

**LA REFORME DE L'ETAT BELGE :**

**LES ACQUIS DU SYSTEME INSTITUTIONNEL ACTUEL**

**ET**

**PERSPECTIVES D'AVENIR**

Prof. Michel Quévit (UCL)

Août 2008

RIDER II, rue Octave Lotin, 4 -1450 CHASTRE (BE) - Tel: 081 61 37 04 \_ gsm : 0475 35.07.66

E-mail: [michel.quevit@win.be](mailto:michel.quevit@win.be)

## CONTENU DES MATIERES :

I. LES ACQUIS DU SYSTEME INSTITUTIONNEL BELGE : une Fédération qui font des Régions et des Communautés des « quasi Etat »..... 3.

- 1.1. L'équipollence des normes.
- 1.2. La compétence internationale des entités fédérées.
- 1.3. Une solidarité interrégionale reposant le principe de la péréquation financière verticale avec le maintien au niveau fédéral de compétences impliquant une solidarité interpersonnelle entre les citoyens.
- 1.4. Un système institutionnel construit sur la dualité « Communautés-Régions ».

II. POUR UNE REFORME DE L'ETAT REACTUALISEE ET ELARGIE : quelques enjeux liés au contexte politique et économique actuel.....10

2.1. Le choix entre Confédération ou Fédération : lever les ambiguïtés liées à la signification donnée au concept d'Etat confédéral.

2.2. Le principe de l'équité sociale et le système de péréquation financière : clé de voûte du système institutionnel belge.

2.2.1. Garantir le respect de l'équité sociale.

2.2.2. Maintenir un système de péréquation financière solidaire et garant du modèle social actuel.

2.2.3. Maintenir au niveau de l'Etat fédéral des compétences relatives à la perception de l'IIP et de l'Impôt des sociétés.

2.3. Le principe de la territorialité comme fondement du nouveau système institutionnel belge.

2.3.1. Pourquoi le principe de la territorialité reposant sur les Régions s'impose-t-il au fonctionnement institutionnel futur de la Belgique ?

2.3.2. Les principaux avantages de l'application du principe de territorialité pour Bruxelles et la Wallonie.

2.3.3. Implications du principe de territorialité sur le nouveau système institutionnel belge.

2.3.4. Les relations entre la Région wallonne et la Région bruxelloise dans le nouveau dispositif institutionnel belge : la nécessité de mettre en place un dispositif de gouvernance commun.

2.4. Faire de la Belgique un espace interculturel européen et ouvert sur un monde en voie de globalisation.

2.4.1. Opter pour un bilinguisme passif.

2.4.2. Développer la connaissance active de l'anglais.

III. LE SCENARIO DE L'ECLATEMENT DE LA BELGIQUE : QUELLE SOLUTION POUR LA WALLONIE ET BRUXELLES ?.....21

3.1. Le contexte politique actuel de l'éclatement éventuel de l'Etat belge : essai d'analyse.

3.2. Quelques réflexions prospectives et indicatives pour un nouvel Etat belge sans la Flandre.

3.2.1 Une fédération belge composée de deux entités fédérées : la Wallonie et Bruxelles

3.2.2. Un élargissement des frontières de Bruxelles aux communes à majorité francophone de la périphérie.

3.2.3. Un système de péréquation financière « ad hoc » entre Bruxelles et la Wallonie.

**LA REFORME DE L'ETAT BELGE :**  
**LES ACQUIS ACTUELS ET PERSPECTIVES D'AVENIR**  
**DU SYSTEME INSTITUTIONNEL BELGE**

La crise politique que traverse la Belgique ouvre un large débat de fond sur le devenir du pays et sur la nécessité d'une nouvelle réforme du système institutionnel belge. Sorti des cénacles politiques qui avaient tendance à l'enfermer, le débat anime aujourd'hui tant les milieux universitaires que les milieux artistiques, associatifs et l'ensemble des citoyens. Nous ne pouvons que nous en réjouir parce qu'il témoigne de l'intérêt qu'accorde la population au sort de nos institutions.

Ce document n'a d'autre finalité que de participer à ce débat citoyen. Autant dire qu'il n'a d'autre ambition que d'apporter un point de vue personnel sur la Réforme de l'Etat en gestation et de formuler des suggestions qui sont loin d'épuiser toutes les implications d'un enjeu aussi fondamental.

Il se fixe trois objectifs principaux :

- analyser les acquis du système institutionnel belge suite aux différentes réformes initiées depuis le début des années 70 ;
- formuler quelques suggestions en faveur d'une réforme de l'Etat réactualisée et élargie ;
- engager une réflexion prospective sur les relations entre Bruxelles et la Wallonie dans l'hypothèse d'une séparation voulue par la Flandre.

**I. LES ACQUIS DU SYSTEME INSTITUTIONNEL BELGE : une Fédération où Régions et Communautés sont des « quasi Etats ».**

D'après la constitution, le système institutionnel belge actuel est une Fédération. Cependant comparativement aux autres systèmes fédéraux existants, le système belge a des caractéristiques spécifiques qui l'en distinguent fondamentalement. En effet, notre système institutionnel s'appuie sur quatre grands principes qui le rendent unique au monde :

- l'équipollence des normes fédérales et fédérées.
- la compétence internationale des entités fédérées
- une péréquation financière verticale reposant sur le maintien au niveau fédéral de compétences de solidarité interpersonnelle entre les citoyens.
- un système d'entités fédérées reposant sur la configuration « Régions-Communautés ».

La nouvelle réforme de l'Etat belge devrait vraisemblablement consolider ces avancées institutionnelles en les adaptant à l'évolution actuelle des relations entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

Un bref examen des quatre principes à la base du système institutionnel belge permettra de mieux appréhender l'importance de ces acquis et de mesurer les enjeux d'une nouvelle réforme.

### **1.1. L'équipollence des normes.**

L'équipollence des normes signifie que les normes fédérales (lois) et les normes décidées par les entités fédérées (décrets) ont une « force de loi » identique. En d'autres termes, chaque entité (Etat fédéral, Région ou Communauté) est souveraine dans le cadre de ses compétences particulières qui lui sont fixées par la Constitution, sans qu'une entité ait la possibilité d'exercer une quelconque autorité sur les autres. L'application de ce principe implique que les entités fédérées sont comme l'Etat fédéral dotées de *compétences exclusives* c-a-d qu'une même compétence ne peut pas être détenue à la fois par les entités fédérées et par l'Etat fédéral. En outre, des mécanismes permettant d'éviter les conflits de compétence et d'intérêts entre entités fédérées et Etat fédéral sont mis en place dans le *respect du concept de la loyauté fédérale*.

Il est utile de rappeler que l'inscription du principe de l'équipollence des normes se justifiait sur le plan pratique par la prédominance démographique de la Flandre (qui regroupait près de 55% de la population) sur les autres entités fédérées (qui représentaient près de 45%). Si on avait, par exemple appliqué le système fédéral allemand, la Flandre aurait pu s'opposer à tout décret voté par les autres entités fédérées si elle jugeait que ce dernier allait à l'encontre de ses intérêts et les faire abolir par le parlement fédéral à la majorité simple tandis qu'aucune autre des entités fédérées ne pourrait numériquement avoir la même faculté.

L'équipollence des normes fait du système fédéral belge l'un des plus accomplis comparés à la plupart des Etats fédéraux et il n'est pas faux d'affirmer que les entités fédérées belges possèdent la plénitude de la souveraineté de droit interne dans l'exercice de leurs compétences exclusives.

Avec l'équipollence des normes, la Belgique s'inscrit de fait dans la logique d'un système de type confédéral tout en s'en défendant.

### **1.2. La compétence internationale des entités fédérées.**

La compétence internationale des Régions et des Communautés est une autre spécificité importante du système institutionnel belge. Les Régions et les Communautés sont reconnues comme des entités de droit international dans l'exercice de leurs compétences. En effet, elles disposent de la capacité de conclure des traités internationaux avec des Etats souverains dans les matières relevant de leurs compétences propres. Nous nous trouvons ici aussi face à une innovation institutionnelle de taille comparée aux autres Etats fédéraux<sup>1</sup>.

En effet, la plupart des spécialistes du droit international estiment que si les entités membres d'une Fédération restent autonomes sur le droit interne, elles ont néanmoins renoncer à la plénitude de leur compétence internationale au profit de la Fédération, et donc de l'Etat fédéral. Dans une Fédération, l'Etat fédéral possède la personnalité juridique internationale. Elle constitue de ce fait un seul Etat dont les dispositions internes sont régies par le droit public interne et externe. Certains auteurs tirent de cette situation l'argument qu'il existe de

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet, la contribution d'Yves Lejeune dans l'ouvrage collectif dirigé par Marc Verdussen, *La Constitution belge, Lignes & entrelignes*, Ed. Le CRI, 2004.

facto au sein de la Fédération une hiérarchie des pouvoirs au profit de l'Etat central. C'est le cas de la plupart de Etats fédéraux existant. Il n'en reste pas moins que toutes les Fédérations reconnaissent aux Etats fédérés une capacité de contracter sur le plan international, mais sur des matières de portée locale et avec l'accord des autorités fédérales<sup>2</sup>.

