous paraît particulièrement adéquate. En français, le mot spectre renvoie depuis le XVI^e siècle à l'apparition, qui fait plus ou moins peur, d'un fantôme, d'un mort, avec, étymologiquement, l'idée de spectacle, de simulacre, de fausse idée, de vision vague et effrayante. Par métaphore, le spectre est un objet qui épouvante ⁶. Freddy Terwagne lui-même avait utilisé cette formule en 1970 lorsqu'il défendait son projet de réforme de l'État. Le 18 juin de cette année-là, le ministre wallon des Relations communautaires avait en effet dit aux sénateurs que plutôt *d'agiter le spectre d'une Belgique fédérale, (...)*, il fallait considérer que *l'État que nous allons créer, communautaire et régionalisé, n'est pas un État fédéral et (qu') un fédéraliste doit être à l'aise pour le souligner* ⁷. Ainsi, qualifier la réforme de l'État a toujours été difficile. Pour obtenir l'adhésion des parlementaires, les ministres des réformes institutionnelles ont souvent minimisé l'ampleur des transformations, évitant les mots qui, comme *fédéralisme*, risquaient d'effrayer leurs auditeurs. Selon le député alors social-chrétien François Persoons (1925-1981), telle qu'elle a été pensée différemment de chaque côté de la frontière linguistique, la réforme des institutions de l'État était, au moins au départ, porteuse, d'une part, d'une sorte de confédéralisme culturel à deux, et, d'autre part, d'une forme de fédéralisme économique à trois ⁸.

Jusqu'en 1988, écrivait alors Xavier Mabilie, le fédéralisme était *brandi comme une revendication par les uns, comme un repoussoir par les autres, il a ensuite accompagné des conversions, assorties ou non de réserves et d'interprétations, avant de donner lieu à désamorçage par le discours officiel, voire à des tentatives de récupération par des unitaristes qui se sont résolus à employer le mot à leur tour* ⁹. À partir de 1988, au moment où comme l'écrit alors Xavier Mabilie, *le mot fédéralisme est désormais exorcisé en Belgique* ¹⁰. C'est alors que l'occurrence du mot *confédéralisme* se multiplie dans les milieux politiques belges. Même si sa figure plane depuis plus longtemps sur la réforme de l'État ¹¹, le confédéralisme prend ensuite pleinement son sens de spectre en 1993 lors de la discussion de l'article 1er de la nouvelle Constitution affirmant que *la Belgique est un État fédéral, qui se compose des communautés et des régions*. Un pas est franchi, le mot confédéralisme vient remplacer le fantôme du fédéralisme et prendre sa place à côté de celui du séparatisme, dont il est l'ombre, au rayon des épouvantails, ces objets qui inspirent de vaines et excessives terreurs... Le sociologue louvaniste Jacques Leclercq (1891-1971) ne disait-il pas que *la peur est de tous les sentiments celui qui trouble le plus profondément l'esprit* ? ¹²

4 Lambermont : *une nouvelle réforme de l'État et des prémices de confédéralisme*, dans *L'Écho*, 12 juillet 2001. - *Les accords du Lambermont sonnent comme la dernière étape avant le confédéralisme (ou le séparatisme)*, dans *L'Écho*, 26 mars 2003.

5 *Er wordt nu een akkoord besproken dat geen enkel van de institutionele spoken heeft doen verdwijnen, integendeel. Omdat men heeft geweigerd te spreken over de fundamentele aanpak lezen wij nu inderdaad scenario's over het einde van België, lezen wij verwijzingen naar het separatisme, het confederalisme, de splitsing van de sociale zekerheid, Voeren en zijn statuut, kortom alle institutionele spoken zijn meer springlevend dan ooit voorheen. Annales parlementaires, Chambre, 18 janvier 1993, p. 22-753.*

6 Alain REY dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, t. 3, p. 3613, Paris, Le Robert, 2006.

7 Intervention du ministre Freddy Terwagne, en charge des affaires institutionnelles, dans *Annales parlementaires, Sénat, session 1969-1970*, 18 juin 1970.

8 Intervention de François Persoons, *Annales parlementaires, Chambre*, 23 juillet 1970, p. 29.

9 Xavier MABILLE, *La faille du compromis*, dans Marc UYTENDAELE dir., *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Bruxelles, Numéro spécial de la Revue de l'ULB, 1989/3-4, p. 65. - On trouve la même analyse en 1997 chez Marc BERTRAND, représentant du président du PSC Charles-Ferdinand Nothomb, au débat *Quel avenir pour la Belgique à l'horizon 2000 ?*, dans Jacques LEMAIRE et André MIROIR, *La Belgique et ses nations dans une nouvelle Europe*, p. 28, Bruxelles, La Pensée et les hommes, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997.

10 *Ibidem*.

11 André ALEN, *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, Heule, UGA, 1975.

12 Cité en exergue de Christian FRANCK ea, *"Choisir l'avenir"*, *La Belgique en 1999*, Bruxelles, Luc Pire, 1997.

1.2. Ferments fédéraux ou confédéraux de la réforme de l'État ?

Déjà, fin 1988 début 1989, le côté symbolique - nous pourrions d'ailleurs écrire fantasmagorique - de la qualification de l'État belge avait été identifié par Hugues Dumont. Le professeur de Droit constitutionnel à l'Université Saint-Louis l'avait fait après une journée de colloque dans lequel les interventions de ses collègues, d'une part de Karel Rimanque (1942-2008) de l'Université d'Anvers et de l'autre, de Francis Delperée de l'UCL, avaient divergé sur la question de savoir si la réforme de l'État menée depuis 1970 contenait des ferments fédéraux ou confédéraux. Le professeur de Louvain dénonçait sans les nommer les *courants* (qui) *soutiennent que, dès à présent, les structures de l'État belge sacrifient pour une part à la philosophie confédérale et qu'à plus long terme, elles gagneraient à être tout entières aménagées dans cette perspective*¹³. Or, poursuivait Francis Delperée, *préconiser l'instauration d'une confédération d'États en Belgique, c'est donc lutter, consciemment ou inconsciemment, pour l'indépendance de la Wallonie, de la Flandre, de Bruxelles ou d'autres entités encore*. De son côté, le professeur à l'Université d'Anvers estimait que, depuis 1970, la Belgique se caractérise par un processus de décision confédéral au niveau central, en mettant notamment en évidence la parité entre francophones et néerlandophones au Conseil des Ministres¹⁴. Tout en nuanciant les arguments des deux premiers professeurs, Hugues Dumont se disait d'accord avec Francis Delperée pour souligner la distance qui sépare "la voie fédérale" de la voie confédérale. Mais, ajoutait le professeur à Saint-Louis, *si le fossé est profond, en Belgique, il n'en est pas moins toujours étroit, (...), en fonction du caractère fondamentalement dualiste du rapport des forces*¹⁵.

Ce n'était pas la première fois que Karel Rimanque ouvrait ce débat. Il l'avait déjà engagé avec plusieurs de ses collègues en 1974-1975 à la demande du ministre Robert Vandekerckhove (1917-1980), artisan avec François Perin de la régionalisation provisoire¹⁶. En 1993, il reviendra encore sur cette question lors des journées d'étude consacrées à "la Belgique fédérale", organisées par le Centre d'Études constitutionnelles et administratives de l'Université catholique de Louvain. Ce fut pour Rimanque l'occasion de montrer que le fédéralisme belge a *plus de caractéristiques confédérales qu'on n'a souvent le courage de l'admettre*¹⁷. Le professeur à l'*Universitaire Instelling Antwerpen* y pointait la règle de l'unanimité ou encore la majorité très qualifiée nécessaire pour décider parmi les différentes composantes de l'État. Il notait d'ailleurs que ces composantes ne devaient pas nécessairement être des États souverains au plan international en rappelant l'exemple de la République des Provinces unies des Pays-Bas, de 1579 (l'Union d'Utrecht) à 1795 (l'intégration dans le système républicain français).

Ainsi, le constitutionnaliste considérait-il que la parité au Conseil des ministres (Article 86bis) ressemblait à une conférence diplomatique et donc davantage à un système confédéral qu'à un gouvernement fédéral. De même, observant le système législatif, Karel Rimanque soulignait que la loi ne pouvait être adoptée, en fait ou en droit, qu'avec l'assentiment des représentants des deux grandes communautés. Le constitutionnaliste estimait de plus que la

13 Francis DELPERÉE, *La voie fédérale*, dans Hugues DUMONT ea dir., *Belgitude et crise de l'Etat belge*, p. 60, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1989. - Ce texte a été également publié dans *Journal des Tribunaux*, 7 janvier 1989, p. 2-3.

14 Karel RIMANQUE, *Réflexions concernant la question oratoire : y a-t-il un Etat belge ?*, dans H. DUMONT ea dir., *Belgitude...* p. 67. - Voir aussi *Il n'existe pas d'État confédéral*, dans *L'Écho*, 7 août 2007.

15 Hugues DUMONT, *Etat, Nation et Constitution, De la théorie du droit public aux conditions de viabilité de l'Etat belge*, dans H. DUMONT ea dir., *Belgitude et crise de l'État belge...*, p. 109.

16 Jan de MEYER, André MAST, Karel RIMANQUE, Paul VERMEULEN, *De Hervorming van de Staat, Speciaal Nummer van Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht (TBP)*, Jahrgang 1975, s. 327sv. - Peter HÄBERLE, *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts des Gegenwart*, Neue Folge, Band 34, p. 168sv., Tübingen, Mohr, 1985. - Sur la régionalisation provisoire : Jacques BRASSINNE DE LA BUISSIERE, *Le Conseil régional wallon 1974-1977, Histoire d'une institution oubliée*, Namur, Institut Destrée, 2007.

17 Karel RIMANQUE, *Le confédéralisme*, dans Francis DELPERÉE, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 31sv, Bruxelles, Bruylant, 1993.

pratique d'accords de coopération dans le domaine des négociations de traités et de la représentation de la Belgique dans les organes internationaux pouvait laisser penser que le stade du fédéralisme était déjà dépassé¹⁸. Karel Rimanque en concluait que le fédéralisme belge reconnaît le droit de veto des grandes communautés non seulement au niveau de leur entité fédérée, mais aussi pour la mise en œuvre de politiques restées fédérales : *la Belgique évolue, écrivait-il, dans une direction qui présente quelque analogie avec les systèmes de décision pratiqués dans une confédération*¹⁹.

Alors que, dans ce début du XX^e siècle, nombre de juristes et de constitutionnalistes belges francophones dénoncent le confédéralisme comme un objet flou²⁰ et étranger à notre tradition politique, l'historien observe que ce mode d'organisation fait vraiment partie de l'histoire de Belgique et, n'en déplaise à certains, de la Wallonie²¹. Longtemps d'ailleurs, probablement jusqu'en 1993, il sera intimement lié au concept de fédéralisme, avec parfois, quelques efforts pour en établir les nuances. C'est ce que nous verrons dans les trois chapitres suivants, considérant le lien confédéral dans l'histoire de la Wallonie, et donc aussi en partie dans celle de la Belgique, de 1790 à nos jours, avant et après 1945, avec un focus sur la Flandre, de 1995 à 2020. Un dernier chapitre de conclusion s'intitulera *Ce confédéralisme qui vient...* Il me permettra de dire pourquoi je partage l'opinion de Hervé Hasquin lorsqu'il observait, le 13 octobre 2000, que *l'État belge va encore muter*²².

2. Une inspiration internationale (1790-1945)

La référence au confédéralisme apparaît souvent dans des moments d'intenses tensions politiques. C'est d'ailleurs ce qui rend son appréhension difficile et freine voire empêche généralement toute tentative d'en dégager les principes clairs, pour en établir une théorie générale ou pour le définir en tant que *notion autonome*, comme a pu le faire le juriste français Olivier Beaud pour le fédéralisme²³.

2.1. Séparation administrative, fédération et confédération

En Belgique, les idées de fédération et de confédération vont intéresser dès la fin du XVIII^e siècle ceux qui s'interrogent sur l'avenir des pays et recherchent une autonomie provinciale, régionale voire - concept hérité de 1830 et du conflit avec le roi Guillaume d'Orange - *une séparation administrative*²⁴. Celle-ci avait notamment été proposée par Alexandre

18 *Ibidem*, p. 35.

19 *Ibidem*.

20 Notons que ce reproche d'objet flou ou en tout cas de définition floue du concept sur le plan juridique s'adresse également au fédéralisme. Voir Olivier BEAUD, *Théorie de la fédération*, p. 12, Paris, PuF, 2007.

21 Ce texte trouve son origine dans une note préparatoire à mon passage à l'émission *Au bout du jour*, réalisée par Eddy Caekelberghs sur la Première de la RTBF et diffusée le 5 juin 2019. - Voir aussi l'analyse de # chef de groupe NVA à la Chambre : *Je sais que le confédéralisme est souvent perçu comme un projet flamand. A tort, selon moi.* cité dans : *Le confédéralisme apportera une nouvelle dynamique à la Wallonie*, dans *L'Écho* 16 mars 2019.

22 Hasquin : "On va vers le confédéralisme", dans *L'Écho*, 13 octobre 2000.

23 Thierry CHOPIN, Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, dans *Critique internationale*, vol. 46, n° 1, 2010, p. 187-193. - Olivier BEAUD, *Théorie de la fédération*, Paris, PuF, 2ed., 2009. - Le juriste français n'hésite d'ailleurs pas à repartir de la définition du philosophe allemand Samuel Pufendorf (1632-1694) qui a inauguré la pensée politico-juridique moderne relative au phénomène fédéral. Selon Pufendorf, la confédération consiste en ce que plusieurs peuples, sans cesser d'être autant d'États distincts, s'unissent pour toujours en vue de leur conservation et de leur défense mutuelle, faisant pour cet effet dépendre de leur commun consentement l'exercice de certaines parties de leur souveraineté. Samuel PUFENDORF, *Du droit naturel et des gens (De iure naturae et gentium)*, dans *Œuvres complètes, Gesammelte Werke*, Bd 4, 2 Teil, Berlin, Akademie Verlag, 1998, p. 685, cité dans Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération...*, p. 17. Beaud se réfère aussi au juriste italien Pellegrino Rossi qui définissait ainsi la (con)fédération en 1832 : *Toute Confédération (Confederazione) est un état intermédiaire entre l'indépendance absolue de plusieurs individualités politiques et leur complète fusion dans une seule souveraineté.* *Ibidem*, p. 17. - Yves LEJEUNE, *L'Etat fédéral est-il une bonne clé pour comprendre le fédéralisme. Un commentaire du livre d'Olivier Beaud, Théorie de la Fédération*, dans *Revue belge de Droit constitutionnel*, 2009/2.

24 Robert DEMOULIN, *Les journées de septembre 1830 à Bruxelles et en province, Etude critique d'après les sources*, p. 71n, Paris, Droz - Liège, Faculté de Philosophie et Lettres, 1934. - voir une lettre de de Potter à Gendebien écrite à Paris le 31 août

Gendebien (1789-1869), personnalité libérale montoise et futur membre du Gouvernement provisoire, un des principaux porte-paroles de la délégation belge envoyée à La Haye début septembre 1830. Lors d'une entrevue avec le ministre de l'Intérieur du Royaume uni des Pays-Bas, Edmond de la Coste (1788-1870), l'idée avait été exprimée par ceux qui se considéraient comme les représentants des Belges, de maintenir la dynastie Nassau à la tête de ce royaume, mais de confier au Prince d'Orange la fonction de vice-roi ou de lieutenant-général de la Belgique, avec une résidence continue à Bruxelles²⁵. Cette solution à la crise entre La Haye et Bruxelles, qui plaçait la Belgique et les Pays-Bas sous le même sceptre, était celle qui unissait alors la Norvège et la Suède. Cette opinion fut également défendue à Amsterdam notamment dans un plaidoyer daté d'octobre 1830 et attribué à l'ancien ministre des Affaires étrangères Guisbert Charles Van Hogendorp (1762-1834) pour lequel l'idée de la séparation sous une même dynastie s'opposait à une *séparation absolue* de la Belgique et des Pays-Bas, de type *monarchie constitutionnelle* voire *république fédérative et indépendante*²⁶.

Dès lors, en 1894 consécutivement aux effets électoraux de la première révision constitutionnelle²⁷, puis en 1897 avec le projet de réforme de l'État de Julien Delaite (1868-1928)²⁸, puis encore en 1912, au Congrès wallon de Liège, mais aussi dans *La Lettre au roi* de Jules Destrée²⁹, l'idée de séparation administrative vient à nouveau au-devant de la scène politique. Ce concept est encore présent dans la mémoire collective, même si on lui reproche déjà son caractère flou et instable, voire son manque d'opérationnalité³⁰. Néanmoins, comme l'écrivait Destrée en 1921, ce mot *de séparation, qui n'avait rien de bien effrayant avant la guerre, deviendra une sorte d'épouvantail*³¹. C'est vrai que la *Flamenpolitik* était passée par là. À cette époque, une partie du Mouvement flamand a revendiqué le fédéralisme et l'a obtenu partiellement et momentanément dans le cadre du *Raad Van Vlaanderen*, mis en place en collaboration avec l'appui de l'occupant allemand. Ainsi, comme l'a montré l'historien Paul Delforge, le *Vlaamsche Landsbond* est créé à Bruxelles dès juin 1916. Dans le manifeste produit le 26 août de la même année, cette organisation flamande déclare poursuivre comme objectif principal la réalisation de la séparation de la Wallonie et de la Flandre, au sein d'une confédération de régions autonomes sous le nom d'États-Unis de Belgique. L'État confédéral ne conserverait comme

1830 où le premier évoque une "séparation administrative et parlementaire". Théodore JUSTE, *La Révolution belge de 1830*, Appendice, p. 172, Bruxelles, 1872. - R. DEMOULIN, *La Révolution de 1830*, p. 24, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1950.