C'est ce que le législateur a voulu éviter dans la Réforme de l'Etat belge où les Régions et les Communautés sont dotées de la personnalité juridique de droit externe et dès lors possèdent la plénitude de la souveraineté de droit externe mais dans les limites de l'exercice de leurs compétences. Le texte de la Constitution dans son article 167 concernant les relations internationales de la Belgique mentionnent trois dispositions importantes qui ne peuvent être plus explicite<sup>3</sup>:

1. Le Roi dirige les relations internationales mais sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion des traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

2. Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières qui relèvent des compétences des communautés et régions, et ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du parlement fédéral (Chambres des Représentants et Sénat).

3. Les Gouvernements des communautés et des régions concluent, chacun pour ce qui les concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétences de leur Conseil (c-a-d de leur parlement respectif). Ces traités, par ailleurs n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de leur Conseil.

Dès lors, les entités fédérées peuvent ainsi entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité, conclure des traités avec des Etats souverains, porter assentiment aux traités dont les matières relèvent de la compétence de leur Conseil respectif, participer aux travaux des grandes organisations internationales et représenter l'Etat belge au sein des Conseils de l'Union européenne.

En conséquence, tout comme pour l'équipollence des normes, il n'y a pas dans les relations internationales, de prééminence d'un niveau de pouvoir sur un autre (Etat fédéral et les entités fédérées) dans l'exercice de leurs compétences qui, rappelons-le, sont exclusives. Toutefois, il existe une suprématie relative de l'Etat fédéral sur les entités fédérées dans la mesure où l'autorité fédérale est responsable des engagements pris par les entités fédérées dans le cadre de leurs compétences si ces entités ne respectent pas leurs engagements internationaux ce qui veut dire concrètement, que si les entités fédérées ne respectent pas leurs engagements internationaux, l'autorité fédérale peut se substituer à elle, c'est-à-dire les remplacer en droit et en fait.

Il existe, certes, des limites à la capacité des entités fédérées de signer des traités internationaux, notamment lorsque la Belgique n'a pas reconnu la partie cocontractante ou lorsqu'elle n'entretient pas de relations avec l'Etat concerné ou lorsque les relations

---

<sup>2</sup> Notons que dans la Confédération suisse, les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence. Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.» Nous nous trouvons dans une situation assez similaire celle de la Belgique.

<sup>3</sup> Constitution belge, Titre IV ; - Des relations internationales, § 1 à 3.

diplomatiques avec cet État ont été rompues, suspendues ou compromises gravement et lorsque le traité envisagé est en opposition avec les obligations internationales de la Belgique. Mais, de toute évidence, ces limites se retrouveraient inéluctablement dans toute constitution confédérale sinon il n'y aurait plus de Confédération.

En conséquence, nous pouvons estimer que *la double combinaison de l'équipollence des normes et de la capacité de conclure des traités internationaux par les entités fédérées crée une dynamique de fonctionnement institutionnel qui se retrouverait de toute évidence dans une Confédération*. D'autant que, comme l'indique fort justement le constitutionnaliste Gil Rémillard, il ne suffit pas qu'il y ait un traité entre deux ou plusieurs Etats pour que l'on puisse parler de Confédération. Il faut que l'intégration soit plus poussée, qu'il se dégage de l'association une structure supraétatique.<sup>4</sup> Or, cette condition existe forcément dans le cas belge puisque l'Etat fédéral reste doté de compétences importantes, notamment sur le plan fiscal et international dans le cadre de ses compétences exclusives.

Dès lors, il n'est pas faux d'estimer qu'en comparaison avec la plupart des Etats de type fédératif, la Belgique est quasiment une « Confédération » sur un plan fonctionnel sans l'être encore sur un plan juridique (cfr. Partie II – point 2.1).

### ***1.3. Une solidarité interrégionale qui repose sur le principe de la péréquation financière verticale avec le maintien au niveau fédéral de compétences impliquant une solidarité interpersonnelle entre les citoyens.***

Dans tout Etat fédéral, la problématique de la péréquation financière est centrale car elle fonde le pacte fédéral entre les composantes fédérées de l'Etat. Ce dernier repose sur le principe de l'EQUITE TERRITORIALE et définit les solidarités financières qui en découlent. Tout système fédéral qui privilégie un fédéralisme de coopération est confronté à la question suivante : *comment assurer une distribution équitable des ressources fiscales entre des entités fédérées les plus riches et les moins riches afin d'assurer un développement le plus équitable de l'ensemble du territoire de la fédération ?*

Deux modes de péréquation financière sont le plus souvent mis en œuvre pour atteindre cet objectif :

- la *péréquation verticale* qui concerne les transferts venant de l'Etat fédéral vers les entités fédérées : c'est le mode qui a été privilégié en Belgique au travers du fonctionnement de l'Etat fédéral dans l'exercice des compétences de solidarité interpersonnelles.
- la *péréquation horizontale* qui concerne les transferts venant directement et automatiquement des entités fédérées, les régions plus riches contribuant à la croissance des régions plus pauvres via des redistributions fiscales automatiques : ex. une partie de l'IPP (impôts de personnes physiques) des régions les plus riches va vers les régions les moins riches en fonction de leur niveau de croissance et/ou de leur développement social. Cette contribution est définie en fonction de critères précis et réajustables dans le temps.

---

<sup>4</sup> . Rémillard, Gil, Le fédéralisme canadien, t.1, Ed. Québec/Amérique, Québec.1983.

### 1.3.1. Qu'en est-il dans les Etats fédéraux européens comparés au système fédéral belge ?

Le système de péréquation horizontale est la solution choisie par la plupart des Etats fédéralisés de l'Union européenne : ex. RFA, Autriche, Espagne, Italie, etc. Pour comprendre le fonctionnement de ce système de péréquation financière, prenons un exemple parmi les plus significatifs, celui de la RFA.

Dans le système fédéral allemand, deux types de landers coexistent : des *landers bénéficiaires*, les moins riches qui reçoivent automatiquement l'aide financière des *landers contributeurs*, les plus riches. Comme la situation socio-économique des différents landers peut évoluer dans le temps dans le sens positif ou négatif selon leur évolution économique, le système de péréquation est réajusté périodiquement. Ainsi, en 25 ans, la Bavière région plus rurale dans les années 50 est passée du stade de bénéficiaire au stade de contributeur dans les années 80 grâce à son essor technologique. Ce fut l'inverse pour Brême, région industrielle auparavant très riche qui est passé de la catégorie de lander contributeur à celle de bénéficiaire en raison de la crise du capitalisme industriel des années 60. Grâce à la péréquation financière horizontale, Brême commence actuellement à s'en sortir et deviendra prochainement un lander contributeur.<sup>5</sup>. Ce type de fédéralisme est aussi qualifié en RFA de « fédéralisme fraternel » qui traduit bien la volonté de coopération et d'équité soutenue par la population allemande dans le fonctionnement de son système fédéral.

La Belgique a opté pour *un autre système, celui de la péréquation verticale*. La solidarité financière entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles s'opère principalement par le biais des interventions liées à l'exercice des compétences du gouvernement fédéral dans des matières centrées sur la solidarité interpersonnelle dans des domaines tels que: la sécurité sociale, l'accès à la santé, les allocations familiales, le financement du chômage, les prépensions, etc...ainsi que dans des domaines économiques, tout particulièrement ceux relatifs à la fiscalité : ex. impôts des sociétés, fixation des taux de TVA, etc... Il existe bien un mécanisme de péréquation financière horizontale (ex. l'intervention de solidarité nationale) mais il est de faible portée financière.

Cette particularité du fédéralisme belge constitue le « socle » de l'unité fédérale actuelle. Ce choix a aussi une signification particulière : *il conforte la solidarité de tous les citoyens belge autour du modèle social belge mis en place après la seconde guerre mondiale*. On sait qu'il est qu'il est parmi les plus avancés en Europe non seulement en faveur des populations les plus défavorisées mais aussi de toutes les couches de la population.

### 1.3.2. Qu'en sera-t-il demain face aux propositions flamandes ?

Actuellement, un réel problème appert face aux propositions flamandes mises sur la table des négociations. Il serait dangereux d'en sous-estimer l'impact sur l'avenir du fédéralisme belge. Ces propositions visent à transférer aux Régions les compétences fédérales de solidarité interpersonnelle ainsi que des pans importants de la politique fiscale. Elles sont en contradiction avec le modèle coopératif et vont plutôt dans le sens du modèle concurrentiel de fédéralisme.

---

<sup>5</sup> En RFA comme dans la plupart des autres Etats fédéralisés, il est prévu cependant un système de péréquation verticale sur base de subventions octroyées directement par le gouvernement fédéral ( Bund) à certains landers pour résoudre un problème important et conjoncturel mais ces dotations restent faibles. Un tel système se combine avec celui de la péréquation horizontale qui est nettement plus important.

- le *fédéralisme de coopération* est basé sur le principe de l'équité territoriale qui postule l'existence d'un mécanisme de la solidarité financière entre les entités fédérées. Cette solidarité se traduit concrètement par l'octroi de transferts financiers venant des entités fédérées les plus riches vers celles qui le sont moins. C'est l'approche actuelle du système fédéral belge.
- le *fédéralisme concurrentiel* repose sur le principe que chaque composante fédérée reçoit les fruits de l'impôt en fonction de sa richesse propre. Il postule implicitement que tout système de péréquation financière est un frein à la croissance et à la compétitivité territoriale et ne peut, dès lors, qu'être très limité et conjoncturel. C'est *la thèse actuelle d'une grande majorité en Flandre* qui souhaite rapatrier du niveau fédéral vers les Régions, des compétences (avec leurs enveloppes financières) à forte connotation de solidarité (ex. sécurité sociale, santé, pensions, impôts des sociétés et des personnes physiques, etc.). C'est aussi dans cette direction que se profilent les propositions du CD&V/NVA en faveur d'un transfert massif de l'impôt des Personnes Physiques (IPP) vers les entités fédérées.

La prochaine réforme de l'Etat devra affronter les enjeux liés à la position flamande qui veut rapatrier au niveau des entités fédérées ces compétences au risque de provoquer une rupture de la solidarité financière et le divorce social « de facto » du pays (cfr. Partie II – point 2.2).

#### ***1.4. Un système institutionnel construit sur la dualité « Communautés-Régions ».***

Le système fédéral belge combine deux types d'entités fédérées : les Communautés (flamande, francophone et de langue allemande) et les Régions (Bruxelles, Flandre et Wallonie). Cette dualité originale résulte du contexte particulier de la Belgique qui regroupe des populations de culture et de langue différentes. Elle était déjà bien présente au début des tractations politiques pour la création d'un Etat fédéral belge. Toutefois, contrairement à une opinion répandue, ce clivage n'était pas simplement circonscrit aux relations qui opposaient les flamands et les francophones mais il traverse aussi les positions politiques des partis politiques francophones. Un petit recul historique est ici nécessaire pour comprendre cette situation plutôt paradoxale.

- ◆ En Flandre, la référence à la « communauté flamande » était inscrite dès la création de l'Etat belge au travers de la lutte menée par la population flamande contre la bourgeoisie francophone des Flandres et sa domination linguistique sur le territoire flamand<sup>6</sup>. Le mouvement flamand créé dès la naissance de l'Etat belge a lutté pour une cause communautaire : la reconnaissance de la langue de la communauté flamande dans l'Etat belge fortement dominé par une classe dirigeante francophone. Cette opposition a conduit à la constitution en Flandre d'une adhésion à une « nation flamande » sous le succès grandissant du mouvement flamand grâce à une légitimité politique acquise surtout avec le suffrage universel instauré en 1920. En Flandre, *la référence à la Communauté est symbolique autant que politique car elle est enracinée dans son histoire populaire d'émancipation et de reconnaissance sociale.*

---

<sup>6</sup> “De tall is gans het volk” était déjà la devise du mouvement flamand dès sa création et faisait référence à l'existence d'une communauté linguistique au-delà de ses variations dialectales. La langue française n'a jamais joué ce rôle en Wallonie par rapport aux dialectes wallons qu'elle a purement et simplement supplantés.

- ◆ En Wallonie, la référence à la « région » est apparue de manière déterminante avec le constat du déclin industriel de la Wallonie dans les années 60. La revendication à l'autonomie de la Wallonie était d'emblée territoriale mais elle se circonscrivait à l'enjeu de son redéploiement économique et non au devenir de la communauté française qui restait pour la plupart des wallons un concept plus théorique que réel.
- ◆ A Bruxelles, par contre, l'enjeu était encore différent. Bruxelles se sentait menacé par la volonté flamande de l'intégrer dans son territoire au nom d'une historicité qui en aurait fait au Moyen Age une ville flamande. Cette volonté d'annexion flamande de Bruxelles, devenue une ville à dominante francophone ne pouvait que susciter une réaction de la population bruxelloise. Celle-ci a donné naissance à un nouveau parti politique, le Front Démocratique des Francophones (FDF) qui a gagné rapidement les suffrages de la population bruxelloise. La référence à la « Communauté française » est apparue déterminante sur l'échiquier politique francophone surtout sous l'impulsion de ce parti politique qui s'est construit et développé sur l'enjeu de la défense de la langue française dans la capitale et dans sa périphérie.

La tension entre régionalistes et communautaristes est néanmoins restée très vive dans le landerneau politique francophone pendant plusieurs décennies. Pour certains partis politiques francophones tenant à la référence communautaire au nom de la défense des francophones bruxellois, la revendication « régionaliste » des wallons était considérée comme secondaire voire même appréhendée par certains comme une forme de « repli wallon ». Pourtant, l'enjeu du mouvement régionaliste wallon était de taille : il visait celui du redressement de son économie qui ne concernait pas directement Bruxelles à l'époque considérée en tant que capitale du Royaume, comme une ville prospère et sans grands problèmes économiques et sociaux. Malgré cette « distanciation symbolique » entre francophones, ceux-ci se mettront d'accord pour imposer dans les négociations institutionnelles des années 80, le concept de Région malgré la pression de la Flandre pour qui la référence communautaire avait aussi un objectif politique précis : *faire de Bruxelles un territoire intégré dans la Flandre*. Cet objectif stratégique de la Flandre n'est pas passé inaperçu du côté francophone et il a fortement pesé dans les négociations en faveur de la création d'une Région bruxelloise. Néanmoins pour obtenir de la Flandre l'octroi du statut de Région à Bruxelles, il a fallu accepter deux conditions : la non-reconnaissance d'un statut de Région « à part entière » au même titre que les deux autres Régions et l'octroi d'une gestion partagée mais disproportionnée électoralement entre élus bruxellois et flamands au profit de ces derniers dans le gouvernement de la Région bruxelloise.<sup>7</sup>

Avec l'évolution historique du fédéralisme belge, il apparaît plus évident que la dualité « Région-Communauté » doit être dépassée dans le cadre de la future négociation institutionnelle car les mentalités ont changé depuis que le « fait régional » s'est imposé dans le paysage institutionnel belge et que les relations ont évolué entre les Wallons et les Bruxellois. (cfr. Partie II – point 2.3).

---

<sup>7</sup> Voir pour plus de détails, l'excellent dossier du Soir : La Saga Belgica : 178 ans de conflit communautaire, juillet, 2008.

## **II. POUR UNE REFORME DE L'ETAT REACTUALISEE ET ELARGIE : quelques enjeux liés au contexte politique actuel.**

La prochaine réforme de l'Etat devrait consolider les avancées acquises par les précédentes réformes institutionnelles. Parmi les nombreux enjeux qui se profilent au vu des remous qui secouent le pays depuis près de deux ans, relevons en quatre dont la solution est déterminante pour l'avenir du pays :

- le choix entre Confédération ou Fédération.
- les mécanismes de solidarité financière entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.
- le principe de territorialité et le choix entre Régions ou Communautés
- la création d'un espace interculturel belge dans l'Union européenne et un monde globalisé.

### **2.1. Le choix entre Confédération ou Fédération : lever les ambiguïtés entretenues autour du concept de confédération.**

La création d'une Confédération est au cœur des revendications de la grande majorité des formations politiques flamandes. Elle alimente les débats sur la réforme institutionnelle d'autant que du côté francophone, les positions sont partagées et que certains s'y opposent fermement. Toutefois le débat que suscite la revendication du confédéralisme semble reposer sur des confusions qui laissent le citoyen dans l'ignorance des réelles implications de ce choix.