25 Th. JUSTE, *Histoire de la Révolution belge de 1790, précédé d'un tableau historique du règne de l'Empereur Joseph II et suivie d'un coup d'œil sur la Révolution de 1830*, vol. 2, p. 33 et 43, Bruxelles, Jamar, 1846.

26 *Séparation de la Hollande et de la Belgique, 22 octobre 1830*, p. 43, Amsterdam, Diederichs Frères, 1830. (*De Scheiding van Holland en België, ibidem*). - R. DEMOULIN, *Les journées...*, p. 37.

27 *La division des deux parties du pays au point de vue des opinions deviendra plus sensible encore par la question des langues. La scission qui se fera au Parlement entre les deux éléments dont se compose le pays ira s'accroissant, et du Parlement s'étendra au reste du pays. Les Wallons perdront tout espoir de ramener l'entente avec les habitants de la partie flamande du pays sur le terrain politique ; la question des langues achèvera le divorce, et de là à une **séparation administrative**, il n'y aura qu'une faible distance.* *Gazette de Charleroi*, 2 septembre 1894, p. 1.

28 "Comité exécutif" dans *L'Âme wallonne*, 1er janvier 1898, n°1, p. 1. - Julien DELAITE, *Étude d'un régime séparatiste en Belgique, Rapport présenté au Congrès wallon de Liège*, p. 6, Liège, M. Thone, 1912.

29 Sur cette lettre, voir Ph. DESTATTE, Catherine LANNEAU et Fabrice MEURANT-PAILHE dir., *Jules Destrée, La Lettre au roi, et au-delà, 1912-2012*, Liège-Namur, Musée de la Vie wallonne-Institut Destrée, 2013.

30 Le député limbourgeois et ministre d'Etat catholique Joris Helleputte (1852-1925) n'était d'ailleurs pas contredit lorsqu'il affirmait à la Chambre en 1920 que l'autonomie politique pouvait s'entendre dans des sens différents : *est-ce la séparation du pays en deux régions autonomes, ayant un souverain commun, réalisant ainsi un système d'union personnelle -, sous la souveraineté du roi Albert ? Ou bien est-ce la séparation absolue de façon à constituer deux pays distincts ? Nous ne le savons pas très bien. De tout temps d'ailleurs, ceux qui se sont réclamés de la séparation administrative se sont gardés de définir leur système. L'honorable M. Destrée lui-même n'a jamais donné à cet égard des précisions à la Chambre. Je connais évidemment moins bien ce qui se passe au dehors ; ceci a d'ailleurs moins d'importance et moins d'autorité...* *Annales parlementaires, Chambre*, 9 mars 1920, p. 502.

31 Jules DESTREE, *Wallons et Flamands...* #, p. 152. - On peut évidemment contester l'idée que le concept n'avait rien d'effrayant, notamment si on se souvient de la résolution du congrès de juillet 1912 : "*Le Congrès, toutes réserves faites au sujet des formes à donner à l'idée séparatiste ; émet le vœu de voir la Wallonie séparée de la Flandre en vue de l'extension de son indépendance vis-à-vis du pouvoir central et de la libre extension de son activité propre ; désigne aux fins d'étudier la question une Commission, à raison d'un membre par quarante mille habitants.*" #

compétence que les Affaires étrangères, les douanes, le système monétaire, la marine et les chemins de fer ³².

Fin du XIXe siècle, à côté de l'idée de *séparation administrative* souvent brandie comme une menace, celle de confédération fait l'objet de réflexion et apparaît comme une formule plus constructive. Quand en 1897 le poète et homme politique libéral liégeois Albert Mockel (1866-1945) donne une description de la séparation administrative complète entre la Wallonie et la Flandre, il voit un parlement pour chacune d'elles et l'union des deux petits États dans une chambre fédérale élue paritairement ³³. On retrouve cette parité dans le projet déjà mentionné du chimiste liégeois Julien Delaite qui conçoit *un Parlement fédéral, composé de députés wallons et flamands en nombre égal, comme en Autriche, où les deux parties de l'Empire ont le même nombre de députés à l'Assemblée législative* ³⁴. Au Congrès wallon de juillet 1912, pendant le vaste débat qui fut mené autour de l'idée de séparation administrative, le député socialiste liégeois Léon Troclet (1872-1946) imaginait *une confédération des États-Belgique-Unis*, dans lesquels la Flandre et la Wallonie seraient associées avec les Pays-Bas et le Grand-duché de Luxembourg ³⁵. La formule renvoyait manifestement aux événements de la Révolution dite *brabançonne* de 1789. En effet, lorsque, en conflit avec leur empereur Joseph II d'Autriche, les États généraux se réunissent en *congrès souverain* à Bruxelles en janvier 1790, à l'invitation des États de Brabant, *les provinces s'unissent et se confédèrent sous la dénomination d'États belgiques unis* (Article 1 de leur *Traité d'union*) ³⁶. Ainsi, après s'être déclarées libres et indépendantes, les différentes provinces s'émancipent de la couronne de l'empereur d'Autriche, jugé trop centralisateur, et créent *un État fédératif* ³⁷. Elles délèguent leurs intérêts collectifs - organisation et entretien de l'armée, relations avec les puissances étrangères, frappe de la monnaie ³⁸ - à un *Congrès souverain des États belgiques unis* renouvelable tous les trois ans. Comme l'indique l'historien Henri Pirenne (1862-1935), pour établir leur *République belge*, les révolutionnaires ont pris comme modèle la Constitution américaine, sans les droits politiques ni les garanties démocratiques qu'elle contient ³⁹. La Constitution *belgique* de 1790 refuse à toute province le droit de sécession ⁴⁰.

Certes, ce type de confédéralisme nous renvoie davantage à des formules provinciales que régionales, mais nous devons nous souvenir que, certainement jusqu'en 1967, au Congrès des socialistes wallons des 25 et 26 novembre à Verviers, l'option d'une régionalisation sur base des provinces était restée une trajectoire crédible chez de nombreux élus, wallons

32 Paul DELFORGE, *La Wallonie et la Première Guerre mondiale, Pour une histoire de la séparation administrative*, p. 140, Namur, Institut Destrée, 2008.

33 Albert MOCKEL, *Camille Lemonnier et la Belgique*, dans *Mercur de France*, tome 22, Avril-juin 1897, p. 101n.

34 J. DELAITE, *op. cit.*

35 *Congrès wallon organisé par la Ligue wallonne de Liège*, 7 juillet 1912, p. 40, Liège, Imp. Victor Carpentier, 1912.

36 *Traité d'union et établissement du Congrès souverain des États Belgiques Unis, Bruxelles, le 11 janvier 1790*, dans *Recueil des Ordonnances des Pays-Bas*, 3e série, t. XIII, p. 418sv, reproduit dans L. VERNIERS, P. BONENFANT et F. QUICKE, *Lectures historiques, L'Histoire d'après les sources, Histoire de Belgique*, t. II, p. 229, Bruxelles, De Boeck, 1936.

37 Henri PIRENNE, *Histoire de Belgique*, vol. 3, p. 245, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1950.

38 *Ces provinces mettent en commun, unissent et concentrent la puissance souveraine ; laquelle elles bornent toutefois et restreignent aux objets suivants : à celui d'une défense commune ; au pouvoir de faire la paix et la guerre, et par conséquent, à la levée et l'entretien d'une armée nationale ; ainsi qu'à ordonner faire construire et entretenir les fortifications nécessaires ; à contracter des alliances, tant offensives que défensives, avec les puissances étrangères ; à nommer envoyer et recevoir, des résidents ou ambassadeurs, ou autres agents quelconques ; le tout par l'autorité seule de la puissance ainsi concentrée, et sans aucun recours aux provinces respectives. L'on est convenu en même temps, de l'influence que chaque province, par ses députés, aura dans les délibérations et sur les objets repris dans le présent traité* (Article 2).

39 H. PIRENNE, *Histoire de Belgique...*, vol. 3, p. 245-246.

40 Cette union sera stable, perpétuelle, irrévocable. Il ne sera libre à aucune province, ni à plusieurs, pas même à la pluralité, de rompre cette union, ou de s'en séparer, sous prétexte ou d'après un motif quelconque. (Article 11). *Traité d'union et établissement du Congrès souverain des États Belgiques Unis...*, *op. cit.*, p. 229.

comme flamands d'ailleurs ⁴¹. D'ailleurs, depuis le projet Delaite, certains projets de fédéralismes régionaux étaient eux-mêmes fondés sur l'assemblage des provinces ⁴².

2.2. Le gouvernement national incomplet selon Émile de Laveleye

Fédéralisme et confédéralisme sont théorisés en Belgique au XIXe siècle. J'ai montré ailleurs ⁴³ l'influence directe d'Émile de Laveleye (1863-1892) sur le Mouvement wallon. Cette personnalité de niveau européen, voire mondial, qui enseigna à l'Université de Gand, mais aussi l'économie politique à l'Université de Liège de 1863 jusqu'à sa mort, rendit populaires les analyses sur la Constitution américaine d'Alexis de Tocqueville (1805-1859), de James Bryce (1868-1928) et d'Albert Shaw (1857-1947) ⁴⁴.

Dans le chapitre de l'ouvrage *Le gouvernement dans la démocratie*, intitulé *Le Régime fédératif*, Émile de Laveleye rappelle que Tocqueville a exposé en quoi consiste le régime fédératif des États-Unis et le nomme, faute d'un terme plus adéquat, *un gouvernement national incomplet*. Dans *la science politique allemande*, écrit le professeur liégeois, *on trouve le mot juste qui le définit : c'est un Bundestaat, un État fédératif, en opposition avec un Staatenbund, ou fédération d'États*.

Dans l'État fédératif, le gouvernement central a le droit de faire des lois et d'en imposer le respect à ses agents : cours de justice, force publique, employés du fisc, et ainsi agir directement sur tous les citoyens de l'Union. Dans la fédération d'États, qui n'est en réalité qu'une alliance étroite et permanente d'États indépendants, le pouvoir central n'a de rapports qu'avec ces États et il n'atteint les citoyens que par leur intermédiaire ⁴⁵.

Prenant l'exemple des États-Unis, de Laveleye note qu'en 1787, Alexander Hamilton (1757-1804) exposa avec une lucidité merveilleuse les principes fondamentaux qui doivent servir de base à un État fédératif, observant que c'est à lui que *les États-Unis doivent la force d'union qui fait leur force*. Et de Laveleye de citer Hamilton : *Chaque État aura intérêt à payer le moins possible et à laisser payer le plus possible ses voisins. Les intérêts particuliers ont plus d'action sur les hommes que les intérêts généraux. Les États fédérés, ne consultant que leur avantage immédiat, seront autant de pouvoirs excentriques, suivant une direction opposée à celle du gouvernement de l'Union, et comme ils entraîneront leurs citoyens, la confédération sera sans cesse menacée de dissolution* ⁴⁶. C'est évidemment une leçon de l'histoire...

Observant que Montesquieu, Rousseau, Bryce et Tocqueville ont vanté les avantages du système fédératif, de Laveleye cite l'auteur de *La démocratie en Amérique* qui disait voir dans ce système *une des plus puissantes combinaisons en faveur de la prospérité et de la*

41 Pierre BARY, *Le provincialisme dépassé pour les socialistes wallons, C'est la Wallonie tout entière qui constitue une région, La création d'un exécutif et d'une assemblée à l'ordre du jour du prochain congrès de Verviers*, dans *Le Soir*, 31 octobre 1967, p. 2.

42 P. DELFORGE, *Un siècle de projets fédéralistes...*, p. 31. - Les projets (con)fédéralistes à base provinciale restent d'actualité chez certains chercheurs, voir par exemple : Filip REYNTJENS, *Onze provincies als deelstaten*, in *De Standaard*, 4 Juli 2019, p. 36. F. Reyntjens est professeur émérite en Droit et Politique - Institute of Development Policy (IOB) à l'Université d'Anvers.

43 PhD Identité wallonne et fédéralisme

44 Emile de LAVELEYE, *La forme nouvelle du gouvernement aux États-Unis et en Suisse*, dans *La Revue des Deux Mondes*, t. 77, 1886, p. 626-650. - *La transformation du gouvernement local aux États-Unis*, dans *Revue des Deux Mondes*, t. 94, 1887, p. 638-668. - James BRYCE, *The Predictions of Hamilton and De Tocqueville*, - J. BRYCE, *The American Commonwealth*, Macmillan and Co, 1888.

45 E. de LAVELEYE, p. 71,

46 *Ibidem*, p. 72. - (...) *it will be the interest of each state to pay as little itself and to let its neighbors pay as much as possible. Particular interests have always more influence upon men than general. The several states therefore consulting their immediate advantage may be considered as so many eccentric powers tending in a contrary direction to the government of the union ; and as they will generally carry the people along with them, the confederacy will be in continual danger of dissolution.* Alexander HAMILTON, *Speech to the New York Assembly, February 15, 1787*, in Carson HOLLOWAY & Bradford P. WILSON, *The Political Writings of Alexander Hamilton*, Vol. 1, 1769-1789, p. 283, New York, Cambridge University Press, 2017.

liberté humaines ⁴⁷. On comprend évidemment qu'Émile de Laveleye constitue une des sources du fédéralisme belge, pour les Wallons et les Flamands du reste, même si, au XIXe siècle, ce sont les premiers qui s'y intéressent ⁴⁸. Dans un autre chapitre de son livre, le professeur liégeois précise toutefois que lorsque l'histoire a créé un État unitaire, il peut être difficile de le transformer en fédération. Il propose alors de rendre aux provinces leur autonomie, en conservant au pouvoir central les attributions nécessaires pour le maintien de l'ordre et la défense de l'indépendance nationale ⁴⁹. L'État démocratique, qu'il décrit alors, ne doit être que *la confédération des villes libres et des provinces autonomes* ⁵⁰.

Les Belges du XIXe et du XXe siècle savent donc bien que, à côté du fédéralisme, existe le confédéralisme. Ils ont bien sûr entendu parler de l'histoire américaine. Ils savent que les États-Unis ont fondé un système confédéral entre 1777 et 1781 sous la forme d'une union d'États, l'ont transformé en un État d'Union ou État fédéral en 1787 ⁵¹. Néanmoins, comme le rappelait le politologue français Thierry Chopin (1972-), à la fin du XVIIIe siècle, au moment de la campagne de ratification par les conventions des États du projet de Constitution fédérale américaine, le terme de *fédération* est encore entendu dans son acception classique, c'est-à-dire comme synonyme de *confédération* ⁵². Il n'est pas sûr qu'ils perçoivent clairement les différences, mais comme le souligne Chopin en citant Tocqueville : *Le grand caractère qui distingue la nouvelle Union américaine de l'ancienne est celui-ci : l'ancienne Union gouvernait les États, non les individus. [...]. Le nouveau gouvernement fédéral est bien véritablement le gouvernement de l'Union, dans tout ce qui est de son ressort ; il ne s'adresse point aux États, mais aux individus ; il commande à chacun des citoyens américains, qu'il soit né dans le Massachusetts ou la Géorgie, et non point au Massachusetts ou à la Géorgie, et il a des moyens qui lui sont propres de forcer chacun de ses individus à l'obéissance sans recourir à d'autre autorité que la sienne. [...] L'action du pouvoir central sur chaque individu dans ce cas est directe et non indirecte* ⁵³.

Les Belges n'ignorent pas que les États sudistes ont voulu refonder une confédération - *The Confederate State of America* - en 1861 pour des raisons d'ailleurs largement économiques. C'est la cause principale de la Guerre civile.

2.3. L'État (con)fédéral en Belgique ?

Durant l'Entre-deux-guerres, dans un contexte marqué par la résurgence de projets autonomistes flamands portés par le *Frontpartij* et les partis fascistes *Vlaams Nationaal Verbond* (VNV) ou *Verdinaso* ⁵⁴, les Wallons vont s'intéresser à nouveau de très près à ces questions, en particulier Fernand Dehousse (1906-1976), professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège, et Georges Truffaut (1901-1942), député socialiste liégeois, un des animateurs de l'Action wallonne avec Jean Rey et Marcel Thiry, notamment. Dans une étude que Truffaut et Dehousse signent en 1938 et qui est intitulée *L'État fédéral en Belgique*, ils

47 E. de LAVELEYE, *Le gouvernement dans la démocratie...*, p. 72.

48 Ph. DESTATTE, *Some questions regarding the birth of Federalist demands in Wallonia*, in Ph. DESTATTE, *L'idée fédéraliste dans les Etats-nations, Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, p. 13-35, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1999. - Ph. DESTATTE, *L'identité wallonne, Essai sur l'affirmation politique de la Wallonie (XIX-XXèmes siècles)*, p. 63-64, Charleroi, Institut Destrée, 1997.

49 E. de LAVELEYE, *Le gouvernement...*, p. 78.

50 *Ibidem*, p. 80.

51 Même si on peut considérer avec Olivier Beaud le caractère anachronique de voir dans le régime constitutionnel américain des débuts (1787-1861) un *Etat fédéral*, donc un pouvoir (relativement) centralisé au seul motif que la jurisprudence de la Cour suprême aurait interprété la Constitution dans un sens favorable au pouvoir de l'Union. O. BEAUD, *Théorie de la fédération...*, p. 26. - Jean-Maurice DEHOUSSE, *Subsidiarité et coopération dans le système fédéral*, dans Ph. DESTATTE e.a., *La Wallonie, une Région en Europe*, p. 335, Nice-Charleroi, CIFE-Institut Destrée, 1997.