Comme l'on constaté trois professeurs de la VUB, Koen Lemmens, Paul de Hert et Serge Gutwirth, de nombreuses personnalités politiques de premier plan en Flandre, telles que Yves Leterme, Piet De Crem ou Herman Van Rompuy, présentent le confédéralisme comme la solution idéale pour la Flandre, sans avoir jamais donné de définition claire de ce concept à la population. Au contraire la confusion entre fédéralisme, confédéralisme et séparatisme<sup>8</sup>, semble entretenue. Les trois constitutionnalistes vont jusqu'à affirmer que ces amalgames couvrent une volonté de constituer un Etat flamand autonome. Sans aller jusque là, on peut observer l'intérêt tactique à maintenir la confusion sur ce concept en Flandre : d'une part, elle permet de ne pas brusquer l'opinion de la population qui majoritairement ne souhaite pas (encore) le séparatisme et d'autre part, elle satisfait à la nécessité de composer avec les fractions politiques flamandes nationalistes pour obtenir une majorité politique en Flandre, et par voie de conséquence une capacité de gouverner la Belgique.

Du côté francophone, la confusion règne également dans le débat sur le choix entre confédéralisme ou simplement fédéralisme. Certains n'ont pas hésité à marquer leur opposition radicale en qualifiant le confédéralisme de « fédéralisme de cons ». Peu respectueuse des Confédérations existantes par le monde, cette position est évidemment intellectuellement inqualifiable. D'autres considèrent qu'il s'agit d'une solution

---

<sup>8</sup> K. Lemmens, P. de Hert et S.Gutwirth, V.U.B., 2006.

institutionnelle impraticable ou utilisent le concept sans préciser à quelle définition ils se réfèrent.<sup>9</sup>

Dans la mesure où une évolution significative du système institutionnel belge, que ce soit vers le confédéralisme ou le fédéralisme, n'est envisageable sans une adhésion de la population, il paraît nécessaire de lui permettre de se prononcer en connaissance de cause. Dès lors, il faut dénouer l'amalgame et préciser ce que couvrent ces concepts.

Il faut bien reconnaître que sur le plan scientifique aussi, une certaine confusion existe à propos du confédéralisme, entre l'approche juridique, tout particulièrement celle du droit constitutionnel et du droit des gens<sup>10</sup> et l'approche de la sociologie politique qui s'intéresse au système politique et au fonctionnement de ses institutions.

*Du point de vue juridique*, le terme de « confédération » est réservé aux Etats qui se sont constitués à partir d'une association d'Etats souverains et qui tout en conservant leur indépendance juridique, délèguent à l'Etat confédéral un certain nombre d'attributions, notamment dans le domaine des relations internationales, de la défense, des affaires financières, etc. Vu sous cet angle, comme le soulignait Gil Rémillard, une confédération nécessite un accord de coopération établi par un traité international qui précise quelles sont les compétences que ces Etats souhaitent exercer en commun. De ce point de vue, la création d'une Confédération belge nécessiterait au préalable l'indépendance des entités fédérées. Elle impliquerait que les Communautés et les Régions deviennent entièrement souveraines, et qu'elles négocient ensuite un traité international pour définir les domaines qui feront l'objet de leur collaboration.

Le point de vue des juristes se centre, donc, sur l'examen *des processus qui ont guidé la création de Confédérations émanant d'Etat souverains préexistants* à partir desquels sont déduites certaines règles de droit des gens ou du droit international<sup>11</sup>.

Mais ces règles de droit sont relatives et n'ont pas un caractère d'infailibilité. Elles sont adaptables si on en croit Montesquieu qui écrit fort justement dans son traité « De l'esprit des lois » : « *la loi, en général, est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre ; les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique la raison humaine. Elles doivent être tellement propres au peuple pour lesquels elles sont faites que c'est un grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir aux autres* ».<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Voir aussi à ce sujet, l'intéressant article de Paul Piret, Le Fédéralisme des cons, vraiment ? dans la Libre Belgique, 18 juillet 2008 qui tente une clarification du concept en opérant une distinction entre le droit public classique et l'approche de la sociologie politique.

<sup>10</sup> Le concept de droit des gens vient de la traduction latine de « jus gentium » ( gens, gentis signifiant nation, peuple).

<sup>11</sup> Il est important de noter que le droit des gens relève à la fois du droit naturel (au sens philosophique du terme) et du droit international, c'est-à-dire le droit des Nations : il faut comprendre ici les rapports entre les peuples du point de vue de la communauté politique qu'ils forment à savoir les Etats.

<sup>12</sup> Montesquieu, De l'esprit des lois, I,3, Le Monde de la Philosophie, Flammarion, ed. juin 2008. D'une certaine manière, Montesquieu s'est révélé être véritablement un précurseur de la sociologie politique.

*Du point de vue de la sociologie politique, le confédéralisme est abordé en tant que mode de fonctionnement d'un Etat. Pour la sociologie politique qui s'intéresse à l'évolution des mécanismes institutionnels qui gouvernent les Etats, il est communément reconnu que les systèmes de type fédératif (fédération et confédération) sont des constructions « sui generis » qui s'adaptent en fonction des particularités sociologiques et économiques des territoires concernés et qui évoluent, par nature, dans le temps. Ainsi, des Confédérations telles que le Canada et la Suisse se sont progressivement orientés vers des systèmes institutionnels plus proches de la fédération en raison des évolutions culturelles, sociales et économiques de leur pays respectif. Toutefois, ces Etats restent très attachés à « l'esprit des pères fondateurs de la Confédération » tant dans leurs modes de gestion des relations entre les entités confédérées que dans celles que ces dernières entretiennent avec l'Etat confédéral.*

Dans le cas de la Belgique, nous nous situons *dans un processus inverse à celui de la création classique d'une Confédération* : nous partons d'un Etat unitaire qui s'est doté d'un système institutionnel fédéral « sui generis » et qui dispose de trois grandes caractéristiques très proches de celles des Etats confédérés à leur origine :

- la plénitude de la souveraineté de droit interne de ses trois composantes (l'Etat fédéral et les Régions et Communautés) dans l'exercice de leurs compétences qui sont exclusives ;
- la plénitude de la souveraineté de droit externe de ses trois composantes dans l'exercice de leurs compétences qui aussi sont exclusives ;
- l'existence d'une structure supraétatique fortement intégrée dotée elle aussi de compétences exclusives dans des domaines tels que la gestion de la fiscalité, la défense nationale, la représentation internationale de l'Etat belge, etc...

Ces trois caractéristiques de type confédéral émanent des trois grands principes constitutionnels acquis par les réformes successives de l'Etat à savoir l'équipollence des normes, la reconnaissance du statut international des entités subordonnées avec le maintien de la capacité internationale de représentation de la Belgique par l'Etat central et le maintien d'une structure supraétatique forte dotée de compétences de solidarité avec effet de péréquation financière.

Vu sous l'angle de la sociologie politique, rien n'empêche que la Belgique choisisse dès à présent de s'appeler Confédération pour autant qu'elle définisse clairement dans sa Constitution la nature des pouvoirs des entités confédérées et de l'Etat confédéral. *Un tel choix institutionnel résulte tout simplement du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».* De ce point de vue, aucune règle juridique ne peut interdire à un Etat souverain de se décréter être une Confédération. Bien évidemment, la création d'un Etat confédéral belge nécessiterait au préalable l'accord de tous les parlements concernés : le parlement fédéral ainsi que les parlements régionaux et communautaires.

Cette évolution du système institutionnel belge ne devrait poser aucun problème sur le plan international. Aucun Etat du monde n'a refusé ou remis en cause la reconnaissance du Canada ou de la Suisse lorsqu'ils sont devenus au fil du temps des « quasi fédérations » et il devrait en être de même si la Belgique se déclarait être une Confédération belge plutôt qu'une fédération.

## **2.2. Le principe de l'équité sociale et le système de péréquation financière : clé de voute du système institutionnel belge.**

### 2.2.1. Garantir le respect de l'équité sociale.

Le maintien d'un système qui garantit la solidarité financière entre les Régions doit rester un « must » incontournable dans le futur système institutionnel belge quelles que soient sa dénomination fédérale ou confédérale.

C'est d'ailleurs une exigence de la participation de la Belgique à l'Union européenne. En effet, l'adhésion des Etats membres est fondée sur le respect du principe fondamental de la cohésion territoriale qui postule le respect de l'équité sociale. L'application de ce principe se traduit par le respect de la solidarité interpersonnelle entre tous les citoyens de l'Union et, a fortiori, au sein des systèmes sociaux des Etats membres. La cohésion territoriale est, d'ailleurs, réaffirmée dans la nouvelle stratégie européenne du développement durable<sup>13</sup>. On comprendrait mal que la Belgique régresse à ce sujet.

### 2.2.2. Maintenir un système de péréquation financière fondé sur la solidarité interpersonnelle et garant du modèle social belge.