52 Thierry CHOPIN, *Tocqueville et l'idée de fédération*, dans *Revue française d'Histoire des Idées politiques*, vol. 13, n° 1, 2001, p. 73-103.

53 Th. CHOPIN, *Tocqueville et l'idée de fédération...*, op. cit.

54 P. DELFORGE, *Mouvement wallon et fédéralisme*, dans Ph. DESTATTE, *L'idée fédéraliste dans les Etats-nations, Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, p. 286, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1999.

indiquent que, à côté du fédéralisme dont la définition n'est pas unique puisqu'il désigne des formes diverses d'association entre deux ou plusieurs collectivités humaines, existe la Confédération d'États. Celle-ci, écrivent-ils, n'est pas aisée à caractériser, car il s'agit ici aussi, d'un mode très variable d'association. Souvent, notent-ils encore, la Confédération d'États se distingue assez peu de l'État fédéral⁵⁵. Ces différentes formes sont donc le produit de l'histoire non de la raison, idée que le professeur Fernand Dehousse - et futur ministre des réformes institutionnelles du gouvernement de Gaston Eyskens en 1971-72 - répétera toute sa vie, à la suite de Jules Destrée⁵⁶. Dans un autre texte éclairant, daté de 1947, le professeur rappellera que les chercheurs ont consacré à ces concepts une abondante littérature qui pourrait remplir toute une bibliothèque et que la science politique ne sait toujours pas à quoi s'en tenir à ce sujet. Dès lors, indique-t-il à la manière de de Laveleye, toute la question est là, et elle n'est pas simple : où finit la Confédération d'États (le Staatenbund des Allemands) et où commence l'État fédéral (dénommé, par les mêmes, Bundesstaat). La réponse, dit Dehousse, est tout empirique : c'est le volume des attributions respectivement dévolues au pouvoir central dans la Confédération d'États et dans l'État fédéral. Si ce volume est réduit, on a, à notre avis, affaire à une Confédération d'États. S'il est important, l'association est un État fédéral⁵⁷. Plus tard, lors d'un colloque organisé par l'Institut Destrée, en 1976, Fernand Dehousse évoquera comme autre différence l'existence ou non du droit de sécession⁵⁸. Lors du Congrès national wallon de 1945 néanmoins, le professeur avait préconisé ce droit pour la Wallonie, considérant devant ses amis que le fédéralisme constituait un dernier essai de vie en commun dans le cadre de la Belgique⁵⁹.

1936-37 constitue un autre moment important pendant lequel le confédéralisme va se manifester en Wallonie. Lorsque Léon Blum (1872-1950) constitue le gouvernement du Front populaire, le 4 juin 1936 à Paris, en le fondant sur une majorité composée de communistes, de socialistes et de radicaux de gauche, certains à Bruxelles s'inquiètent du régime qui se met en place dans la République. Par le discours du roi du 14 octobre 1936, le gouvernement de Paul Van Zeeland (1893-1973) et de Paul-Henri Spaak (1893-1973) dénonce les accords militaires signés avec la France depuis le 7 septembre 1920. Ces accords d'États-majors, pourtant, donnaient quelques espoirs de résister à l'Allemagne devenue hitlérienne depuis 1933. Face au retour à une neutralité dite des "mains libres", y compris de s'accommoder du Reich, comme Léopold III tentera de le faire plus tard, les Wallons s'exaspèrent. Le 21 novembre 1937, Arille Carlier (1887-1963), personnalité libérale carolorégienne, s'exprime au congrès du mouvement *La Concentration wallonne* réuni à Tournai, pour revendiquer la reconnaissance de la souveraineté de l'État wallon, lequel doit avoir ses propres pouvoirs constitutionnels : législatif (un Parlement wallon), exécutif et judiciaire, ainsi que les autres attributs de la souveraineté extérieure : défense nationale, traités de commerce. En effet, pour l'ancien avocat stagiaire de Jules Destrée, la doctrine fédéraliste considérant les affaires étrangères comme une chose commune, il faut, dit-il, aller plus loin. Ce que Arille Carlier revendique alors, c'est la transformation de l'État belge unitaire et centralisé en une Confédération d'États : Wallonie, Bruxelles, Flandre. Le lien

55 Georges TRUFFAUT & Fernand DEHOUSSE, *L'Etat fédéral en Belgique*, p. 14-15, Liège, Editions de l'Action wallonne, 1938. - <http://www.sfdi.org/wp-content/uploads/2014/03/MelRousseau.pdf>

56 Chaque groupe d'États se conforme, en fait, aux conditions qui sont les siennes et qui diffèrent d'un groupe à l'autre. Les formes de fédéralisme sont, dès lors, le produit de l'histoire, non celui d'on ne sait quelle raison abstraite. C'est là une constatation d'une portée capitale (...) Fernand DEHOUSSE, *Le Fédéralisme et la Question wallonne, Congrès des Socialistes wallons, 5 et 6 juillet 1947*, p. 11, La Louvière, ICO, 1947. - F. DEHOUSSE, *Les projets fédéralistes de 1938 à nos jours*, p. 27, dans Jacques LANOTTE éd., *L'histoire du Mouvement wallon, Journée d'étude de Charleroi*, le 26 février 1976, p. 27, Charleroi, Institut Destrée, 1978. - Fernand Dehousse n'est d'ailleurs pas le seul à défendre cette idée, voir par exemple Paul REUTER, *Confédération et fédération : "vetera et nova"*, dans *La Communauté internationale, Mélanges offerts à Charles Rousseau*, p. 1999-218, Paris, Pedone, 1974. <http://www.sfdi.org/wp-content/uploads/2014/03/MelRousseau.pdf>

"les structures fédérales ne relèvent d'aucune règle juridique générale que celle-ci soit de droit international ou de droit constitutionnel ; chacune d'entre elles ne relève que du droit constitutionnel qui lui est propre.

57 F. DEHOUSSE, *Le fédéralisme et la question wallonne...*, p. 12-15.

58 F. DEHOUSSE, *Les projets fédéralistes...*, p. 28.

59 F. DEHOUSSE, *L'autonomie de la Wallonie dans le cadre de la Belgique*, dans *Le Congrès de Liège des 20 et 21 octobre 1945, Débats et résolutions*, p. 45, Liège, Editions du Congrès national wallon, s.d., 1945.

belge est maintenu par une union réelle ou personnelle ⁶⁰. Aux réticences des députés socialistes liégeois François Van Belle et Georges Truffaut, présents, qui demandent qu'on attende la fin des travaux de la Commission mise en place à Liège sous la présidence de Fernand Dehousse pour préparer un projet de fédéralisme, Carlier répond que le fédéralisme impliquant une politique étrangère commune ne convient plus et que la Wallonie entend disposer librement d'elle-même dans tous les domaines ⁶¹. La résolution n'est finalement que très légèrement amendée. L'ordre du jour qui est voté affirme que *la Wallonie ne pourra atteindre son idéal national, dans le cadre belge, que si la Belgique prend la forme d'États-Unis de Flandre, de Bruxelles et de Wallonie* ⁶².

Cette revendication de la Concentration wallonne montre à nouveau le caractère fluctuant du périmètre de l'État fédéral face à des enjeux que l'on peut qualifier de vitaux. Vitaux en effet, car, comme l'indiquait Jean Rey (1902-1983) un an plus tard : *la neutralité, dans l'Europe de 1938, c'est en réalité la résignation devant une éventuelle servitude, c'est l'acceptation de la défaite de nos idéaux, c'est l'acceptation de vivre en nation d'esclaves plutôt que de combattre en peuple d'hommes libres* ⁶³. Quelle formidable clairvoyance, tellement différente de la cécité de Paul-Henri Spaak ⁶⁴ ! Aujourd'hui, en Belgique, les relations internationales sont attribuées aux entités qui disposent de la compétence considérée. Régions et communautés possèdent ainsi la capacité de signer des traités internationaux pour ce qui relève des compétences qui leur ont été transférées.

C'est aussi dans un contexte dramatique, celui de la Seconde Guerre mondiale, qu'un projet clandestin voit le jour à l'initiative de la Fédération liégeoise du Parti socialiste belge et de sa Commission des Affaires wallonnes. Fernand Dehousse, qui y a largement contribué avec d'autres personnalités comme Jean Marcy, Simon Paque, Léon-Eli Troclet et Paul Gruselin, le qualifiera de *vraiment très avancé* et qui, même s'il conserve des éléments de l'État fédéral, *se rapproche même beaucoup plus d'une Confédération étant donnée l'étendue des compétences qu'il donne aux États fédérés* ⁶⁵. Le projet se présente sous forme de 14 résolutions. La résolution 2 indique que la Commission se prononce pour un système fédéral à trois membres, tout en indiquant à la résolution 3 que :

1° *La Belgique est une Confédération d'États comprenant trois parties : Bruxelles, la Flandre, la Wallonie ;*

2° *Dans les États, tous les pouvoirs émanent de la collectivité ; dans la Confédération, ils émanent des États. La Confédération n'a d'autres attributions que celles qui lui sont expressément déléguées par les États ;*

3° *Le droit de sécession est reconnu à chacun des États membres (...)* ⁶⁶. Notons que l'État bruxellois est composé des 19 communes de l'agglomération, même s'il peut être étendu par référendum. Le projet précise qu'un sort spécial pourrait être réservé au sein de la confédération aux cantons d'Eupen et de Saint-Vith ainsi qu'aux communes allemandes du canton de Malmedy. Nous sommes en 1944...

Ainsi, le confédéralisme est inscrit de manière presque aussi nette que le fédéralisme dans la revendication wallonne de la fin du XIXe siècle jusqu'y compris la Seconde Guerre

60 Huitième congrès de la Concentration wallonne, Tournai, 21 novembre 1937, *Compte rendu officiel*, p. 39, Courcelles, Office central de Propagande, sd.

61 *Ibidem*, p. 41 et 45.

62 *Ibidem*, p. 46.

63 Jean REY, *La politique étrangère de la Belgique*, p. 12, Liège, Editions de l'Action wallonne, Octobre 1938.

64 Ph. DESTATTE, *Paul-Henri Spaak et la politique des "mains libres"*, Intervention au colloque *Paul-Henri Spaak et la France*, organisé à Louvain-la-Neuve par le Département d'histoire, les 15 et 16 mai 2006, publié dans Geneviève DUCHENNE, Vincent DUJARDIN et Michel DUMOULIN, *Rey, Snoy, Spaak, fondateurs belges de l'Europe, Actes du colloque organisé par la Fondation Paul-Henri Spaak et l'Institut historique belge de Rome, en collaboration avec le Groupe d'Études d'Histoire de l'Europe contemporaine, à l'Academia Belgica à Rome, 10-11 mai 2007*, p. 57-77, Bruxelles, Bruylant, 2007.

65 F. DEHOUSSE, *Les projets fédéralistes...*, p. 31.

66 On en trouve une description précise dans Paul DELFORGE, *Un siècle de projets fédéralistes pour la Wallonie, 1905-2005*, p. 70-71, Charleroi, Institut Destrée, 2005. - Commission des Affaires wallonnes de la Fédération liégeoise du PSB, *Projet d'instauration du fédéralisme en Belgique*, Liège, Société d'impression et d'édition, (1944). - Freddy JORIS, *Les Wallons et la réforme de l'Etat, DE l'Etat unitaire à l'Etat "communautaire et régional" (1890-1970)*, p. 202, Charleroi, Institut Destrée, 1998.

mondiale. L'observation de l'Après-Guerre ne fait pas apparaître une autre dynamique même si, le fédéralisme aboutissant, le confédéralisme sera diabolisé comme une menace. Comme l'avaient été la séparation administrative et le fédéralisme avant lui.

3. Une dialectique endogène (1945 à 1995)

Les 11 et 12 mai 1946, le Congrès national wallon tient ses assises à Charleroi. Six fédérations libérales, six fédérations socialistes et six fédérations communistes sont officiellement représentées au congrès auquel plus de cinquante parlementaires ont adhéré⁶⁷. Il s'agit de concrétiser les décisions prises lors du Congrès précédent, qui s'est tenu à Liège les 20 et 21 octobre 1945. Les congressistes décident de proposer au Parlement un projet de réforme institutionnelle. Celui-ci est mis au point par une commission travaillant sous l'égide du Comité permanent – pluraliste – du Congrès. Cherchant à définir ce que devraient être l'autonomie culturelle, l'autonomie économique, l'autonomie politique, la Commission des questions constitutionnelles, présidée par Fernand Dehousse, a considéré comme acquis que le déclin de la Wallonie réclamait des remèdes qu'aucun pouvoir central belge ne pourrait apporter. Elle a décidé d'inscrire la législation économique parmi les attributions des pouvoirs régionaux⁶⁸. À l'unanimité moins trois voix et huit abstentions, le congrès opte pour la constitution d'un État fédéral formé de deux entités fédérées, la Flandre et la Wallonie, auxquelles sont attribuées les compétences résiduelles. En outre, le congrès reconnaît aux habitants de l'agglomération bruxelloise le droit de fixer eux-mêmes leur statut particulier dans l'État belge⁶⁹.

3.1. La Belgique est une confédération formée par deux États régionaux, la Flandre et la Wallonie, et par la Région fédérale de Bruxelles

Amendé par le *Groupe parlementaire wallon* créé par le député liégeois François Van Belle (1881-1966) le 2 juillet 1946, avec les 36 sénateurs et les 22 députés d'opinion fédéraliste⁷⁰, un projet de révision de la Constitution est déposé à la Chambre le 6 mars 1947 par six parlementaires, soutenus par trente-trois députés wallons⁷¹. Les trois partis de la gauche sont associés dans cette démarche qui réunit des personnalités aussi importantes que le socialiste Marcel-Hubert Grégoire (1902-1982), le libéral Jean Rey ou le communiste Julien Lahaut (1884-1950). Le projet dit Grégoire-Rey précise en son article premier que la *Belgique est une confédération formée par deux États régionaux, la Flandre et la Wallonie, et par la Région fédérale de Bruxelles*, formée des 19 communes de l'agglomération⁷². Le projet s'écarte très peu de celui préparé au sein de la Commission constitutionnelle du congrès wallon à l'exception du droit de sécession des États fédérés, écarté par le groupe

67 Fernand SCHREURS, *Les congrès de rassemblement wallon de 1890 à 1959*, p. 37, Charleroi, Institut Destrée, 1960.

68 Fernand SCHREURS, *Rapport général présenté le 11 mai 1946 au Congrès national wallon de Charleroi*, p. 22. – *Rapport de la Commission des questions constitutionnelles, Congrès national wallon 11-12 mai 1946, Charleroi*, p. 6. – René DUPRIEZ, *Le congrès wallon tient aujourd'hui ses assises à Charleroi*, dans *La Nouvelle Gazette*, 11 et 12 mai 1946. – H. SARTINI, *Le congrès wallon de Charleroi, Séance de samedi après-midi*, dans *Le Soir*, 13 mai 1946. – *Le congrès wallon se prononce avec enthousiasme pour des propositions réalistes présentées par le Parti communiste*, dans *Le Drapeau rouge*, 13 mai 1946. – *Le deuxième congrès wallon adopte le principe du fédéralisme à deux, Il en fera déposer le projet au Parlement*, dans *Le Peuple*, 13 mai 1946, p. 1 et 3. – *La résolution du congrès*, dans *Wallonie libre*, juin 1946, p. 1.

69 Fernand SCHREURS, *Rapport général présenté au Congrès de Bruxelles les 21 et 22 février 1948*, p. 6.

70 *Le groupe parlementaire wallon est constitué sous la présidence de François Van Belle*, dans *La Wallonie libre*, août 1946, p. 1.

71 *Le congrès de Namur, des 3 et 4 mai 1947, Débats et résolutions*, Ed. du Congrès national wallon, [s.d.], p. 18. – *Proposition de loi relative à l'instauration du régime fédéral en Belgique*, dans *Le Gaulois*, 15 mars 1947, p. 2 et 5. – René DUPRIEZ, *Le Congrès national wallon s'ouvre aujourd'hui à Namur*, dans *La Nouvelle Gazette*, 3 et 4 mai 1947. Désiré DENUIT, *Le Congrès national wallon s'est ouvert samedi à Namur*, dans *Le Soir*, 4 mai 1947. – *Samedi s'est ouvert à Namur le troisième congrès wallon*, dans *La Nation belge*, p. 1 et 3. – *Après des débats souvent houleux, le congrès wallon fait confiance aux mandataires qui défendront le projet d'instauration d'un régime fédéral*, dans *La Wallonie*, 5 mai 1947.

72 *Documents parlementaires, Chambre des Représentants, 1946-1947, n°257, 25 mars 1947, Proposition de révision de la Constitution, Annexe II, Projet de Constitution fédérale*, p. 16.

parlementaire wallon ⁷³. La période de la Régence servira de prétexte pour écarter ce projet de révision de la Constitution. Quarante députés wallons, soit une majorité d'entre eux, ont voté pour la prise en considération ; parmi les Flamands, seuls deux communistes et un socialiste ont voté positivement, les autres députés flamands votant en bloc contre la prise en considération ⁷⁴. Pourtant, le Congrès wallon, réuni au Théâtre de Namur les 3 et 4 mai 1947, et qui avait approuvé la teneur de ce texte, avait aussi attiré solennellement l'attention du Parlement et de l'opinion publique sur *le retentissement qu'aurait dans le pays wallon le rejet de la proposition de révision constitutionnelle et sur la gravité d'une décision qui serait considérée par la Wallonie comme une méconnaissance de ses aspirations légitimes et comme un défi* ⁷⁵.

Autre moment où la revendication autonomiste se manifeste puissamment : les grèves de 1960-61 lancées par André Renard et ses collègues syndicalistes wallons de la FGTB. À l'occasion de la journée du 3 janvier 1961, proclamée *journée de deuil pour la Wallonie*, les réformes de structure sont associées à la revendication fédéraliste, voire confédéraliste. Cette orientation est bien présente dans le syllabus intitulé *La Wallonie lutte*, qui est distribué ce jour-là aux militants rassemblés par le Comité de coordination des Régionales wallonnes de la FGTB : ils peuvent en effet lire la formule suivante : *Que veulent les Wallons, qui sont minoritaires dans cet État unitaire et dominateur ? Ils veulent un régime d'association entre les régions, association progressiste et fraternelle, dans la cadre d'une Confédération* ⁷⁶.

3.2. Le Prix du Conseil économique wallon à une réforme de type confédéral

Vingt ans plus tard, au lendemain de la loi spéciale de réforme institutionnelle de 1980 qui fait vraiment entrer la Belgique dans un fédéralisme régional, d'autres voix wallonnes vont s'élever pour affirmer l'idée confédérale.

En 1982, le député FDF Georges Clerfayt fustige l'État belge et ses institutions unitaires qu'il voit *périmées et mal régionalisées*. Le député FDF estime qu'on a refusé de donner à cet État la seule solution valable : *un fédéralisme radical et même un confédéralisme, parce que tous les débats communautaires se terminent toujours par des compromis excessivement coûteux, obérant les finances publiques (...)* ⁷⁷.

De brillants intellectuels nourrissent également le débat sur l'avenir de l'État. En 1983 et 1984, les professeurs Robert Deschamps (1942-2016), Michel Quévit et Robert Tollet, respectivement issus des universités de Namur, Louvain et Bruxelles, appellent à *une réforme de type confédéral de l'État belge dans le cadre du maintien de l'unité monétaire* ⁷⁸. Le texte ne passe pas inaperçu : largement commenté, il reçoit un prix décerné par le Conseil économique et social de Wallonie. Michel Quévit poursuivra ses analyses dans deux autres papiers publiés en 1984 et 1985. Le texte des trois chercheurs est fondé sur le constat que la Belgique *ne vit pas un processus associatif de fédéralisation, mais un lent processus de désagrégation né de son histoire* ⁷⁹. L'idée centrale consiste à montrer que le système fédéral belge appelle de nouveaux ajustements et de nouvelles compétences

73 Freddy JORIS, *Les Wallons et la réforme de l'État*, p. 90, Charleroi, Institut Destrée, 1998.

74 F. JORIS, *op. cit.*, p. 91.

75 *Le Congrès de Namur, des 3 et 4 mai 1947...*, p. 104.

76 Robert MOREAU, *Combat syndical et conscience wallonne, Du syndicalisme clandestin au Mouvement populaire wallon, 1943-1963*, Charleroi, Institut Jules Destrée, 1984, p. 163.

77 Intervention de Georges Clerfayt, *Annales parlementaires, Chambre*, Séances du mercredi 13 janvier 1982, p. 365.

78 Robert DESCHAMPS, Michel QUEVIT, Robert TOLLET, *Vers une réforme de type confédéral de l'État belge dans le cadre du maintien de l'unité monétaire*, dans *Wallonie 84*, n° 2, p. 95-111. - *Trois régions, trois politiques, une fiscalité, une monnaie : la Belgique vue par trois chercheurs*, Propos recueillis par Janine CLAEYS et Catherine FERRANT, dans *Le Soir*, 16 mai 1983, p. 1 & 3.

79 *Ibidem*, p. 102.

même s'il comprend d'ores et déjà de sérieuses caractéristiques de type confédéral⁸⁰. Deschamps, Quévit et Tollet vont d'ailleurs mettre en débat et tenter de clarifier ces notions de fédération et de confédération en s'appuyant sur les travaux du spécialiste français de droit international, le professeur Paul Reuter (1911-1990). Ils concluent leur réflexion - qui prépare en fait les réformes de 1988-1989 et de 1993, mais aussi au-delà - en soulignant l'intérêt de concilier les avantages de la confédération avec ceux de la fédération. La vision qu'ils déploient tend à une intégration institutionnelle poussée en sauvegardant la personnalité juridique internationale des composantes internes de la confédération. L'objectif est à la fois de garantir des relations équitables dans les échanges entre les régions, et de maintenir une solidarité effective sur le plan économique et social. L'ensemble est réglé par une Constitution confédérale à trois régions autonomes qui disposent des mêmes institutions, des mêmes compétences, des mêmes moyens, ainsi que du pouvoir résiduel. Comme ils l'indiquent, ce modèle constitue une confédération d'intégration gérant des forces politiques centrifuges et des intérêts économiques communs⁸¹.

Mais l'idée de confédéralisme fait déjà peur au monde politique. En février 1984, depuis l'opposition, le chef de groupe socialiste à la Chambre, Alain Van der Biest (1943-2002), rappelle que le renardisme était un courant fédéraliste, mais que le gouvernement social-chrétien - libéral mène le pays sur la voie du confédéralisme...⁸² C'est la même année aussi que Lucien Outers (1924-1993), président du FDF, répond lui-même à la Chambre à la question de savoir *Qu'est-ce que le confédéralisme ? Tous les traités de droit international, disait le député, expliquent que c'est l'association d'entités indépendantes, qui décident de s'associer pour examiner ce qu'elles ont encore de commun, ce qu'elles peuvent encore faire ensemble.* Rappelant qu'il avait été fédéraliste toute sa vie, Outers estime que tout le monde connaît les objectifs de la Flandre et qu'elle les réaliserait un jour : *s'orienter vers une autonomie qui sera sans doute totale.* Lucien Outers, docteur en droit de l'Université de Liège, rappelle que si *le fédéralisme est par définition une union de gens entre eux, le confédéralisme aussi. Ce sont des gens qui étaient séparés et qui s'unissent.* Mais le président des fédéralistes bruxellois ne croit pas que les parlementaires rendent *un grand service au pays en ignorant les problèmes et en différant sans cesse leur solution*⁸³. Dans le même débat, au nom du Groupe socialiste, le député liégeois Alain Van der Biest dit ne pas penser qu'une quelconque formule — *quel que soit le nom qu'on lui donne de fédéralisme avancé ou de confédéralisme* — doit se faire dans une sorte de repli politique⁸⁴.

Fin août 1984, le président du Pèlerinage de la Tour de l'Yser à Dixmude, Paul Daels (1921-1984), une des grandes figures du *Vlaamse Volksbeweging* et du Mouvement flamand en général, présente lui aussi le confédéralisme comme une alternative nécessaire au fédéralisme. Il indique dans son discours que le seul système qui semble acceptable pour la Flandre est une structure confédérale, une confédération d'États dans lesquelles la Flandre et la Wallonie seraient dotées de tous les pouvoirs et de toutes les ressources dont sont pourvus les États. Pour Paul Daels, ces entités conviendront ensuite librement ce qu'elles voudront faire ensemble de manière judicieuse et dans quelles conditions⁸⁵.

Un certain émoi touche la Chambre en 1985 lorsque le ministre régional wallon Valmy Féaux dépose un projet de taxe sur l'eau dans le cadre de son projet de décret sur la protection des

80 Michel QUEVIT, *Une confédération belge : solution institutionnelle équitable pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles*, dans *Res publica*, 1984, n° 3, p. 351-362. - Michel QUEVIT, *Entre l'État central, les régions et les communes de Belgique : scénarios d'adaptation au système fédéral allemand et au système confédéral suisse*, dans *Wallonie 85*, n° 1, p. 1-24.

81 R. DESCHAMPS, M. QUEVIT, R. TOLLET, *Vers une réforme de type confédéral de l'État belge...*, p. 111.

82 Intervention d'Alain Van der Biest, *Annales parlementaires*, Chambre, Séance du jeudi 2 février 1984, p. 1375.

83 Intervention de Lucien Outers, *Annales parlementaires*, Chambre, 3 février 1984, p. 1401-1402.

84 Intervention d'Alain Van der Biest, *Annales parlementaires*, Chambre, 4 février 1984, p. 1489.

85 *Het enige nog voor ons aanvaardbare stelsel is een confederale struc-tuur. een statenbond, waarin Vlaanderen en wallonië volwaardige staten worden met al de hiearaan verbonden bevoegd-heden en middelen, en die vanuit deze volwaardigheid vrij zullen overeenkomen wat zij nog zinnig samen zullen doen en onder welke voorwaarden.* Cité dans Bart MADDENS, *De uitvinder van het confederalisme*, in *Doorbraak*, Novembre 2013, p. 9. - voir aussi Hendrik VUYE, *Confederalisme : al 117 jaar een Franstalige eis*, NVA, 21 mai 2014. <https://www.n-va.be/nieuws/confederalisme-al-117-jaar-een-franstalige-eis>

eaux de surface contre la pollution⁸⁶. Le député *Volksunie* Jef Valkeniers⁸⁷, dénonce l'attitude de la Wallonie qui, à ses yeux, ne se rend pas compte qu'en déposant un projet de taxe sur l'eau, alors qu'elle bénéficie de milliards d'euros de transferts de la Flandre dans le secteur social, elle porte atteinte à la solidarité fédérale. Pour Valkeniers, la question doit être posée de savoir s'il est toujours logique que, premièrement, la Flandre paie et, deuxièmement, que la Flandre et la Wallonie restent ensemble. Alors que le fédéralisme d'union n'apparaît plus crédible aux yeux du député, il dit vouloir pour la plus large autonomie possible, un confédéralisme dans lequel la solidarité n'est plus imposée, mais dans laquelle cette solidarité est déterminée par les Flamands eux-mêmes⁸⁸.

Dans l'ensemble de ces prises de position, on observe aisément que le confédéralisme des uns est à trois composantes, alors que celui des autres n'en compte que deux. Par conséquent, la voie du confédéralisme ne se réduit pas à une volonté de simplifier l'un des enjeux les plus importants du débat fédéral, la reconnaissance de l'existence de Bruxelles en tant que région à part entière.

3.3. *Basculer dans le confédéralisme, 1988 : le spectre prend forme*

La constitution du Gouvernement Martens VIII et l'accord de mai 1988 ouvrent la voie à une nouvelle réforme de l'État dans des circonstances particulièrement difficiles pour le Parti socialiste qui défend un *fédéralisme radical*⁸⁹. Le 13 mai, à la Chambre, le député libéral Armand De Decker (1848-2019) s'en prend au Premier ministre et à sa majorité : *la constitution de votre gouvernement marquera l'histoire politique de notre pays à plus d'un titre*, affirme-t-il, avant d'estimer que ce gouvernement *entrera avant tout dans l'histoire comme le Gouvernement qui, après huit années de tentatives fédéralistes, aura fait basculer le pays dans le confédéralisme avant de le mener au séparatisme et bientôt peut-être à l'éclatement*. La formule va percoler longuement dans les esprits... Le député bruxellois accuse le gouvernement non seulement de communautariser l'enseignement, mais de régionaliser toute l'économie alors qu'il prétend vouloir respecter le cadre normatif général qui assure l'unité monétaire et l'union économique belges⁹⁰.

Ce n'est pas l'avis d'Elio Di Rupo. Le jeune député socialiste montois intervient le lendemain, 14 mai 1988, pour souligner que trois questions négociées dans l'accord du gouvernement Martens VIII lui paraissent fondamentales : d'abord, l'approfondissement de la régionalisation ; ensuite, la promotion d'une politique sociale et économique marquée par le retour du cœur ; enfin, la volonté de rendre à la recherche scientifique une place prioritaire. Citant Jules Destrée, Elio Di Rupo rappelle *il n'y a pas de Belge, c'est-à-dire que la Belgique est un État politique, qu'elle n'est pas une nationalité. Deux Communautés s'y ignorent ou s'y affrontent et l'usage d'une langue différente paraît être le substrat fondamental de cet état de choses*. Et le député d'affirmer lui aussi que *La fusion des Flamands et des Wallons, artificiellement*

86 Conseil régional wallon, # Doc. 107/1 à 27.

87 Jef Valkeniers est passé huit ans au parti libéral flamand *Vlaamse Liberalen en Democraten* (VLD) fondé par Guy Verhofstadt en 1992.

88 *Mijnheer Féaux, de daad die u heeft gesteld — laat het ons zeggen zoals het is — is een tijdbom onder de samenwerking tussen de gemeenschappen in dit land. Dit unionistisch federalisme van 1980 valt als een kaartenhuisje in mekaar. Wat wij nog alleen wensen is de ruimst mogelijke autonomie en confederalisme waarin wij van jullie geen lessen meer gespeld krijgen, waarin wij ook niet verplicht zijn de door jullie opgelegde solidariteit te handhaven maar waar wij zelf bepalen wat wij nog over hebben aan solidariteit tegenover Wallonië*. Intervention de Jef Valkeniers, *Annales parlementaires, Chambre*, 10 juillet 1985, p. 3250.

89 Voir Ph. DESTATTE, *Guy Spitaels: plus socialiste et plus wallon*, dans *Politique*, n°77, Novembre – décembre 2012, p. 7-9. Blog PhD2050, <https://phd2050.wordpress.com/2019/07/16/spitaels2012/> - En août 1988, le Groupe Coudenberg écrivait dans son rapport : *En Wallonie, le Mouvement wallon est porté par le Parti socialiste, qui a épousé l'ensemble des thèses confédéralistes du Mouvement wallon (non sans difficultés à l'intérieur du parti et après un débat souvent âpre opposant fédéralistes et unitaristes). "Le fédéralisme radical" proposé par le parti socialiste rejoint de très près les propositions confédérales du Congrès wallon de l'après-guerre et n'est pas très éloigné des prises de positions confédérales de la Volksunie.* *Quelle Belgique pour demain ?*, Rapport Coudenberg, p. 97, Bruxelles, Direct social Communications, Août 1988.

90 Intervention d'Armand De Decker, *Annales parlementaires, Chambre*, 13 mai 1988, p. 239.

opérée en 1831, s'est avérée au fil du temps, un mélange hétérogène, parfois explosif. Dès lors, pour Elio Di Rupo, il est vain de souhaiter son maintien. En revanche, poursuit-il, l'avènement d'une Belgique fédérale ou confédérale à édifier de façon équilibrée et stable répondrait aux aspirations des deux Communautés, et chacune pourrait y tirer profit efficacement de sa différence culturelle et économique. Et le député montois de conclure cette partie de son discours en affirmant que l'accord de gouvernement constituerait *une des dernières chances de ne pas diviser notre pays de manière anarchique* ⁹¹.

Néanmoins, un peu plus tard, son collègue du Parti des Réformes et de la Liberté (PRL), Daniel Ducarme (1954-2010), dénonce le fait que la déclaration gouvernementale *porte les germes d'un confédéralisme belge favorable à la Flandre* ⁹². Willem Draps, député libéral de Bruxelles, va plus loin : *le moment doit être retenu pour l'Histoire de Belgique*. Pour Draps, cette nouvelle réforme de la Constitution va faire passer la Belgique *d'un régime fédéral qui ne dit pas son nom à un confédéralisme plus que lâche*, en transférant aux futurs États confédérés *une masse budgétaire annuelle de 600 milliards de francs actuels, soit près de 40 % du budget total de l'État* ; enfin, l'objectif de la majorité, dénonce-t-il, est de *faire de l'État central une institution d'exception aux compétences strictement limitées alors que Régions et Communautés disposeraient de la compétence résiduaire* ⁹³.

Un mois plus tard, le 14 juin 1988, alors que la fièvre politique n'est pas retombée, Armand De Decker revient sur le sujet en accusant le gouvernement : *votre démarche démontre, d'une façon que je dirai totale, que vous n'avez plus la volonté de maintenir un fédéralisme d'union, voire un fédéralisme tout court, mais que vous allez bien vers un confédéralisme. (...) Vous refusez donc une hiérarchie des normes, mais dans le même temps vous transférez les compétences résiduares aux composantes de l'État et vous ne permettez même plus à l'État central de régler les compétences résiduares. Je crois que cet exemple est unique, mais il est en tout cas la démonstration la plus radicale que ce que vous nous préparez n'est plus un fédéralisme, mais un confédéralisme qui refuse que la structure centrale entre les entités ait un mot essentiel à dire* ⁹⁴. Et puis, c'est Jean Gol (1942-1995) lui-même qui le 17 juin 1988 s'écrie : *le fédéralisme que vous prétendez mettre au point est en réalité une ébauche de confédéralisme. Il signifie à terme la destruction de l'État central par implosion financière ; il signifie - nous prendrons date aujourd'hui à cet égard - la pénurie pour la Région wallonne et la Région bruxelloise. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons en aucun cas vous suivre dans ce que je n'hésite pas à qualifier de véritable folie* ⁹⁵. Le 7 juillet, son collègue libéral liégeois Marcel Neven observe que *le système qui nous est proposé ne s'apparentera pas au fédéralisme et à peine au confédéralisme. Nous sommes en route vers le séparatisme* ⁹⁶.

Le chef de l'État lui-même s'inquiétait de l'évolution de la réforme et multipliait les messages d'avertissement aux personnalités politiques qu'il rencontrait. Le 11 juillet 1988 - jour de la fête de la Communauté flamande - il écrit un courrier à l'adresse du Premier ministre. Dans celui-ci, le roi Baudouin dit craindre *que les buts et la vision d'ensemble des structures d'un État fédéral n'apparaissent plus clairement et qu'à défaut d'utiliser les structures classiques d'un État fédéral on aboutisse à une construction ambiguë que les uns appellent un État fédéral, les autres des États fédérés, et d'autres encore une confédération d'États différents* ⁹⁷.