Selon la théorie du fédéralisme fiscal, il est admis que la pérennisation de l'Etat fédéral et/ou confédéral nécessite l'existence d'un pacte de solidarité financière entre toutes les composantes fédérées et/ou confédérées de l'Etat. Nous avons abordé cette question dans la première partie de cette note en distinguant les deux types de système de péréquation financière : le système horizontal et le système vertical.

La Belgique a opté principalement pour le second système, en maintenant au niveau de l'Etat fédéral d'importantes compétences de solidarité interpersonnelle dans des matières relatives à la sécurité sociale (pensions et pré-pensions, santé et mutuelles, les aides aux personnes, allocations familiales), la politique de l'emploi (assurance - chômage) et des aspects essentiels de la politique fiscale, etc.<sup>14</sup> Cela n'empêche pas que certaines missions de ces politiques de solidarité soient confiées aux Régions dans le respect des critères de cohérence entre les matières régionales et les matières fédérales (ex. suppression des doubles emplois et les dysfonctionnements) ou d'efficacité (ex. rendre un meilleur service aux citoyens ou mieux gérer les deniers publics).

*Il serait imprudent de négocier le transfert de nouvelles compétences vers les Régions sans fixer au préalable et de commun accord, les modalités de la péréquation financière.* Nous entrerions dans un fédéralisme concurrentiel et il y aurait de facto, rupture de la solidarité entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles.

---

<sup>13</sup> Conseil de l' Union Européenne, Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable, doc.10917/06, 26 juin 2006.

<sup>14</sup> On peut se demander aussi si la population flamande mesure à sa juste valeur les retombées d'un transfert unilatéral des compétences de solidarité interpersonnelle vers la Flandre du point de vue de la persistance du modèle social eu égard au rapport de forces politiques en Flandre. Les syndicats flamands semblent l'avoir compris en s'opposant à tous transferts vers la Flandre de ces compétences. Ici aussi on assiste à un changement important de la stratégie des forces sociales flamandes par rapport à la réforme de l' Etat. On est loin du dictat « plus un franc flamand à la sidérurgie wallonne » lancé par l'aile flamande du syndicat chrétien dans les années 80.

La question se pose, néanmoins, de savoir si à l'avenir, *il est ou non préférable d'opter pour un système de péréquation financière horizontal qui soit ajusté en fonction du niveau de développement des entités fédérées ?* La faisabilité d'un tel système de péréquation peut être analysée mais il n'est pas sûr qu'il serait plus favorable à la Flandre que le système actuel.

*2.2.3. Maintenir au niveau de l'Etat fédéral des compétences fortes relatives à la perception de l'Impôt des personnes physiques (IIP) et de l'Impôt des sociétés.*

Selon la même logique et tant qu'un nouveau système de péréquation financière fondé sur l'objectif de la solidarité interrégionale n'est pas élaboré, il importe de maintenir au niveau de l'Etat fédéral les principaux leviers de la politique fiscale. A cet égard, nous partageons les points de vue des économistes Robert Deschamps, de la FNDP et Paul Van Rompuy de la KUL quand ils considèrent « qu'il importe de maintenir au niveau fédéral l'essentiel de la compétence en matière d'IIP. Sans cela, le pays risquerait de perdre un instrument majeur de politique fiscale (l'IIP, y compris son effet sur la distribution des revenus). Ceci n'empêche pas d'améliorer le système actuel de transferts d'IIP vers les Régions et Communautés en fixant les pourcentages de recettes globales à répartir entre le fédéral et les entités fédérées. De cette façon, le fédéral et les entités fédérées partagent les risques associés aux fluctuations économiques. ».<sup>15</sup>

### **2.3. Le principe de la territorialité comme fondement du nouveau système institutionnel belge.**

Le principe de la territorialité reposant sur les Régions devrait constituer le socle du nouveau système de répartition des compétences entre les entités fédérées. Il postule le dépassement de la dualité actuelle entre Régions et Communautés par l'abandon du niveau communautaire.

*2.3.1. Pourquoi le principe de la territorialité reposant sur les Régions s'impose-t-il au fonctionnement institutionnel futur de la Belgique ?*

Plusieurs raisons majeures militent en faveur de la démarche territoriale comme fondement du fonctionnement institutionnel belge :

1. La plupart des systèmes fédéraux dans le monde se sont structurés sur le principe de la territorialité qui les rend plus aptes à mettre en œuvre des politiques de développement efficaces où articulent les dimensions économiques, sociales et culturelles de leur territoire (ex. Canada, RFA, Autriche, Suisse, Espagne, etc...).

2. La suppression du niveau communautaire moyennant le transfert des matières communautaires vers les Régions ne constitue pas une anomalie par rapport à la situation de la plupart des Etats fédéralisés. En effet, l'enseignement et la culture sont généralement des compétences spécifiques des entités fédérées. C'est le cas en RFA, en Suisse, en Espagne, en Autriche, etc. Néanmoins dans certains pays fédéralisés, une matière telle que la recherche fondamentale est considérée comme une compétence partagée entre plusieurs entités fédérées car elle nécessite des moyens financiers conséquents.

---

<sup>15</sup> La Libre Belgique, 11/07/2008:

3. Le principe de la territorialité régionale s'est imposé dans l'Union européenne. En effet, depuis plus de 25 ans, l'évolution de la construction européenne a fait émerger le « fait régional » qui a pris une ampleur considérable dans tous les pays de l'Union européenne. Même des pays aussi centralisés que la France ou les pays scandinaves n'ont pu résister à la montée des régions comme acteurs de développement économique, social et culturel. Il y a actuellement dans l'Europe des 27, près de 210 régions organisées en tant que telles qui mettent en œuvre des politiques intégrées de développement sur base du principe de la territorialité. *Face à la globalisation de l'économie, ce fait régional européen est devenu une réalité incontournable et un facteur de compétitivité tant pour l'Union européenne que pour les territoires concernés.* Notons cependant que les pouvoirs dévolus à ces régions sont très variables et il est reconnu par la grande majorité d'entre elles que les régions dotées d'un fort degré de décentralisation comme les régions belges, les landers allemands et autrichiens ou les communautés autonomes espagnoles possèdent un avantage compétitif indéniable dans la concurrence européenne.

4. Enfin, après plus de deux décennies de fédéralisation, le fait territorial bruxellois s'est lui aussi imposé à la Belgique sous la poussée d'un double processus :

- la création de la Région bruxelloise et le succès de sa gestion comme entité multiculturelle ont développé une « identité bruxelloise » qui a progressivement pris le pas sur l'identité francophone et/ou flamande ;
- l'expansion géographique de l'Union européenne a fait de Bruxelles une ville cosmopolite, internationale et européenne de tout premier plan.

Le fait territorial bruxellois conduit à un constat évident et porteur de sens nouveau dans l'organisation institutionnelle future de la Belgique : *Bruxelles ne peut plus appartenir ni à la Flandre ni à la Wallonie.* Le rêve de faire de Bruxelles une ville majoritairement flamande sur le plan linguistique est devenu une utopie d'autant qu'elle est la Capitale de l'Union européenne. De plus, concevoir un développement culturel de Bruxelles désarticulé de sa dynamique économique et sociale serait comme pour les autres régions contreproductif.

Ces quatre raisons démontrent à suffisance que *le système fédéral belge reposant sur les communautés linguistiques est devenu « obsolète » et dysfonctionnel dans le système institutionnel belge.*

A cela, il faut ajouter que sur le plan du développement territorial, le maintien du niveau communautaire ne peut profiter sur le plan d'un développement intégré, qu'à la Flandre car elle est la seule entité fédérée capable de faire coïncider *de manière articulée sur un seul territoire* ces deux niveaux de pouvoirs, ce qui ne sera jamais le cas ni pour Bruxelles, ni pour la Wallonie.

Notons toutefois que l'entité régionale pourrait indifféremment s'appeler Communauté ou Région comme c'est d'ailleurs le cas en Espagne où l'entité fédérée tout en reposant sur le principe de la territorialité s'appelle « Communauté autonome ». La Flandre pourrait choisir le nom de Communauté flamande si elle le souhaitait et Bruxelles et la Wallonie pourraient s'appeler Région bruxelloise et de Région wallonne. Il s'agit plus d'une question de terminologie, et donc de convention que d'une question de fond.