91 Intervention d'Elio Di Rupo, *Annales parlementaires, Chambre*, 14 mai 1988, p. 376. - voir aussi H. VUYE, *Confederalisme : al 117 jaar een Franstalige eis...*

92 Intervention de Daniel Ducarme, *Annales parlementaires, Chambre*, 14 mai 1988, p. 409.

93 Intervention de Willem Draps, *Annales parlementaires, Chambre*, Séance du 14 mai 1988, p. 389.

94 Intervention d'Armand De Decker, *Annales parlementaires, Chambre*, 14 juin 1988, p. 521.

95 Intervention de Jean Gol, *Annales parlementaires, Chambre*, 17 juin 1988, p. 664.

96 Intervention de Marcel Neven, *Annales parlementaires, Chambre*, 7 juillet 1988, p. 1000.

97 Wilfried MARTENS, *Mémoires pour mon pays*, p. 419-420, Bruxelles, Racine, 2006.

Quelques semaines plus tard, lorsque les députés d'abord, le 30 juillet 1988, les sénateurs ensuite, le 5 août, finissent d'adopter la loi spéciale transférant les nouvelles compétences aux Régions et Communautés⁹⁸, le journaliste politique de *La Libre Belgique*, André Méan (1946-1990) observe que *les élus de la Nation (ou ce qu'il en reste) viennent de faire basculer la Belgique, de manière irréversible, dans la voie du fédéralisme, voire même du confédéralisme*⁹⁹.

Mais la tentative de pacification qu'induit cette loi spéciale n'empêche pas les tensions de se poursuivre, notamment dans le contexte de l'émergence inespérée de la troisième région : Bruxelles-Capitale. Le 2 décembre 1989, le président du PSC Gérard Deprez adresse un avertissement clair aux Flamands : *le peuple wallon n'est pas un peuple mendiant. Il ne faut pas le forcer à choisir entre un confédéralisme de la dignité et un fédéralisme de la mendicité*¹⁰⁰. La loi spéciale de financement des communautés et des régions du 16 janvier 1989 va pourtant largement embourber ces Wallons - tout comme d'ailleurs les Bruxellois francophones -, ainsi que certains l'avaient clairement anticipé...

3.4. Le débat sur l'article 1^{er} de la Constitution en 1993

En 1992-1993, tant en Commission de réformes institutionnelles que dans la discussion générale en séance plénière sur l'article 1^{er} de la Constitution, les libéraux et le FDF vont utiliser la sémantique de 1988 et soutenir que l'évolution institutionnelle belge mène le pays droit, non plus au fédéralisme, mais au confédéralisme. Dès le 14 octobre 1992, le ton est donné lors d'un échange entre Jean Gol et le Premier ministre Jean-Luc Dehaene (1940-2014) au sujet du fédéralisme. Le FDF Georges Clerfayt tonne : *le fédéralisme flamand n'est pas un fédéralisme, affirme-t-il, c'est un confédéralisme* !¹⁰¹ Quelques semaines plus tard, c'est le député socialiste de l'arrondissement de Thuin, José Canon (1946-2014) qui intervient sur la crise des finances publiques et de *l'État providence*. Une des causes de cette situation, indique-t-il, réside dans *toutes les réformes institutionnelles. Nous avons d'abord connu la communautarisation, ensuite la régionalisation, et enfin le fédéralisme dit d'union. Nous en sommes actuellement au confédéralisme si ce n'est pas le pré-séparatisme*¹⁰². Le même jour, le député Louis Michel confirme en s'adressant au Premier ministre Dehaene : *au lieu d'avoir construit un fédéralisme d'union, vous êtes aujourd'hui dans un confédéralisme complet et vous entrez déjà dans la voie du séparatisme*¹⁰³. Magda Alvoet, s'inscrit en faux contre cette analyse. La députée AGALEV estime que personne ne peut alors dire que l'accord de la Saint-Michel constituerait un modèle confédéral, en particulier si on regarde quels sont les pouvoirs fédéraux¹⁰⁴.

La Commission de la réforme institutionnelle et de révision de la Constitution a consacré douze réunions à la discussion générale sur la réforme de l'État et à la discussion sur l'article 1^{er} de la Constitution. La première réunion a eu lieu le 25 novembre 1992 et la dernière le 28 janvier 1993. D'emblée, selon la rapportrice, la libérale flamande bruxelloise Annemie Neyts, la réforme a été qualifiée par des parlementaires de dynamique davantage confédérale que fédérale. Le ministre de la Politique scientifique, Jean-Maurice Dehousse qui, avec Louis Tobback, faisait conjointement fonction de ministre des réformes institutionnelles, a répondu sur la question de savoir si la réforme était confédérale ou fédérale. Comme son père

98 Charles BRICMAN, *Les députés ont voté : la Belgique devient fédérale*, dans *Le Soir*, 31 juillet 1988. – *Voté : la Belgique est un État fédéral*, dans *Le Soir*, 6 et 7 août 1988, p. 1 & 3.

99 André MEAN, *Sur la mer calmée ?*, dans *La Libre Belgique*, 6 et 7 août 1988.

100 André MEAN, *M. Deprez : faire des Bruxellois francophones des Wallons*, dans *La Libre Belgique*, 4 décembre 1989, p. 4.

101 Intervention de Georges Clerfayt, *Annales parlementaires, Chambre*, 14 octobre 1992, p. 14/28.

102 Intervention de José Canon, *Annales parlementaires, Chambre*, 10 novembre 1992, p. 8-247.

103 Intervention de Louis Michel, *Annales parlementaires, Chambre*, 10 novembre 1992, p. 7-215.

104 *Niemand kan op dit ogenblik zeggen dat het Sint-Michielsakkoord, zoals het nu politiek is vastgelegd, een confederaal model zou zijn, vooral niet wanneer u ziet welke de federale bevoegdheden zijn*. Intervention de Magda Alvoet, *Annales parlementaires, Chambre*, 18 janvier 1993, p. 22 - 754.

Fernand Dehousse l'avait fait si souvent, il a souligné que la doctrine était très divisée sur la nature de l'État et sur la différence ou la contradiction entre le fédéralisme et le confédéralisme. Pour l'ancien ministre-président de la Wallonie, tous les types de fédéralisme diffèrent, car ils tiennent compte de la spécificité des États. Le fédéralisme belge, a-t-il observé, est clairement celui qui passe de l'État aux composantes et non l'inverse. Il a estimé que, plus on met l'accent sur le fédéralisme, plus on se rapproche du confédéralisme. Selon le ministre, rejoignant par là l'analyse de son collègue juriste Karel Rimanque, dès 1970 la réforme avait à la fois des caractéristiques fédérales et confédérales. À titre d'exemple, il cite l'article 59^{bis}. Cet article confère aux Communautés des capacités internationales dès 1970. Jean-Maurice Dehousse a néanmoins estimé que la réforme discutée en 1992-1993 ne constitue pas une nouveauté par rapport à 1970¹⁰⁵.

Les déclarations provocatrices du ministre-président flamand Luc Van den Brande à *La Libre Belgique* le 11 janvier 1993 selon lequel les Accords de la Saint-Michel ouvriraient *la voie au confédéralisme puis au séparatisme*, vont, outre la convocation du ministre-président CVP chez le roi¹⁰⁶, incendier les bancs de l'opposition à la Chambre¹⁰⁷. Le 18 janvier 1993, un ordre du jour est déposé par les députés Didier Reynders, Armand De Decker et Olivier Maingain : il fait suite à une série d'interpellations du Premier ministre visant le retrait de la confiance au Gouvernement¹⁰⁸. Ce jour-là, Jean Gol confirme à la tribune de la Chambre : *nous sommes entrés dans le confédéralisme, prélude à l'autonomie complète des composantes de l'État*¹⁰⁹. Le 4 février 1993, c'est encore le leader libéral liégeois qui dénonce le confédéralisme de la majorité : *avec la Volksunie vous avez durci encore, dans un sens confédéral, par les pouvoirs résiduels et par un début de régionalisation de la sécurité sociale, les projets que vous aviez concoctés au sein de votre majorité ; ces projets étaient pourtant déjà bien avancés au sens où l'on parle d'un fromage avancé. (...) On nous a demandé si nous étions d'accord de transférer des compétences des Communautés vers les Régions. Nous avons évidemment répondu non, puisque cela allait fondamentalement à rencontre de notre conception de la cohésion des institutions francophones. Enfin (...) on nous a demandé si nous étions d'accord d'opérer un transfert massif de compétences vers les Communautés et les Régions. Nous avons répondu non parce que nous avons pensé que cela irait à rencontre de notre souci de maintenir un État réellement fédéral qui ne laisserait pas la porte ouverte au confédéralisme*¹¹⁰. Et Georges Clerfayt de confirmer : *cette réforme abîme, détériore, dégrade ce beau système politique qu'est le fédéralisme. Et, sous couvert de fédéralisme, brandi comme un paravent mensonger, c'est du confédéralisme qu'on met en place, c'est-à-dire en fait une version hypocrite du séparatisme*¹¹¹. Antoine Duquesne (1941-2010), député PRL et juriste, estime que la preuve est désormais faite que *le président de l'exécutif flamand enfourche le cheval du confédéralisme pour une Flandre jamais rassasiée. Je dis bien le confédéralisme, c'est-à-dire deux États souverains et indépendants qui établissent quelques liens tissés dans l'ordre international et chacun sait*

105 Een volgende spreker oordeelde dat de huidige hervorming meer confederaal dan federaal is. De autonomie van de deelgebieden is namelijk zeer groot en er bestaat geen normenhiërarchie. Vervolgens wordt het belang van de band tussen Vlaanderen en Brussel onderstreept. Tot slot wordt er gepleit voor een gedeeltelijke federalisering van de sociale zekerheid. Daarna gaf de minister van Wetenschapsbeleid zijn visie op de vraag of de hervorming confederaal of federaal is. Hij wees er allereerst op dat de rechtsleer zeer verdeeld denkt over het wezen van de Staat en over het verschil of de tegenstelling tussen federalisme en confederalisme. Alle types van federalisme verschillen omdat ze rekening houden met de specificiteit van de staten. Ons federalisme is er duidelijk een dat uitgaat van de Staat naar de componen en niet omgekeerd. Hoe meer het federalisme wordt beklemtoond, hoe dichter men bij het confederalisme komt. Volgens de minister vertoonde de hervorming vanaf 1970 zowel federale als confederale kenmerken. Als voorbeeld van dit laatste haalde hij artikel 59bis aan. Dit artikel kent vanaf 1970 buitenlandse bevoegdheden toe aan de Gemeenschappen. Hij besloot dat wat thans aan de orde is geen nieuwigheid is vergeleken met 1970. Intervention d'Annie Neyts, *Annales parlementaires*, Chambre, 4 février 1993. p. 27-971.

106 Wilfried MARTENS, *Mémoires pour mon pays...*, p. 219.

107 *Confédéralisme : Gol interpelle Moureaux*, dans *L'Écho*, 30 janvier 1993. - Olivier Maingain considérait, le 14 juillet 1994, que Luc Van den Brande avait été le premier à lancer par cette interview l'idée de confédéralisme. *Le Soir* du 12 janvier 1993 avait titré : "Van den Brande crucifie Saint-Michel". *Annales parlementaires*, Chambre, 14 juillet 1994, p. 53-2152.

108 *Annales parlementaires*, Chambre, 18 janvier 1993, p. 22-759.

109 *Intervention de Jean Gol*, *Annales parlementaires*, Chambre, 18 janvier 1993, p. 22 - 749.

110 *Intervention de Jean Gol*, *Annales parlementaires*, Chambre, 4 février 1993, p. 27 - 987.

111 *Intervention de Georges Clerfayt*, *Annales parlementaires*, Chambre, 4 février 1993, p. 27 - 1.030 sv.

que les cas de confédéralisme résistant à l'épreuve du temps sont rares. C'est une antichambre de la séparation...¹¹². Une nouvelle résolution est déposée par l'opposition où il est demandé à la majorité de confirmer que la réforme qui va être votée ne conduira ni au confédéralisme ni au séparatisme. Deux textes s'opposent alors : celui qui *rejette expressément le séparatisme et le confédéralisme qui, dans le contexte belge, mène inévitablement au séparatisme* et celui de la majorité, qui constate que *les accords de la Saint-Michel ne sont pas séparatistes. Cette résolution, affirme Jean Gol, devait agir à la manière d'un révélateur, mieux que la teinture de tournesol ne saurait le faire pour distinguer un acide d'une base. Et de réaffirmer : en réalité, ce n'est pas un État fédéral que vous mettez sur pied ; c'est l'antichambre du confédéralisme et du séparatisme*¹¹³. Le 5 février 1993, la motion déposée par Jean Gol, Louis Michel et Georges Clerfayt a été refusée. Celle-ci disait finalement que : *la Chambre des Représentants rejette expressément le séparatisme et le confédéralisme qui, dans le contexte belge, conduit inéluctablement au séparatisme*¹¹⁴.

Pour De Decker, cette question fondamentale, posée dans le cadre de la réforme de l'État, hante les esprits des parlementaires, *en tout cas de ceux qui souhaitent une évolution vers le fédéralisme et non vers le confédéralisme*. De Decker cite le renommé professeur de Droit public à la Sorbonne Pierre Pactet (1923-2012), qui a écrit que *la confédération associe les États confédérés sans superposition d'un État fédéral* et qu'un tel système présente *l'avantage de parfaitement respecter la souveraineté, au sens plein, des États confédérés, mais il présente, en contrepartie, l'inconvénient d'être très peu efficace en raison de l'extrême faiblesse de la superstructure institutionnelle et de la règle de l'unanimité*¹¹⁵. Quelques jours plus tard, c'est Louis Michel qui revient sur la question. Le député libéral estime que *les francophones avaient intérêt à ne transférer que peu de compétences nouvelles, sinon aucune ; plutôt le fédéralisme que le confédéralisme*. Il observe que, à nouveau, la volonté flamande l'emportera et que ce sera le confédéralisme et estime qu'*on se dirige tout droit vers le séparatisme. On y ajoutera dans les prochaines années, et peut-être plus vite qu'on ne le croit, la sécurité sociale. On a ouvert la porte à ce débat et, plus grave, on a ouvert l'appétit de nos collègues flamands*¹¹⁶.

Ainsi, la notion de confédéralisme, associée linéairement au séparatisme est-elle, lors des réformes de l'État de 1988 et 1993 dont ils étaient écartés, devenue une véritable machine de guerre pour les libéraux wallons et bruxellois, ainsi que leur allié FDF. Mais l'opposition n'est certainement pas unanime sur ces questions. Le 9 février 1993, le député libéral flamand André Denys refuse quant à lui d'entrer dans un débat entre le fédéralisme ou le confédéralisme. Il estime que c'est de la sémantique et que l'essentiel n'est pas là. Il dit connaître des États confédéraux où la solidarité est plus grande que dans les États fédéraux. Pour l'élu de Gent-Eeklo, la discussion se situe plutôt entre l'un ou l'autre ou le séparatisme : avec le séparatisme, il n'y a plus de solidarité et c'est la grande différence entre les deux¹¹⁷. C'est ce débat que la plupart des élus flamands vont mener à partir de 1994, en se rassemblant progressivement autour de la revendication du confédéralisme.

112 Intervention d'Antoine Duquesne, *Annales parlementaires*, Chambre, 5 février 1993, p. 29- 1082 sv.

113 Intervention de Jean Gol, *Annales parlementaires*, Chambre, 6 février 1993, p. 31-1196.

114 Intervention d'Armand De Decker, *Annales parlementaires*, Chambre, 6 février 1993, 30 - 1146-1149.

115 Intervention d'Armand De Decker, *Annales parlementaires*, Chambre, 6 février 1993, 30 -1143. - Pierre PACTET, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris, Masson, 1983, 6e éd.

116 Intervention de Louis Michel, *Annales parlementaires*, Chambre, 10 février 1993, 1437.

117 *Ik weiger een debat aan te gaan over federalisme of confederalisme. Dat is semantiek. Voor mij is de essentie niet het verschil tussen federalisme en confederalisme. Ik ken confederale staten waar de solidariteit groter is dan in federale staten. Voor mij geldt vooral het evenwicht tussen enerzijds het principe van de autonomie en de "juste retour" en anderzijds de solidariteit. Dat is belangrijk. Er zijn federale en confederale staten waar dat evenwicht gelijkaardig is. Hierover gaat volgens mij de discussie niet. De discussie gaat tussen ofwel het ene ofwel separatisme. Bij separatisme is er geen solidariteit meer en dat is het grote onderscheid tussen beide.* Intervention d'André Denys, *Annales parlementaires*, Chambre, 9 février 1993, p. 33 - 1.310.

4. Une Flandre inachevée (1995 à 2020)

4.1. Vers un Front flamand pour revendiquer le confédéralisme...

L'agitation du confédéralisme comme spectre institutionnel semblait avoir atteint son firmament lors des débats qui accompagnèrent le vote de la réforme de 1993. Si certains avaient peut-être prêché le faux à cette occasion, le vrai ne s'était pas encore fait connaître et n'allait pas tarder à se montrer. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer " au sud de la Belgique ", la revendication confédéraliste ne renaît pas dans les rangs des nationalistes. Le 10 juillet 1994, dans un discours prononcé à Renaix, le ministre-président flamand, le CVP Luc Vanden Brande, en appelle, en effet, au développement d'une structure confédérale en Belgique. Il reçoit une réponse cinglante du ministre-président wallon Robert Collignon qui annule sa participation aux cérémonies officielles de la fête nationale flamande et, mettant en cause les compétences en droit constitutionnel de son homologue flamand, lui rappelle que *la confédération entraîne la séparation* ¹¹⁸. Deux ans plus tard, au même moment de la fête de la Communauté flamande, les positions sur le confédéralisme adoptées par les socialistes Louis Tobback et Norbert de Batselier émeuvent à nouveau les Wallons et les Bruxellois francophones. Dans la note qu'il a rédigée pour la circonstance, de Batselier, alors président du Parlement flamand, conçoit une union confédérale d'États (*Statenbond*), cogestion à deux d'une Belgique qui maintient en son sein les compétences de la Justice, de la Politique étrangère et de la Défense comme matières confédérales. Cette position provoque une intervention courroucée du député Didier Reynders à la Chambre, le 16 juillet 1996 ¹¹⁹.