### 2.3.2. Les principaux avantages de l'application du principe de territorialité pour Bruxelles et la Wallonie.

Les avantages de l'application du principe de territorialité sont pour Bruxelles et la Wallonie multiples :

1. Un grand avantage de cette proposition concerne bien évidemment *le statut à octroyer à la Région bruxelloise qui doit être « une région à part entière » au même titre que la Flandre et la Wallonie* dans le nouveau dispositif institutionnel. A ce titre, le statut de région à part entière postule que la gouvernance de la Région bruxelloise est exercée dans le respect du vote démocratiquement exprimé par la population bruxelloise lors des élections régionales. En tant qu'espace interculturel où coexistent deux grandes cultures linguistiques, la gestion de la Région bruxelloise devrait, dès lors, être exercée par des élus des deux communautés linguistiques au prorata de leur représentation politique respective.

2. Un autre avantage du transfert des compétences communautaires vers les entités régionales concerne *la cohérence et la transversalité des domaines de compétences transférés aux Régions au bénéfice de la réalisation de leur politique de développement intégré dans l'espace européen* : meilleure articulation entre les enjeux économiques, sociaux et culturels dans la mise en place de leurs politiques de développement territorial, meilleure visibilité et représentation internationale des deux régions, position renforcée dans le concert des régions européennes.

3. Enfin, il ne faut pas non plus sous-estimer les économies budgétaires qui en résulteraient au triple niveau parlementaire, exécutif et administratif pour le budget de l'Etat.

### 2.3.3. Implications du principe de territorialité sur le nouveau système institutionnel belge.

Le principe de territorialité conduit inévitablement à une restructuration de l'espace territorial de la Belgique dans deux directions :

- la création de deux niveaux de pouvoirs institutionnels au lieu de trois comme c'est le cas actuellement ;
  - la redéfinition des frontières de Bruxelles.
- ◆ Le nouveau système institutionnel belge s'appuierait, en conséquence, sur deux niveaux de pouvoirs institutionnels :
- *l'Etat fédéral* (ou confédéral) qui assure l'exercice des compétences qui lui sont dévolues, notamment celles qui concernent la solidarité interpersonnelle entre tous les citoyens belges.
  - *les Etats régionaux* : Flandre, Wallonie et Bruxelles. Ceux-ci possèderaient un même statut fondé sur l'équipollence des normes et des compétences identiques. Par rapport à la situation existante, le niveau communautaire serait supprimé et les compétences actuellement dévolues aux Communautés seraient transférées aux Régions.
  - Un *statut particulier à redéfinir pour la communauté alémanique* qui s'inscrirait dans la logique d'une « reconnaissance régionale », voire même l'octroi d'un statut régional dont les dispositions seraient à déterminer entre la

Région wallonne et l'actuelle Communauté de langue allemande en fonction de leurs souhaits et intérêts réciproques.

- ◆ Le nouveau système institutionnel belge pour être viable ne pourra *faire l'économie de la redéfinition des frontières de Bruxelles*. Les frontières actuelles des régions résultent des lois linguistiques suite aux accords politiques négociés en 1962-63, c-à-d avant la réforme de l'Etat. Ces lois ont été adoptées après l'abolition du recensement linguistique et donc sans référence à la pratique linguistique de la population. Depuis lors, la question de la frontière linguistique ne cesse d'envenimer les relations entre les flamands et les francophones. Cette question est réactivée avec le débat sur BHV et sur celui des frontières de la Région bruxelloise. Il y a fort à parier que le conflit restera latent et prêt à se ré-enflammer tant que la population ne se sera pas prononcée sur ce sujet.

Aujourd'hui, la Belgique et ses régions ont tout intérêt à sortir de ce mauvais « compromis à la belge ». Il en va aussi de la crédibilité démocratique de l'Etat belge. Un dialogue constructif entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles dans une optique d'état confédéral comme la Flandre le souhaite, est impensable sans une consultation des populations concernées sur cette question.

#### 2.3.4. Les relations entre la Région wallonne et la Région bruxelloise dans le nouveau cadre institutionnel belge : la nécessité de mettre en place un dispositif commun de gouvernance.

Le transfert des matières communautaires à la Région wallonne et à la Région bruxelloise nécessite la mise en place d'un dispositif institutionnel pour la gestion de matières jugées d'intérêt commun dans les anciennes matières communautaires. Ici, aussi, la pratique existante dans certains pays fédéralisés, qui ont fait leur preuve en la matière, peut nous inspirer.

Certaines des matières communautaires jugées d'intérêt commun entre la Région wallonne et la Région bruxelloise peuvent être gérées au travers d'un double mécanisme :

1. La conclusion d'accords de « coopération interrégionale » qui permettent aux composantes fédérées de gérer ensemble des matières communes dans le respect de leur souveraineté de droit interne. De telles procédures existent dans de nombreux Etats fédéraux. Nous citerons les exemples de la RFA et de la Suisse à savoir les **concordats intercantonaux** en Suisse et les **accords étatiques** en RFA. Notons aussi que dans ce pays, on distingue les « accords étatiques » qui mettent en œuvre l'exercice des compétences fédérées à la fois législatives, exécutives et judiciaires et les « accords administratifs » qui portent sur des matières susceptibles d'être régies par des règlements administratifs. Dans les relations entre les Landers, ces deux types d'accords sont monnaies courantes.

2. La gestion partagée de compétences communautaires jugées d'intérêt commun (ex. la recherche scientifique, l'enseignement, le développement culturel, etc) au travers d'une structure gouvernementale « adhoc » composée de ministres des deux exécutifs régionaux exerçant des compétences concernées par les accords interrégionaux. Ceux-ci pourraient s'appuyer sur un dispositif administratif commun chargé de mettre en œuvre les politiques communes.

## **2.4. Faire de la Belgique un « espace interculturel » européen et ouvert sur un monde en voie de globalisation.**

La problématique linguistique a toujours été au cœur de la question communautaire belge et des conflits qui l'ont taraudée sur plusieurs générations. Certes, à l'origine de la Belgique, la lutte flamande pour la reconnaissance de la langue était justifiée mais il est heureux de pouvoir constater aujourd'hui que cet objectif social et culturel est atteint après plusieurs décennies de combat du mouvement flamand.

Actuellement, le rapport à la langue continue, cependant, à empoisonner les rapports entre les flamands et les francophones et il fait obstacle à l'entente potentielle des flamands, des wallons et des bruxellois vers une plus grande autonomie régionale.

*Il est temps de sortir de cette impasse en transformant ce rapport linguistique conflictuel en un dialogue entre les flamands, les wallons et les bruxellois, qui se fonde sur la valeur ajoutée interculturelle de la Belgique<sup>16</sup>.*

En effet, une des grandes spécificités de la Belgique est bien la présence sur son territoire de deux grandes communautés linguistiques qui puisent leur racine propre dans les deux plus grandes cultures européennes : la culture latine et la culture germanique. Ces deux courants de pensée ont traversé quasi tous les domaines de la création culturelle et artistique européenne jusqu' à nos jours<sup>17</sup>.

Pourquoi ne pas tirer profit de ces apports culturels par la compréhension de la langue de l'autre ?

### 2.4.1. Opter pour un bilinguisme passif de tous les citoyens belges.

La concrétisation de ce dialogue interculturel nécessite la mise en œuvre d'une politique linguistique concertée entre les flamands, les wallons et les bruxellois<sup>18</sup>. L'apprentissage des langues doit être le vecteur de cette politique mais il doit être réajusté pour atteindre le plus rapidement son objectif. Certes, la connaissance active des deux langues par toute la population belge peut être considérée comme idéale dans l'absolu mais elle est un objectif quelque peu utopique qui risque de n'être réservé qu'à une petite élite. Une connaissance passive soit du flamand, soit du français est un objectif plus réaliste et plus facile à atteindre pour le plus grand nombre.

---

<sup>16</sup> Ce dialogue interculturel est souhaité non seulement par les francophones mais surtout par les milieux artistiques flamands qui ont pris majoritairement leurs distances face à la montée du nationalisme en Flandre.

<sup>17</sup> Notons pour la culture gréco-latine, les apports de la philosophie grecque qui trouvent déjà ses racines dans celle de la Phénicie, de l' Egypte et de la Mésopotamie, l'extraordinaire explosion culturelle de la Renaissance qui a réintroduit la pensée grecque dans quasi tous les domaines artistiques ( sculpture, peinture, musique, architecture,etc...) et le siècle des lumières qui a façonné la pensée politique du XIX siècle. Pour la culture germanique, notons les apports de penseurs plus contemporains tels que Kant, Hegel, Marx, Kierkegaard, Heidegger, Husserl, Schopenhauer qui a joué un rôle important sur le concept de l'Europe sans compter pour la réflexion sociologique (Scheler,Weber,Jaspers,Habermas), pour la musique (Bach, Schubert, Haendel, Mendelssohn,etc.), pour la peinture, la contribution des peintres allemands à la création de l'expressionnisme,etc.

<sup>18</sup> D'une certaine manière, la Région bruxelloise a démontré les bienfaits du dialogue multiculturel sur le développement et la cohésion de son propre territoire.

Le développement généralisé du « bilinguisme passif » devrait être un des objectifs prioritaires de la politique culturelle des trois Régions<sup>19</sup>. Comprendre et savoir lire la langue de l'autre est plus important que de la parler car c'est par la langue maternelle que nous exprimons le mieux notre pensée à l'autre et c'est aussi par la lecture et la compréhension de la langue de l'autre que nous nous donnons les moyens de rencontrer sa culture.

*Se donner l'objectif éducatif de faire en sorte qu'au terme des études primaires, tous les jeunes flamands comprennent le français et tous les jeunes wallons et bruxellois comprennent le flamand devrait être une priorité des systèmes d'enseignement de la Flandre, de la Wallonie et de Bruxelles.* Cette connaissance passive de la langue pourrait aussi s'accompagner d'une sensibilisation aux apports culturels de chaque communauté dans les domaines de la littérature, de la pensée et de la création artistique et culturelle au sens large.

#### 2.4.2. Développer la connaissance active de l'anglais auprès de la population.

La Belgique comme la plupart des pays européens, s'inscrit dans un monde caractérisé par deux grandes mutations structurelles auxquelles il est impératif de faire face pour affronter les problèmes de demain : la construction européenne et la mondialisation de l'économie.

Les jeunes générations de notre pays vont vivre dans un espace européen de plus en plus inter-relié composé de 27 pays, de plus de 200 régions organisées et de près de 500 millions d'habitants qui parlent plus d'une vingtaine de langues différentes et avec lesquels il faudra nécessairement communiquer. *Le dialogue interculturel est un des plus grands défis de l'Union européenne pour réaliser sa cohésion et son ouverture au monde.*<sup>20</sup> A cela il faut ajouter la montée des pays émergents d'Asie et d'Amérique latine et demain, il faut l'espérer, de l'Afrique. Dans ce contexte mondialisé, les deux langues les plus parlées au monde sont déjà en priorité l'anglais suivi de l'espagnol. La langue française a perdu le statut de langue de la diplomatie étrangère qu'elle avait acquis durant plusieurs siècles et qui en fit une langue internationale de premier plan tandis que le flamand est une langue aux racines germaniques qui reste peu parlée dans le monde<sup>21</sup>.

Il importe aussi de relever qu'actuellement, les enquêtes montrent qu'en Flandre, près de 53% de personnes parlent l'anglais contre 41% de Bruxellois et seulement 17% de wallons. Ces chiffres sont particulièrement inquiétants pour la Wallonie<sup>22</sup>.

Ne serait-il pas judicieux de se donner pour objectif de développer une connaissance active de l'anglais dès le plus jeune âge comme *c'est le cas dans les pays scandinaves*<sup>23</sup>. Dès le début

---

<sup>19</sup> La question du bilinguisme passif ne semble pas devoir se poser pour la communauté belge de langue allemande car la population y manie au moins passivement le français et le flamand.

<sup>20</sup> Ce n'est pas pour rien que l'Union européenne avait décrété que 2008 serait l'année du dialogue interculturel. Qu'avons nous vu venir de la Communauté française de Belgique pour sensibiliser les jeunes bruxellois et wallons à ce grand chantier qui les attend ?

<sup>21</sup> On estime que la langue flamande est parlée par près de 50 millions d'habitants de par le monde et la langue française par près de 250 millions contre près de 350 millions pour l'espagnol et 750 millions pour l'anglais. Il faut toutefois combiner ses chiffres avec le rayonnement international de chacune de ces langues dans le monde.

<sup>22</sup> Ginsburgh, Victor et Weber, Shlomo, La dynamique des langues en Belgique, Regards Economique, Mars, 2006.

<sup>23</sup> Les scandinaves sont des peuples très polyglottes. Ils parlent l'anglais dès leur jeune âge tout en gardant leurs langues propres qui, comme le flamand, ont des racines germaniques et sont peu parlées dans le monde. Notons aussi que nombreux sont les jeunes scandinaves qui aujourd'hui optent en supplément de l'anglais pour l'apprentissage d'une langue latine, soit le français, soit l'espagnol, ce qui sur le plan du dialogue interculturel offre un « plus qualitatif » indéniable.

du XXème, ces pays étaient déjà très conscients d'être de petits pays trop excentrés que pour devenir des pays économiquement avancés. Ils ont pris la décision de développer l'apprentissage de la langue anglaise auprès de toute la population. On voit que ce choix de politique linguistique s'est accompagné d'un développement économique et social considérable tant dans la phase du capitalisme industriel du XXème siècle que dans la phase actuelle de la globalisation de l'économie. Notons que cette décision n'a pas pour autant perturbé auprès des populations de ces pays, le développement de leurs langues d'origine et la forte appartenance à leurs cultures propres.

*A ceux qui craignent la perte de rayonnement de la culture française dans le monde, il faut rappeler aussi qu'un repli défensif n'est pas la solution la meilleure pour développer la culture française dans le monde. Au contraire, c'est en s'ouvrant aux autres cultures que les francophones pourront le mieux transmettre l'apport considérable de leur propre culture à l'œuvre de civilisation qu'elle a toujours eu en Europe et dans le monde.*

Si par des coopérations interrégionales, les politiques culturelles de la Flandre, de la Wallonie et de Bruxelles se donnaient de commun accord une politique concertée de l'apprentissage actif de l'anglais auprès de tous les jeunes du pays, il est fort à parier que non seulement la Belgique deviendrait un espace multiculturel envié et courtisé mais aussi elle se donnerait les moyens humains nécessaires pour acquérir une position réellement attractive dans un monde en changement et de plus en plus globalisé.

### III. LE SCENARIO DE L'ECLATEMENT DE LA BELGIQUE : QUELLE SOLUTION POUR LA WALLONIE ET BRUXELLES ?

Les péripéties qui entourent les discussions actuelles sur la réforme de l'Etat ont en toile de fond non seulement *la question du confédéralisme mais aussi celle de la scission de l'Etat belge avec la création d'un Etat flamand autonome*. Un tel scénario serait certes déplorable mais les wallons et les bruxellois ne peuvent rester « attentistes » ou « passifs » face à cette hypothèse. Il serait prudent qu'ils se préparent aux conséquences qu'une telle éventualité pourrait avoir sur le devenir de leur propre avenir institutionnel.

#### **3.1. Le contexte politique actuel de l'éclatement éventuel de l'Etat belge : essai d'analyse sociologique.**

##### 3.1.1. Un changement radical des rapports de force politique en Flandre.

Les résultats des élections de 2007 n'ont, certes, pas donné aux forces politiques flamandes un « blanc seing » clair de la population flamande pour provoquer l'éclatement du pays. Mais, la Flandre semble être continuellement poussée dans cette direction par la mouvance nationaliste et/ou extrémiste qui devenant progressivement une dominante de la vie politique flamande revendique explicitement la scission du pays.

Il est essentiel que les francophones comprennent que le contexte socio-politique actuel en Flandre s'est structurellement modifié au cours des deux dernières décennies et que l'élément clé de ce changement politique se cristallise autour de deux évolutions importantes sur l'échiquier politique flamand vis-à-vis des formations politiques de la Flandre : le déclin de l'Etat CVP qui a dominé la scène politique flamande quasi depuis le suffrage universel en 1920 et la montée après l'éclatement de la Volksunie, d'une revendication autonomiste de plus en plus radicale au travers de formations politiques tels que le Vlaams belang, le NVA et Spirit.<sup>24</sup>

*La perte de la position politique dominante de la famille sociale chrétienne au sein de l'establishment politique flamand (le fameux Etat CVP comme on le nommait à l'époque) constitue un facteur essentiel de la « déstabilisation des rapports de forces politiques » en Flandre notamment au profit des formations politiques plus autonomistes*

---

<sup>24</sup> Il importe toutefois de ne pas faire d'amalgame comme c'est souvent le cas, entre le Vlaams belang et les autres partis politiques autonomistes flamands. Le premier, certes nationaliste, est nettement et avant tout un parti d'extrême-droite aux thèses pro-racistes et fascisantes tandis que les autres sont des composantes essentiellement nationalistes dont certaines sont porteuses de thèses radicales sur le plan institutionnel pouvant aller jusqu'à la revendication de la scission du pays. Par ailleurs, il faut reconnaître la qualité d'homme d'Etat d'Hugo Schiltz, président de la Volksunie de l'époque dans la recherche d'une configuration institutionnelle belge inspirée certes de la logique du confédéralisme mais qui est restée respectueuse du compromis atteint entre toutes les formations politiques du pays.