Évidemment, du côté de la *Volksunie* (VU), où il existe une véritable continuité de revendication, on se réjouit ; Bert Anciaux qui a été réélu à sa présidence en janvier 1996 porte l'idée de l'édification d'une confédération belge ¹²⁰. En juillet 1996, le député VU Karel Van Hoorebeke insiste sur la nécessité pour la Wallonie d'échanger avec la Flandre sur cette évolution au risque de rendre inévitable la scission de la Belgique ¹²¹. En avril 1999, c'est la présidente du groupe VU à la Chambre, Annemie Van de Casteele, qui relaie la position de son parti qui, dit-elle, va au-delà des résolutions du Parlement flamand du 3 mars 1999 ¹²² ou des priorités du CVP. La *Volksunie* veut parvenir à un système confédéral dans lequel les États fédérés sont compétents pour toutes les questions pour lesquelles ils souhaitent l'être et qui décideront ensuite par consensus des initiatives qu'ils veulent prendre ensemble. Pour Bruxelles, il s'agit, annonce Annemie Van de Casteele, que la région soit gouvernée par les deux communautés et que le problème de la représentation flamande à Bruxelles soit réglé ¹²³. Au moment de l'éclatement de la *Volksunie* en 2000, Van de Casteele est, avec Bert

118 Van den Brande veut un État confédéral, Collignon refuse l'invitation flamande, dans *L'Écho*, 12 juillet 1994. Le modèle Van den Brande est un modèle "complètement confédéral", "basé sur une plus grande responsabilité fiscale et financière des Régions et une autonomie maximale dans le cadre de l'Union européenne" "communautarisation des soins de santé et des allocations familiales", "homogénéisation des paquets de compétences des régions". Dirk VANOVERBEKE, *Le confédéralisme dans l'air du temps*, dans *L'Écho*, 23 novembre 1995.

119 Intervention de Didier Reynders, *Annales parlementaires, Chambre*, 16 juillet 1996, p. 3120.

120 Serge GOVAERT, *La Volksunie. Du déclin à la disparition (1993-2001)*, dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1748, Bruxelles, 2002/3, p. 5-44.

121 *Wanneer Wallonië niet bereid is over het invullen van een goed confederalisme van gedachten te wisselen, is de definitieve splitsing van België onvermijdelijk. Dit is thans niet onze doelstelling. Tot onze Waalse collega's zeg ik dat dit niet hoeft te gebeuren op voorwaarde dat het confederalisme waarvoor de Volksunie staat ook op correcte wijze wordt ingevuld. Daarentrent gaan meer en meer signalen op.* - Intervention de Karel Van Hoorebeek, *Annales parlementaires, Chambre*, 13 juillet 1996, p. 85 - 2933.

122 Le Vlaams Blok s'était abstenu lors du vote en commission considérant que la proposition de résolution s'inscrivait dans la logique d'un État fédéral. Giuseppe PAGANO, *Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1670-1671, 2000. - *Flandre : que pèsent les modérés*, dans *L'Écho*, 5 février 1999 (Résolutions).

123 *Collega's, de Volksunie had een eigen voorstel ingediend dat verder gaat dan de verzuchtingen van het Vlaams Parlement. Ik wil daarover heel duidelijk zijn. Onze partij vindt dat België momenteel vierkant draait. Er moet niet alleen werk worden gemaakt van de vijf prioriteiten die ook de CVP heeft onderschreven. Wij willen tot een confederaal systeem komen, waarin de deelstaten bevoegd zijn voor alle materies waarvoor zij bevoegdheid willen krijgen. In consensus kunnen zij dan besluiten welke beslissingen zij nog samen willen nemen. Een confederalisme dat werkelijk kadert in een Europees geheel van volkeren en regio's en waarbij de achterhaalde structuren van 1830 worden aangepast. In die confederale logica willen wij ook een oplossing vinden voor het prangend probleem van Brussel waarop de heer Dewael daarnet terecht wees; een oplossing waarbij*

Anciaux et son groupe ID21, parmi les fondateurs de SPIRIT dont elle devient présidente, avant de rejoindre l'*Open VLD*. En 2001, Geert Bourgeois, représentant de l'aile conservatrice, fonde la *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA). Se posant en héritière directe de la *Volksunie*, la N-VA dépasse le confédéralisme et revendique la séparation de la Belgique, ainsi que l'indépendance de la Flandre.

Toutefois, en cette année 2001 où le paysage politique flamand se recompose, la surprise vient des sociaux-chrétiens. Lors de son congrès de Courtrai, fin septembre, le vieux parti de Gaston Eyskens, Léo Tindemans, Wilfried Martens et Jean-Luc Dehaene entame sa rénovation sous le nom de *Christen, Democratisch en Vlaams* (CD&V) à l'initiative de son nouveau président Stefaan De Clerck. Sous l'influence des *CVP-Jongeren* et malgré les réticences de l'exécutif du parti, le congrès adopte un nouveau programme institutionnel prônant un confédéralisme à deux, réclamant le transfert à la Flandre et à la Wallonie des soins de santé, de la politique familiale ainsi que de la politique de l'emploi ¹²⁴.

Chez les libéraux flamands, ce sont, semble-t-il, également les jeunes militants qui, dans la Déclaration du 17 novembre 2002, ont poussé l'*Open VLD* à inscrire le confédéralisme dans son programme institutionnel ¹²⁵. Le président du parti, Karel De Gucht avait néanmoins annoncé sur la chaîne *VTM* quelques jours auparavant que la Belgique est, à terme, condamnée à disparaître, à partir en fumée et que, en attendant, elle n'apporte aucune valeur ajoutée à la Flandre ¹²⁶. Le 12 novembre, il se prononce en faveur du transfert des allocations familiales, de l'emploi, de la politique des handicapés et des personnes âgées, ainsi que de l'impôt des personnes physiques, celui des sociétés et de la gestion de la SNCB vers les communautés et les régions ¹²⁷.

En prévision des prochaines élections fédérales, le président du *CD&V*, Stefaan De Clerck, appelle en mars 2003 à une révision de la Constitution. Son parti veut une réforme radicale qui débouche directement sur la création d'un État confédéral. Il réclame également que l'article 35 de la Constitution soit soumis à révision, de telle sorte que la Wallonie et la Flandre puissent décider quelles compétences - appelées dès lors "résiduelles" - doivent encore revenir à l'État fédéral. Comme chacun sait, cet article dispose que *l'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribue formellement la Constitution (...)*, tandis que *les Communautés et Régions, chacune pour ce qui les concerne, sont compétentes pour les autres matières (...)*. Les sociaux-chrétiens flamands souhaitent supprimer les Régions et Communautés pour les remplacer par des "entités fédérées", une Région capitale bruxelloise et une Communauté germanophone autonome ¹²⁸.

Après ses défaites successives aux élections législatives de 1999 et de 2003, le *CD&V*, alors dans l'opposition, se choisit un nouveau président en la personne de son chef de groupe à la Chambre, Yves Leterme ¹²⁹. D'emblée, le nouveau président décide de s'adjoindre la *N-VA* afin de renforcer l'identité flamande de son parti et d'appuyer sa volonté de confédéralisme.

Quant à la *N-VA*, elle attend son heure. Elle va bientôt sonner...

Brussel door beide gemeenschappen in dit land wordt bestuurd. Wij willen dat eveneens een oplossing wordt geboden aan het probleem van de Vlaamse vertegenwoordiging in Brussel. Daarvoor stelde zelfs de eerste minister zich borg, maar de CVP neemt ook hier een bocht van 180°. - Intervention d'Annie Van de Castele, *Annales parlementaires, Chambre*, 28 avril 1999, p. 342-11995.

124 Wouter BEKE, *Living Apart Together, Christian Democracy in Belgium*, p. 142 sv, in Steven VAN HECKE & Emmanuel GERARD ed., *Christian Democratic Parties in Europe since the end of the Cold War*, Leuven University Press, 2004. - Boudewijn VANPETEGHEM, *De Clerck stapte combattief naar CD&V-congress*, in *De Standaard*, 28 septembre 2001. - W. MARTENS, *Mémoires pour mon pays...*, p. 406.

125 *Le VLD n'y va pas par quatre chemins*, *Belga*, dans *La Libre*, 17 novembre 2002.

126 Karel De Gucht, président du VLD, sur *VTM* le 6 novembre 2002. *België is op termijn veroordeeld om te verdwijnen, in rook op te gaan, en dit, zonder intussen nog enige meerwaarde aan Vlaanderen bij te brengen.*

127 Anne TREFOIS et Jean FANIEL, *L'évolution des partis politiques flamands (2002-2007)*, dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1971, 26, 2007.

128 *Le CD&V veut une révision radicale de la Constitution dans une perspective confédérale*, dans *L'Écho*, 13 mars 2003.

129 *Le CD&V place son espoir de reconquête de l'électorat en Yves Leterme*, dans *L'Écho*, 1er juillet 2003.

4.2. La N-VA entre en lice

En novembre 2005, dans son *Manifeste pour une Flandre indépendante dans l'Europe unie*, le Groupe de réflexion flamand *In de Warande* propose une formule de confédération en vue d'émanciper la Flandre du poids d'une économie wallonne présentée en chute libre. Bruxelles serait sous la dépendance de deux États, la Wallonie et la Flandre, en attendant le renforcement de son rôle de capitale de l'Europe ¹³⁰. Comme l'indique l'ancien député AGALEV Luc Barbé, les propositions contenues dans ce texte ont produit *un effet de résonance pendant plusieurs années, provoquant des inquiétudes toujours plus fortes sur le recul de la prospérité en Flandre* ¹³¹.

En mars 2007, le président du CD&V Jo Vandeurzen appelle lui aussi à une nouvelle et profonde réforme de la Constitution. Avec l'appui de son allié N-VA présidé par Bart De Wever, il annonce avoir mis la dernière main à une proposition de révision de la Constitution traduisant leur volonté commune de transformer la Belgique en un État confédéral, dont les centres de gravité seraient la Flandre et la Wallonie. Bruxelles et la Communauté germanophone ne constitueraient pas des entités fédérées à part entière, mais recevraient un statut spécifique. Bruxelles resterait compétente pour les matières locales et verrait son rôle de capitale étendu, mais la Flandre et la Wallonie seraient également compétentes pour elle. Pour ce faire, le CD&V propose de réécrire les trois premiers articles de la Constitution ¹³². L'alliance du CD&V avec la N-VA semble porter ses fruits. Aux élections fédérales du 10 juin 2007, le cartel CD&V/N-VA obtient près de 30% des voix à la Chambre.

Analysant le discours politique flamand en août 2007, le constitutionnaliste bruxellois Hugues Dumont note qu'en compilant les déclarations des partis flamands et en lisant entre les lignes lorsqu'ils parlent de confédéralisme, on peut décrypter ainsi leurs revendications :

- *un État où les compétences non expressément attribuées (dites «résiduelles») reviennent aux Communautés et aux Régions, ce qui implique de réécrire complètement la Constitution belge ;*
- *un État où l'autonomie fiscale des entités fédérées est poussée jusqu'à son maximum, avec ce que cela entraîne comme conséquences de concurrence entre régions à ce niveau. Autonomie fiscale qui s'accompagne bien sûr de transferts de pans entiers de la sécurité sociale vers ces mêmes régions ;*
- *une réduction significative de l'autonomie de Bruxelles et de la Communauté germanophone (ce que l'on sait moins). Les inspirateurs du projet reprennent au confédéralisme l'idée de deux grands blocs autonomes, un wallon et un flamand, niant ainsi les spécificités bruxelloises et germanophones. La capitale serait appelée à être «cogérée» par les deux Régions, mais surtout pas par elle-même ;*
- *un État fédéral réduit à sa plus simple expression, puisque même des matières comme la justice ou les relations internationales lui échapperaient désormais. Tout au plus générerait-il encore des compétences comme la police, la défense et les pensions. Mais guère plus. En fait, il serait plus dépouillé que n'importe lequel des gouvernements centraux qui existent à l'heure actuelle. Ce serait l'État fédéral le plus faible de la planète, une sorte de coquille vide*

¹³³.

Peu après avoir fait chuter le deuxième gouvernement d'Yves Leterme sur la question institutionnelle ¹³⁴, Alexander De Croo, se rallie en mai 2010 à l'idée de confédéralisme. Le président de l'*OpenVLD* souligne néanmoins qu'à ses yeux la réforme de l'État n'est pas une

¹³⁰ *Manifeste pour une Flandre indépendante dans l'Europe unie*, Bruxelles, In de Warande, 2006.

¹³¹ Luc BARBE, *La N-VA expliquée aux francophones*, p. 54, Namur, Etopia, 2019.

¹³² *Le CD&V annonce la couleur du confédéralisme pour les prochaines élections*, dans *L'Écho* du 21 mars 2007.

¹³³ Dominique JOUCKEN, *Il n'existe pas d'État confédéral*, *Interview de Hugues Dumont*, dans *L'Écho*, 7 août 2007.

¹³⁴ *Les réactions des politiques après la chute du gouvernement*, Belga, dans *La Libre*, 27 avril 2010.

fin en soi, mais constitue une condition préalable *pour relancer l'économie, payer les pensions, relever le taux d'emploi et rétablir d'ici 2015 l'équilibre des finances publiques*. De Croo et ses collègues de l'*OpenVLD* affirment rejeter le séparatisme et l'indépendance de la Flandre, marquant leur attachement au dialogue entre communautés. Pour Alexander De Croo, *le confédéralisme est l'étape ultime de la transformation de la Belgique*, le centre de gravité se situant au niveau des entités fédérées qui auraient négocié entre elles les compétences que le pouvoir fédéral continuera à exercer après activation de l'article 35 de la Constitution ¹³⁵.

Le journaliste Christophe De Caevel décode alors la position des partis traditionnels flamands en campagne en observant, d'une part, que la référence au confédéralisme leur permet d'indiquer à la fois leur volonté d'une très ambitieuse réforme de l'État allant bien au-delà que des ajustements au fédéralisme et de marquer leur nette différence avec les partis séparatistes. D'autre part, le journaliste de *L'Écho* relève que les deux grandes communautés ne vivent pas ensemble, mais côte à côte, avec des références culturelles, des mentalités, une actualité différentes. *Comme dans une confédération...* Pour de Caevel, *le discours confédéral s'appuie aussi donc sur un élément réel. L'acter, au lieu de perpétuer une fiction unitaire, aiderait peut-être à mieux appréhender certaines revendications flamandes (ce qui ne veut pas dire les accepter). Et, dans le même temps, à reconstruire les ponts entre les Communautés, à tonifier les références culturelles communes qui subsistent*

¹³⁶.

Comme le rappelle en janvier 2013 le député fédéral *N-VA* Ben Weyts, par ailleurs politologue à l'Université de Gand, dire que le confédéralisme désigne la collaboration entre deux États indépendants, c'est en donner *une définition académique*. En Belgique, il existerait une autre définition selon laquelle le confédéralisme est *une autonomie poussée des entités fédérées, de telle sorte qu'elles exercent leurs compétences au plus près des gens*. Quant à la politique étrangère et à la défense, *elles seraient mieux exercées au niveau fédéral* ¹³⁷. Ainsi, Jan Velaers, professeur de droit constitutionnel à l'Université d'Anvers, peut-il constater en 2013 que quatre partis politiques flamands - le *CD&V*, l'*Open VLD*, la liste Dedecker et la *N-VA* - représentant 66%, soit les deux tiers de l'électorat flamand, prônent, du moins officiellement, le confédéralisme ¹³⁸. C'est en effet après la chute de Leterme II, en avril 2010, que le leader de la *N-VA* Bart De Wever a mis en sourdine le discours indépendantiste pour camper sur la ligne confédéraliste ¹³⁹. Il l'a fait sans le *CD&V* puisque depuis le congrès de la *N-VA* du 21 septembre 2008, le parti fondé en 2001 ne soutient plus le gouvernement fédéral et a donc fait exploser le cartel flamand.

Après avoir d'abord défendu un programme institutionnel assez rudimentaire et approximatif, la *N-VA* va solidement définir, en vue des élections de 2014, ce qu'elle entend réellement par confédéralisme, en s'appuyant notamment sur les compétences de professeurs de droit public, en particulier Hendrik Vuye, alors en charge des questions institutionnelles au sein du parti.

4.3. Un projet confédéral substantiel

¹³⁵ Jean-Paul BOMBAERTS, *L'Open VLD met le cap sur le confédéralisme*, dans *L'Écho*, 25 mai 2010

¹³⁶ Christophe DE CAEVEL, *Le diable confédéral avance masqué*, dans *L'Écho*, 29 mai 2010.

¹³⁷ *Pourquoi la N-VA choisit le confédéralisme*, dans *L'Écho*, 4 janvier 2013. - *Quel est le confédéralisme prôné par la N-VA ?* dans *L'Écho*, 6 janvier 2013.