### 3.1.2. Une évolution qui s'inscrit dans l'historicité de la Flandre.

Un bref retour à l'histoire est ici nécessaire pour comprendre les effets induits de cette évolution. Historiquement, le monde social-chrétien flamand a toujours été traversé par une poussée autonomiste depuis les années où il revendiquait la reconnaissance de la langue flamande comme langue nationale. Par ailleurs, il a occupé une position de leadership dans le gouvernement de l'Etat belge depuis le suffrage universel de 1920 jusqu'aux élections de 1999.

Dans une étude de sociologie politique réalisée avec le Professeur Michael Aiken de l'Université du Wisconsin sur les résultats électoraux de 1919 à 1974 en Belgique, nous avons déjà constaté l'existence en Flandre d'une corrélation négative forte (au sens statistique du terme) entre les résultats électoraux de ces deux mondes politiques (les sociaux-chrétiens et les nationalistes flamands) sur toute la période examinée. En d'autres termes, il était démontré que systématiquement, chaque fois que le parti social-chrétien flamand augmentait ou diminuait, les partis nationalistes à l'inverse diminuait ou augmentait alors que ce phénomène n'apparaissait pas entre les autres familles politiques flamandes<sup>25</sup>. *On pouvait conclure de ces résultats à l'existence d'une « interactivité sociologique » forte entre les électors de ces deux familles politiques, interactivité qui ne semble pas se contredire depuis près d'un siècle...*

Notons toutefois, que la famille sociale chrétienne flamande a jusqu'à ce jour, fait partie majoritairement de la frange dite « minimaliste » des autonomistes flamands qui souhaitaient, certes, une autonomie de la Flandre mais dans le cadre de l'Etat belge<sup>26</sup>. Tant qu'elle était le parti dominant en Flandre, la famille sociale chrétienne flamande a pu ainsi contrôler la tendance nationaliste extrémiste, appelée « maximaliste ».

Les choses ont radicalement changé lorsque le CVP s'est retrouvé dans l'opposition. Au fin de revenir au pouvoir, ce parti tout en modifiant son nom (CD&V), a dû se reconvertir et se trouver un nouvel allié pour reconquérir sa position dominante en Flandre. L'alliance entre le CD&V et la fraction autonomiste du NVA s'inscrit dans ce scénario et elle fut payante puisque le cartel CD&V-NVA est devenu la force politique la plus importante de Flandre avec les conséquences inédites depuis la création de la Belgique à savoir : *une radicalisation autonomiste maximaliste du parti dominant de la Communauté flamande*. Cette radicalisation est devenue d'autant plus intense que s'exerce sur l'électorat flamand la pression du parti extrémiste flamand, le Vlaams belang et plus récemment du parti de Dedecker. Si un tel contexte politique flamand s'amplifie, il apparaît très clair que l'hypothèse de la scission du pays peut devenir une réalité et une revendication incontournable du CD&V- NVA pour des considérations de survie politique et/ou de maintien d'une position dominante en Flandre. Tout dépendra du prochain verdict électoral en Flandre...

---

<sup>25</sup> Quévit, M et Aiken, M, La compétition politique au sein du système politique belge, 1919-1974, n° 669-670, 1975.

<sup>26</sup> Cette démarche est initiée dans la foulée du programme minimum conclu en 1918 entre le catholique F. Van Cauwelaert et le libéral J. Hoste. Elle donnera, naissance à l'aile flamande du parti catholique, d'abord sous le vocable de Katholieke Vlaamsch Verbond et ensuite de Katholiek Vlaamsche Volkpartij (K.V.V.) en 1936.

### **3.2. Quelques réflexions prospectives et indicatives pour un nouvel Etat belge sans la Flandre.**

Les wallons et les bruxellois semblent actuellement contraints à rester au balcon face à ce qui se passe en Flandre et à suivre l'évolution d'une situation politique qui leur échappe. *Ils doivent cependant se préparer à toute éventualité dont celle d'un scénario de séparation afin d'examiner sereinement la manière dont ils prendront les rênes de l'Etat belge après le départ de la Flandre.*

Une concertation structurée entre toutes les forces politiques francophones (à laquelle il faut associer les germanophones) doit envisager les voies et les moyens d'une nouvelle gouvernance de l'Etat belge. La Belgique ne mourra pas du départ de la Flandre et le pays pourrait très bien rester une monarchie constitutionnelle dans un Etat fédéral. Mais l'axe « Wallonie-Bruxelles » dans ce contexte devient primordial et vital tant en termes politiques qu'économiques.

#### 3.2.1 Une fédération belge composée de deux entités fédérées : la Wallonie et Bruxelles

Sur le plan politique, la constitution d'un nouvel Etat fédéral belge reposant sur les deux entités fédérées que sont déjà la Wallonie (y compris la communauté germanophone) et Bruxelles, doit rester l'épine dorsale institutionnelle du pays. Dans ce scénario, il va sans dire que les pouvoirs institutionnels des deux Régions devraient être identiques sur le plan normatif et exécutif, en ce compris le contenu et l'exercice des compétences par chacune des composantes territoriales. Des compétences fédérales pourraient être identifiées pour la bonne gestion de l'Etat fédéral dans son ensemble et être gérées par un gouvernement fédéral.

#### 3.2.2. Un élargissement des frontières de Bruxelles aux communes à majorité francophone de la périphérie.

Sur le plan de la géopolitique, la question des frontières territoriales entre la Wallonie et Bruxelles est importante. Il est évidemment souhaitable de disposer d'une frontière d'Etat contiguë entre les deux régions<sup>27</sup>. Celle-ci devrait être définie selon un processus démocratique d'adhésion de la population des communes francophones de la périphérie bruxelloise sur base d'un référendum populaire. On imagine mal que le nouvel Etat flamand se donne une frontière d'Etat *contre la volonté des habitants de ces communes* et de la sorte sur une « volonté annexionniste » et autoritaire de ces territoires. Ce serait contraire à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui ne pourrait reconnaître le nouvel Etat flamand. En effet, les frontières actuelles de la Flandre ne sont pas des frontières d'Etat mais des frontières linguistiques décidées par l'Etat belge actuel et donc sans incidence juridique relevant du droit international. Le contexte des relations entre la Flandre et l'Union européenne changerait s'il y avait une annexion territoriale contre la volonté des populations concernées dans le cadre d'une scission de la Belgique voulue unilatéralement par la Flandre.

---

<sup>27</sup> Notons que cette disposition n'est exclusive de la constitution du nouvel Etat fédéral. Dans le cadre européen reposant sur le Marché unique et l'ouverture des frontières de l'Union européenne, ce ne sont pas ces quelques kilomètres carrés de territoire qui empêcheraient la constitution d'un Etat belge composé d'un territoire non contigu de Bruxelles et de la Wallonie... mais ce serait assurément quelque peu surréaliste.

### 3.2.3. Un système de péréquation financière « ad hoc » entre Bruxelles et la Wallonie.

Sur le plan économique, il faudra aussi examiner les modalités d'un système de péréquation financière inspiré du modèle de fédéralisme coopératif qui soit à la fois équitable et aussi générateur de croissance et d'emploi pour la Wallonie et Bruxelles.

Pour assurer une viabilité financière au nouvel Etat belge, la question de l'imposition des revenus des personnes physiques au lieu de travail plutôt qu'au lieu de résidence (comme c'est le cas actuellement) est cruciale. Bruxelles contribue pour près de 15% au PIB national et ne représente que 7% de la contribution belge à l'impôt notamment en raison du critère de l'IPP au lieu de résidence. Ce système de perception de l'impôt favorise budgétairement les territoires où habitent les navetteurs qui travaillent à Bruxelles, soit près de 250.000 personnes venant de Flandre et près de 120.000 personnes venant de Wallonie

Le passage de l'IPP du lieu de résidence vers le lieu de travail est certes bénéfique à Bruxelles mais non à la Flandre, ni à la Wallonie<sup>28</sup>. Cependant, le déséquilibre financier entre Bruxelles et la Wallonie en défaveur de celle-ci, pourrait très bien trouver une solution équitable au travers de l'instauration d'un « fédéralisme de coopération » par le biais d'un système de la péréquation financière horizontal.

Un tel scénario de reprise en main de l'Etat belge entre bruxellois et wallons serait certainement moins dommageable en terme de compétitivité économique et de développement social que celui qui consisterait à introduire dans le système institutionnel actuel sous la pression flamande un fédéralisme concurrentiel qui de toute évidence ne favoriserait pas le développement économique, social et culturel équitable de toutes les composantes territoriales actuelles de l'Etat belge.

Prof. Michel Quévit,  
Professeur émérite de l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve (UCL)

Août 2008.

---

<sup>28</sup>.