¹³⁸ Jan VELAERS, *Quel avenir pour la Belgique*, dans Annemie SCHAUS et Marc UYTENDAELE, *La sixième réforme de l'État (2012-2013), Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Bruxelles, Centre de Droit public - Anthemis, 2013. - voir aussi J. VELAERS, *Federalisme / confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussels, Koninklijke Vlaamse Academie van België, 2013. - François BRABANT, *Faut-il craindre le confédéralisme*, dans *Le Vif*, 28 mai 2010. <https://www.levif.be/actualite/belgique/faut-il-craindre-le-confederalisme/article-normal-145535.html> - Bart MADDENS, *La Belgique à la croisée des chemins : entre fédéralisme et confédéralisme*, dans *Outre-Terre*, 2014/03, n°40, p. 251-261.

¹³⁹ Ian BURUMA, *Le Divorce*, in *The New Yorker*, January 10, 2011, 36. Interview de Bart de Wever.

rattachés à l'un des deux systèmes de sécurité sociale. Les communes bruxelloises seraient fusionnées et leurs compétences transférées au gouvernement régional, de même en ce qui concerne les CPAS et les zones de police. La Région pourrait lever des additionnels à l'IPP et au précompte immobilier. Elle serait gérée par un gouvernement paritaire, responsable devant un parlement de 70 députés, parmi lesquels une représentation garantie de 15 néerlandophones. La solidarité entre les différentes entités ne disparaît pas. Elle est organisée de manière permanente en mobilisant les moyens fédéraux, notamment la TVA, pour les entités où le revenu fiscal par habitant n'atteint pas 95% de la moyenne nationale ¹⁴¹. Elle se veut chiffrable, transparente et responsabilisante. Un Conseil de Concertation permanente belge est composé des ministres-présidents de la communauté flamande, de la communauté wallonne et des régions bruxelloise et germanophone ou réunit les ministres compétents des différents domaines quand les besoins l'imposent. Au congrès de la N-VA, tenu à Anvers en janvier et février 2014, le confédéralisme est ainsi réaffirmé. Pour Bart De Wever, il signifie d'abord que la souveraineté descend du niveau fédéral vers les entités fédérées ¹⁴². Interrogé à propos de ce modèle, le professeur de Sciences politiques à la KULeuven Bart Maddens estime qu'il s'agit du projet le plus détaillé qu'il lui ait été donné de voir sur l'avenir de la Belgique et qui se rapproche fortement d'un pur modèle confédéral au travers de trois innovations : d'abord, la suppression de la Constitution belge au profit d'un traité constitutionnel entre les entités fédérées, ensuite, la disparition des élections fédérales, seuls les parlements régionaux étant élus directement, enfin, la scission pure et simple de la sécurité sociale ¹⁴³.

En attendant de conclure : un État fédéral sur un champ de ruines

Dans la postface de l'ouvrage de l'historien Frank Seberechts, *Onvoltooid Vlaanderen, Van Taalstrijd tot Natievorming* (La Flandre inachevée, Du combat linguistique à l'édification d'une nation), Bart De Wever observait en mai 2017 que sa stratégie s'inscrivait dans le long terme, comportait de nombreux risques et n'avait pas d'issue certaine. Néanmoins, affirmait le leader de la N-VA, cette stratégie lui apparaissait la plus réaliste pour faire advenir un nouveau paradigme en Flandre et en Belgique ¹⁴⁴.

Comme l'écrivait l'éditorialiste Alain Narinx au lendemain des élections régionales, fédérales et européennes du 26 mai 2019, ces élections législatives laissent l'État fédéral *sur un champ de ruines* ¹⁴⁵. Si la N-VA perd 8 sièges, elle en conserve 25, se maintenant comme premier parti de Belgique. Plus inquiétant est le résultat du parti indépendantiste et fascisant flamand, le *Vlaams Belang* qui renoue avec son score des années 1990 et qui, progressant de 15 sièges, en atteint 18. Le *CD&V* et l'*Open VLD* obtiennent chacun 12 sièges, en perdant respectivement 6 et 2. Les socialistes flamands du *SPa* voient leur représentation encore réduite passant de 13 à 9 sièges, faisant à peine mieux que *Groen* (8+2). Au Parlement flamand, le *Vlaams Belang* rassemble désormais 23 députés sur 124 élus, contre 35 à la N-VA et respectivement 19 et 16 aux sociaux-chrétiens et aux libéraux. On le voit,

141 Christophe DE CAEVEL, *Bart De Wever abat ses cartes confédérales*, dans *L'Écho*, 31 octobre 2013. - *L'objectif confédéral de la N-VA*, dans *L'Écho*, 29 octobre 2013. - Christian DE VISSCHER et Vincent LABORDERIE, Belgique : stop ou encore ? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatisme, dans *Politique étrangère*, n° 4, 2013, p. 23-35. - Eric STEFFENS, *La N-VA donne sa définition du confédéralisme*, VRT-NWS, 30 octobre 2013. https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2013/10/30/la_n_va_donne_sa_definition_du_confederalisme-1-1766676/

142 Benoît MATHIEU, *Voici à quoi ressemble le confédéralisme à la sauce N-VA*, dans *L'Écho*, 15 janvier 2016. - *La confédération belge selon la Nieuw-Vlaamse Alliantie*, dans *L'Écho*, 19 janvier 2019.

143 Olivier MOUTON, *"La N-VA propose une vision plus cohérente de la Belgique"*, *Interview de Bart Maddens*, dans *Le Vif*, 28 janvier 2014. <https://www.levif.be/actualite/belgique/la-n-va-propose-une-vision-plus-coherente-de-la-belgique/article-normal-61881.html>

144 Frank SEBERECHTS, *Onvoltooid Vlaanderen, Van Taalstrijd tot Natievorming*, VrijDad, 10 avril 2017. - BELGA, *La stratégie de Bart De Wever pour arriver au confédéralisme*, dans *Le Vif*, 2 mai 2017. <https://www.levif.be/actualite/belgique/la-strategie-de-bart-de-wever-pour-arriver-au-confederalisme/article-normal-654855.html> - Salim NESBA, *Les plans de De Wever pour arriver au Confédéralisme*, dans *L'Écho*, 2 mai 2017- Pour un État confédéral, De Wever s'en remet aux francophones, dans *L'Écho*, 3 mai 2017.

145 Alain NARINX, *La Belgique ingouvernable ?* dans *L'Écho*, 28 mai 2019.

avec 58 sièges sur 124, le scénario indépendantiste est à portée de main. Quant au confédéralisme, il est sans nul doute à l'ordre du jour.

Quelle conclusion tirer de cette évolution et de cette situation présente ? Nous la tenterons dans un prochain papier. Assurément, le projet de confédéralisme de la N-VA n'est pas notre modèle. En Wallonie, nous sommes de plus en plus nombreux à penser en termes de réforme institutionnelle sur base de quatre régions et non de deux communautés tutélaires. Nombreux sont ceux aussi qui à Bruxelles et en *OstBelgien* réfléchissent sur cette base.

Faut-il dire que nous n'avons rien en commun avec la N-VA ? Je ne le crois pas. Nous avons probablement le même désir de transformer l'État pour qu'il atteigne un nouvel équilibre et soit plus pertinent, plus efficient, plus démocratique. Cela implique évidemment de concevoir des passerelles entre les différents projets. C'est à cela que nous nous attacherons dans notre prochain et dernier papier.

5. Ce confédéralisme qui vient

5.1. Acter le discours confédéral

L'État belge va encore muter, déclarait Hervé Hasquin le 13 octobre 2000. Et l'historien - alors également ministre-président de la Communauté française - d'estimer que, dans un délai sur lequel il ne voulait pas se prononcer, *la Belgique ne sera plus un État fédéral, mais un État confédéral*, ajoutant que : *c'est du cousu main*¹⁴⁶. Cette dernière expression signifie qu'il s'agit d'une entreprise qu'on est sûr de réussir. Ce qui rappelle à quel point ceux qui s'y opposent obstinément mènent une tâche difficile.

Le confédéralisme, je l'ai montré, est intrinsèquement lié à l'évolution institutionnelle de la Belgique, depuis ses origines, probablement au même titre que le fédéralisme. Le mentor de Hervé Hasquin en politique, le constitutionnaliste François Perin (1921-2013), l'avait évoqué dès 1969, à l'aube de la réforme de l'État. Lors d'une interpellation de Gaston Eyskens (1905-1988), le professeur liégeois avait observé que la philosophie du parti du Premier ministre CVP lui-même était davantage confédéraliste que fédéraliste¹⁴⁷. Près de quarante ans plus tard et bien avant la réforme de 2014, deux jeunes chercheurs de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Marie Olivier et Michel Pâques, constataient, pour leur part, que le système belge était arrivé à mi-chemin entre l'État unitaire et la création d'États souverains. *Par certains aspects, il emprunte déjà au confédéralisme*¹⁴⁸, observaient-ils, tout en soulignant que certaines bases du fédéralisme faisaient encore défaut...

Le discours confédéral s'appuie sur un élément réel à la fois tactique et sociologique, notait le journaliste Christophe De Caevel en 2010 dans *L'Écho*. C'était l'époque où la N-VA venait d'inscrire le confédéralisme à son programme intitulé *Nu durven veranderen (Oser changer maintenant)* et alors que l'*OpenVLD*, le *CD&V* et le *sp.a* s'en faisaient les promoteurs, avec

¹⁴⁶ Hasquin : "On va vers le confédéralisme", dans *L'Écho*, 13 octobre 2000.

¹⁴⁷ Interpellation de François Perin, dans *Annales parlementaires, Chambre*, 13 mai 1969 p. 5 et 6.

¹⁴⁸ *Par exemple, en partageant la compétence des relations internationales (art. 167) et en permettant aux communautés, aux régions et à l'État de conclure entre eux des accords de coopération qui ressemblent à des traités entre sujets de droit international (article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980)*. Michel PÂQUES et Marie OLIVIER, *La Belgique institutionnelle, Quelques points de repère*, dans Benoît BAYENET, Henri CAPRON et Philippe LIEGEOIS édts., *L'Espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique*, p. 60, Bruxelles, De Boeck, 2007. - La Belgique a construit son modèle institutionnel fédératif non par une dynamique de centralisation, mais de décentralisation. De surcroît, les partis politiques y jouent un rôle prédominant et les éléments confédéraux qui prévalent depuis l'origine de la réforme. Rolf FALTER, *Belgium's Peculiar Way to Federalism*, in Kas DEPREZ and Louis VOS, *Nationalism in Belgium, Shifting Identities, 1780-1995*, p. 193, London, MacMillan, 1998.

certes de fortes nuances entre eux ¹⁴⁹. De Caevel, qui est un des plus fins observateurs francophones de ce positionnement institutionnel flamand, qualifiait le discours confédéral de *tactique* parce que les partis traditionnels peuvent indiquer une volonté très ambitieuse de réforme de l'État au-delà d'une simple adaptation du fédéralisme, et aussi de *sociologique*, car, disait-il, les deux grandes communautés belges ne vivent pas ensemble, mais côte à côte, avec des références culturelles divergentes. Acter le discours confédéral aiderait, notait-il, à *reconstruire les ponts entre communautés* ¹⁵⁰. C'est ce que Didier Reynders avait tenté de faire en 2007 dans une interview au journal *Le Monde*, dans laquelle le président des libéraux francophones avait, disait-on, rompu un tabou. Le libéral liégeois avait simplement constaté la position politique flamande et prôné de la prendre sérieusement en compte : *la logique à l'œuvre en Belgique est celle d'une confédération*, avait dit Reynders. *L'enjeu est donc d'apprendre à faire vivre ensemble des gens qui se meuvent déjà dans des univers différents. Et c'est cela qui me semble encore possible*. Cette parole libre lui avait immédiatement valu le pilori en Wallonie et à Bruxelles ¹⁵¹. En janvier 2008, Philippe Moureaux (1939-2018) s'essaya aussi à cet exercice en ouvrant la voie d'une négociation du confédéralisme à la flamande, pour autant, disait l'ancien ministre, que les francophones y conservent la solidarité nationale comme valeur ajoutée et qu'ils obtiennent la stabilisation du royaume de Belgique par un verrouillage institutionnel concrétisé par des lois spéciales désormais votées au 3/4 des suffrages ¹⁵². Le socialiste bruxellois n'avait pas, lui non plus, été porté en triomphe dans sa communauté...

Si on dépasse ces ballons d'essai salutaires, un dialogue sérieux et fort entre les composantes institutionnelles de l'État belge reste essentiel. Néanmoins, ce qui pose problème dans les modèles prospectifs flamands, ce n'est pas l'accroissement de compétences renforçant les moyens d'action des entités fédérées, voire même la transformation de l'État vers un au-delà du fédéralisme : on sait depuis longtemps que le fédéralisme belge est de désintégration. Ce qui pose véritablement question, c'est l'évolution du discours flamand vers un modèle binaire renforcé, qui ne tient pas compte des mutations institutionnelles de ces cinquante dernières années. On pouvait penser que les changements constitutionnels allaient permettre d'abandonner une vision étriquée du paysage institutionnel ; on avait imaginé que ces transformations nous éloigneraient d'un face-à-face simpliste, parce que binaire et dichotomique ; on aurait aimé qu'évolue cet antagonisme passéiste qui ne parvient pas à dépasser le stade *des deux grandes communautés*. Si on tend l'oreille, on observe d'ailleurs qu'un certain nombre de Wallons et de Bruxellois francophones n'y échappent pas non plus, ce qui nous paraît très regrettable.

5.2. Une autre pensée institutionnelle, polycentrique et équilibrée

Il existe en effet une autre manière de penser la réalité. Elle se fonde sur une tradition (con)fédéraliste wallonne qui, de Julien Delaite à Jules Destrée, de Georges Truffaut à Freddy Terwagne et François Perin a mis en avant le fait régional. Il existe sans aucun doute un fil conducteur qui relie quelques renardistes de la droite et de la gauche de l'échiquier politique, issus du MPW ou de ses sympathisants et cheminant au travers de la commission institutionnelle du Manifeste pour la culture wallonne en 1983, à la longue préparation du congrès des socialistes wallons tenu à Ans en février 1991 où Robert Collignon avait espéré voir triompher un modèle qu'il avait esquissé deux ans auparavant ¹⁵³. Portée par Jean-

149 *Confédéraliser, version N-VA : qu'est-ce qui reste ?* dans *L'Écho*, 25 mai 2010. - *Du confédéralisme "soft" à la vitrine de l'Open VLD*, dans *L'Écho*, 24 mai 2010.

150 Chr. DE CAEVEL, *Le diable confédéral avance masqué*, dans *L'Écho*, 29 mai 2010.

151 Chr. DE CAEVEL, *Tabou confédéral, Édito*, dans *L'Écho*, 13 novembre 2007. - Jean-Pierre STROOBANTS, *En Belgique, "la logique est celle d'une confédération"*, *Didier Reynders, libéral francophone, exige un "signal clair" des Flamands sur leur volonté de maintenir un État fédéral*, dans *Le Monde*, 10 novembre 2007.

152 *L'État confédéral, selon Moureaux*, Entretien avec Philippe Engels, dans *Le Vif*, 4 janvier 2008, <https://www.levif.be/actualite/magazine/l-etat-confederal-selon-moureaux/article-normal-891367.html>

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

Maurice Dehousse sur ce plan régional, la réforme de l'État de 1993 a constitué une étape vers cette vision. Six ans plus tard, c'est l'intervention du politologue spécialiste de l'État fédéral en Belgique, Jacques Brassinne, au Congrès *La Wallonie au futur* de 1998 qui permet de renouer le fil ¹⁵⁴. Le vice-président du CRISP et de l'Institut Destrée observait que, *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*. Jacques Brassinne 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* ¹⁵⁵.

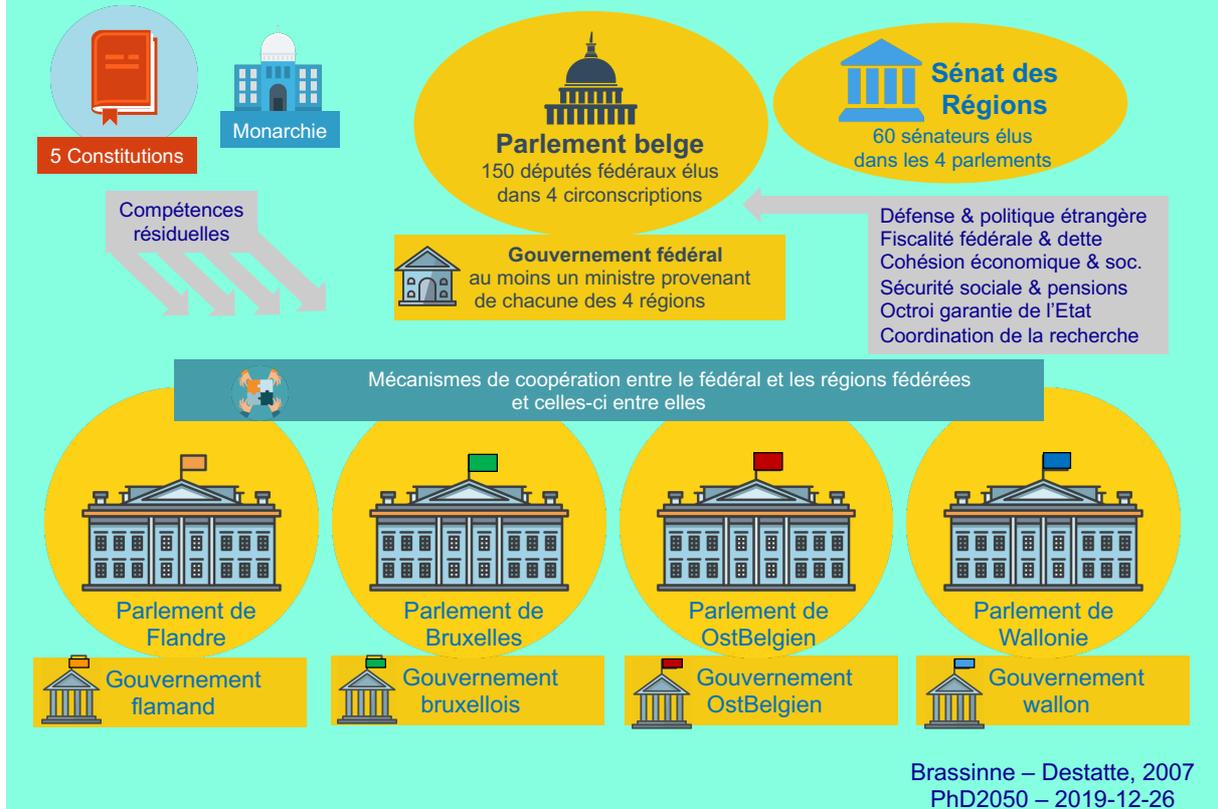
En 2006 et 2007, l'Institut Destrée a mené un projet interne pour fonder une vision prospective institutionnelle. Il s'agissait de disposer d'un modèle clair, portant sur un horizon lointain, et constituant un atout stratégique indéniable pour tous ceux qui voudraient faire progresser les institutions de manière raisonnable et efficace.

Cette Belgique se présente comme un État fédéral composé de quatre Régions fédérées : la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et la Région germanophone, OstBelgien. Elles seraient égales en droit et auraient un territoire définitivement fixé et reconnu. Elles disposeraient toutes des mêmes compétences et les exerceraient, respectivement, dans des matières identiques, uniquement sur leur propre territoire. Les frontières des quatre Régions seraient définitives et fixées sur la base actuelle, qui est celle qui a été fondée voici déjà plusieurs dizaines d'années. Les quatre Régions, chacune pour ce qui la concerne, seraient compétentes pour toutes les matières qui ne sont pas attribuées formellement à l'État fédéral par la Constitution. Afin que les Régions puissent pleinement assumer leurs responsabilités, elles seraient également responsables pour tout ce qui concerne les enseignements primaire, secondaire et supérieur, la recherche scientifique dans toutes ses composantes, ainsi que pour la culture et les matières personnalisables. Les quatre Régions fédérées assumeraient la pleine responsabilité de leurs actes politiques. La détermination des impôts fédéraux et des impôts régionaux serait établie de telle manière que toutes les entités puissent se financer par elles-mêmes sur le long terme. Le pouvoir fédéral exercerait ses compétences dans les matières suivantes : la cohésion économique, sociale et monétaire dans le cadre européen, la politique étrangère, la défense, la justice, la police fédérale, la sécurité sociale (solde de ce qui n'a pas été transféré par la réforme de 2011-2014), les pensions, la santé publique, la dette publique, l'octroi de la garantie de l'État, la fiscalité fédérale, la coordination dans le domaine de la recherche scientifique. Outre l'Exécutif, les institutions fédérales se composeraient d'une Chambre de cent-cinquante députés 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 deviendrait une véritable Chambre des Régions composée de soixante sénateurs élus par chacun des Parlements régionaux.

154 Jacques BRASSINNE, *La Wallonie et la réforme de l'État*, dans *La Wallonie au futur, Sortir du XXème siècle, évaluation, innovation, prospective*, p. 262-263, Charleroi, Institut Destrée, 1999.

155 *Ibidem*, p. 273.

Un fédéralisme à 4 entités fédérées (2007-2019)



Les compétences du Sénat porteraient 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 disposerait d'un droit d'évocation dans les autres matières. Le vote des propositions et projets de loi y serait conditionné à l'obtention de la majorité absolue dans chaque groupe territorial. Afin de favoriser une entente durable entre les Régions fédérées, il sera nécessaire d'identifier et de renforcer les mécanismes de coopération entre l'État fédéral et les Régions fédérées, mais également entre les quatre Régions fédérées elles-mêmes. Les mécanismes de coopération porteront aussi sur les domaines économique, social et fiscal. Chaque Région s'engagerait, conformément à la Constitution, à respecter les Droits de l'Être humain, les libertés fondamentales et les droits des minorités, conformément à la Convention-Cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Le projet volontariste d'un fédéralisme raisonnable et équilibré, fondé sur quatre Régions égales en droit est simple, pédagogique et facilement appropriable par les citoyennes et les citoyens, ce qui constitue une véritable innovation. Sa vertu profonde réside dans le fait qu'il permettrait de faire échapper la Belgique à la logique néfaste de l'affrontement entre les clans linguistiques, de rompre le face-à-face destructeur en recherchant un nouvel équilibre. Le fédéralisme à quatre Régions égales en compétences permettrait 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, etc. La Région germanophone pourrait émerger sur le plan des compétences régionales et contribuer à l'équilibre de l'ensemble. La Flandre y trouverait l'occasion d'un redéploiement territorial sur la métropole anversoise et d'un affaiblissement des démons du *nationalisme belliqueux*, opposé au *nationalisme amoureux*, pour reprendre la typologie de l'historien Pierre Nora. Quant à la Wallonie, elle pourrait sortir l'enseignement, la recherche, la culture, l'éducation permanente de leur ghetto moral et financier : à l'heure de la société

de la connaissance, elle retisserait enfin ces compétences essentielles avec celles de l'aménagement du territoire, de l'action sociale et du développement des entreprises ¹⁵⁶.

En adoptant ce modèle, il serait assurément possible de stabiliser l'État belge au travers d'un fédéralisme très avancé qui peut apparaître comme une évolution légitime d'un système qui en a mis progressivement en place les balises. En tout cas, de Johan Vande Lanotte à Didier Reynders, ou de Karl-Heinz Lambertz à André Antoine, nombreux sont ceux qui ont pu le valoriser depuis divers bancs ¹⁵⁷.

5.3. Une base de discussion confédérale entre la Flandre, Bruxelles, l'OstBelgien et la Wallonie

Après avoir précédemment décrit le modèle de la confédération belge selon la N-VA, telle qu'il s'est développé depuis octobre 2013 avec l'attribution de compétences résiduelles aux communautés flamande et wallonne et le maintien de deux régions spécifiques pour Bruxelles et la Communauté germanophone, il nous paraît utile, sinon indispensable, de rapprocher les formules pour en débattre. En comparant les deux figures que constituent, d'une part, le fédéralisme à 4 entités fédérées et, d'autre part, la confédération belge selon la N-VA, chacun mesure l'ampleur des différences... Aucun des deux ne survivra à une discussion institutionnelle. Un troisième modèle est à construire, de nature à satisfaire les différentes parties et à lui donner suffisamment de pertinence et de solidité pour en assurer la pérennité et la durabilité. Politiquement, ce passage vers un modèle de synthèse, encore à inventer, pose au moins deux problèmes majeurs. Le premier est celui de la légitimité : sur quelle base refonder pour les citoyens un cadre tellement différent du pacte de 1831, mais qui, en même temps, puisse faire sens et s'imposer sans être contesté ? Le second problème est celui de la robustesse de la nouvelle union entre les entités qui s'associeront dans le nouveau modèle fédéral avancé ou confédéral - j'ai déjà dit que les mots importaient peu en cette matière.

Pour donner une légitimité suffisante au nouveau modèle, il semble que la solution préconisée par le professeur de droit constitutionnel Hugues Dumont puisse posséder toute l'ampleur nécessaire : il s'agirait d'élire dans la circonscription fédérale les membres d'un Congrès national investi d'un pouvoir constituant. Ainsi, les Chambres rendues constituantes par l'adoption d'une déclaration de révision pourraient-elles fixer une procédure exceptionnelle pour que ce Congrès national (fédéral ou confédéral) refonde l'État, ou en tout cas son cadre, sur de nouvelles bases ¹⁵⁸. Cependant, et parallèlement, il s'agit de rendre le modèle robuste et pérenne par un pacte fédéral ou un traité confédéral conclu entre les différentes entités. Si le modèle approuvé par la constituante est celui que nous préconisons, les quatre entités auront dès lors à négocier entre elles pour finaliser ce document fondateur. Chacune ensuite rédigera sa propre charte ou constitution.

Sur la table du Congrès national et des entités qui refondent le pacte, parmi d'autres, se trouveront les modèles N-VA de confédéralisme à 2+2 et celui de fédéralisme à 4. Un confédéralisme à 4 peut être envisagé qui rejoindrait les points de vue et serait mis en débat. Un Parlement belge quadritaire jouerait à la fois le rôle de Chambre confédérale et de Sénat des Régions. Les députés confédéraux, au nombre de 60, seraient élus au scrutin secret au

156 Jacques BRASSINNE de la BUISSIERE et Philippe DESTATTE, *Un fédéralisme raisonnable et efficace pour un État équilibré*, Namur, Institut Destrée, 24 février 2007. http://www.institut-destree.org/files/files/IDI_Education-permanente/2006/EP-A33-1_J-Brassinne_Ph-Destatte_Quatrieme-Voie_FR.pdf

157 Ph. DESTATTE, *Le (con)fédéralisme n'est pas un problème, c'est une solution*, Blog PhD2050, Bruxelles, 14 juillet 2014, <https://phd2050.wordpress.com/2014/07/14/confederalisme/>

158 Hugues DUMONT, *Étudions l'avenir possible pour l'État belge*, dans *Le Vif*, 14 novembre 2019, p. 29. A noter que, à l'heure des grandes manipulations occultes et numériques de l'opinion, je ne suis pas Hugues Dumont sur son éventuelle ratification par un référendum.

sein des parlements de Bruxelles, de Flandre, d'OstBelgien et de Wallonie qui en désigneraient chacun quinze. Aucune loi fédérale ne serait adoptée si elle ne rassemble pas la majorité dans chacun des groupes régionaux. Le Gouvernement fédéral serait composé de huit ministres désignés par les quatre régions. Cette désignation se ferait par le gouvernement de chaque État confédéré qui pourrait désigner quelqu'un en son sein ou choisir en-dehors une ou des personnalités qualifiées (un ancien commissaire européen, un ancien gouverneur, etc.), qui auraient à la fois vocation et capacité à représenter leur région confédérée, mais aussi à coopérer avec leurs pairs au niveau fédéral. Les ministres représenteraient clairement leur entité confédérée. La formation du gouvernement fédéral se ferait obligatoirement dans la foulée des gouvernements des entités confédérées dans les deux mois qui suivent les élections régionales. Seraient ainsi résolues ces longues crises postélectorales qui décrédibilisent le monde politique fédéral.



Les compétences du niveau fédéral porteraient sur la défense et la politique étrangère de la confédération, la fiscalité fédérale et la dette, la cohésion économique et sociale, la sécurité sociale et les pensions, la Cour de Cassation, la Cour constitutionnelle, la TVA et les accises. L'ensemble des autres compétences, dites résiduelles, y compris l'impôt sur les personnes physiques seraient attribuées aux entités confédérées.

L'organisation et le fonctionnement des parlements et gouvernements de Bruxelles, Flandre, OstBelgien et Wallonie seraient précisés dans le cadre de leur autonomie constitutive et inscrits dans leur charte ou constitution respective.

Un Conseil de Concertation permanente serait mis en place et réunirait mensuellement les Premiers ministres de Bruxelles, Flandre, OstBelgien et Wallonie. Un Conseil de même type se réunirait tous les deux mois entre les ministres des entités confédérées en charge des quinze enjeux d'avenir identifiés dans la déclaration de politique fédérale.

Conclusion : osons le confédéralisme, mais à quatre !

C'est l'ancien professeur de lettres et d'histoire, Élie Baussart (1887-1965), enseignant au Collège des Jésuites à Charleroi, qui écrivait dès 1928 que *la Flandre et la Wallonie ne sont pas faites pour la Belgique ; la Belgique est faite pour la Flandre et la Wallonie. Comme l'État est fait pour le citoyen et non le citoyen pour l'État*¹⁵⁹. Ce qui semblait osé à ce moment relève aujourd'hui du simple bon sens. Quatre-vingt-dix ans plus tard, nous ajouterons Bruxelles et l'OstBelgien à la Flandre et à la Wallonie, car le fédéralisme, qu'on l'aime ou non, est passé par là. Et sa réalité a prévalu.

Au moment du Pacte d'Egmont, en 1978, le député CVP Jan Verroken évoquait les mécanismes de développement institutionnel inscrits dans l'accord, refusant de s'engager dans les étiquettes pour dire si l'évolution portait la Belgique vers le fédéralisme ou le confédéralisme, considérant que l'on pouvait se diriger vers une sorte de royaume de républiques unies (*een soort koninkrijk van verenigde republieken*)¹⁶⁰. Ainsi, faut-il aujourd'hui cesser cette forme de postulat aussi futile qu'inutile chez certains francophones selon lesquels le confédéralisme ne serait qu'une dérive inéluctable vers la séparation, *toute phase confédérale n'étant qu'une transition vers la dissolution de l'État*¹⁶¹. En effet, nous pourrions avantageusement considérer que le confédéralisme constitue le fameux point d'équilibre recherché dans les sept vagues précédentes de réformes de l'État. Nous savons également que toute absence d'accord au niveau fédéral aboutirait à un confédéralisme de fait. Ne vaut-il donc pas mieux se mettre autour d'une table et construire ce que Bruxellois, Flamands, Germanophones et Wallons peuvent encore concevoir ensemble avec toute leur expérience de l'innovation dans l'ingénierie institutionnelle ? François Perin rappelait avec raison que, à la veille des émeutes de 1830 - et même pourrait-on ajouter, juste avant la fin de l'intervention hollandaise, le 26 septembre -, aucun n'imaginait l'indépendance de la Belgique. La suite de l'analyse du professeur est bien connue : *raisonnablement, en attendant une plus grande unité européenne, sans doute à l'aube du troisième millénaire, le démembrement progressif et négocié de l'État belge est plus vraisemblable et aussi plus rentable pour tous qu'une brusque implosion provoquée par une crise sans issue. Fédéralisme ou confédéralisme ? Toutes les solutions transitoires et relativement instables seront très compliquées, fruits de compromis plus ou moins boiteux*¹⁶².

Ce choix du confédéralisme ne sera évidemment pas simple. Il impliquera des mécanismes de cohésion et de responsabilisation. Qui en douterait ? Et, si nous avons pu observer qu'au fil du temps, tous les grands partis démocratiques flamands se ralliaient à l'idée de confédéralisme, nous avons vu également que tous, y compris la N-VA¹⁶³, souhaitaient que ces mécanismes persistent. Comme l'affirmait déjà clairement le député Étienne Knoops lors de la discussion de la réforme de 1980 : *dans un État, même fédéral ou confédéral, la règle de la solidarité doit être appliquée. Si tel n'était pas le cas, il n'y aurait plus d'État*. Le libéral disait avoir frémi en entendant en commission certains membres vouloir appliquer, sans la nommer, ce que l'on appelle au niveau international la loi du juste retour. *Si les régions et les communautés n'étaient financées que sur cette base du juste retour, il n'y aurait plus demain d'État belge sous quelque forme que ce soit*¹⁶⁴.

159 Elie BAUSSART, 1930 *verra-t-il la faillite de 1830 ?*, dans *La Terre wallonne*, Octobre 1928, p. 24.

160 *Ik erkende zelfs dat er in dit Egmontplan ingebouwde mechanismen zitten die de geschetste structuren automatisch tót verdere ontwikkelingen zullen laten komen. Ik wil mij thans verder evenmin bezondigen aan etikettevitterij, over de vraag of wij hiermee al dan niet naar een federalisme of een confederalisme evolueren. Men zou evengoed kunnen stellen dat wij met dit land naar een soort koninkrijk van verenigde republieken evolueren.* Intervention de Jan Verroken, *Annales parlementaires*, Chambre, 2 mars 1978, p. 1312.

161 Christian FRANCK e.a., *Choisir l'avenir, La Belgique en 1999*, p. 27, Bruxelles, Luc Pire, 1999.

162 François PERIN, *Histoire d'une nation introuvable*, p. 296, Bruxelles, Legrain, 1988.

163 Le confédéralisme belge selon la Nieuwe-Vlaamse Alliantie, dans *L'Écho*, 19 janvier 2019.

164 Intervention d'Étienne Knoops, dans *Annales parlementaires*, Chambre, 31 juillet 1980, p. 2814.

Si ce principe est partagé et respecté à Anvers, Bruxelles, Eupen et Namur, n'hésitons pas à écrire, comme le faisait Christophe De Caebel en 2007 *Osons le confédéralisme...*¹⁶⁵ Mais seulement si nous le mettons en place et l'assumons à quatre¹⁶⁶.

Et puis, s'il échoue, il sera toujours temps d'envisager d'autres formules. Notre créativité et notre capacité d'innovation ne seront certainement pas prises en défaut...

165 Christophe DE CAEVEL, *Osons le confédéralisme*, dans *L'Écho*, 6 octobre 2007. - Son édito du 10 juin 2008 y faisait référence : *Un an après, seuls les séparatistes ont le sourire*, écrit après les menaces de la nouvelle présidente du CD&V Marianne Thyssen, de mettre en cause la solidarité interpersonnelle à défaut d'une profonde réforme de l'État.

166 Olivier MOUTON, *Le confédéralisme à quatre pour débloquer la Belgique*, dans *Le Vif*, 10 juillet 2014.