

**Note d'analyse II du Centre d'études Jacques Georgin  
De Christophe VERBIST, Directeur du Centre d'études Jacques Georgin**

<b>LE CONFÉDÉRALISME : UN SÉPARATISME QUI NE DIT PAS SON NOM.....</b>
---

Introduction

La crise politique belge au niveau fédéral née des résultats électoraux le soir du 26 mai 2019 pourrait être longue et déboucher - ce scénario est plus qu'esquissé par nombre d'observateurs -vers un retour aux urnes dans le courant du premier trimestre 2020.

La configuration de la crise naît de l'impossibilité (actuelle) des deux principaux partis du pays, la NVA en Flandre et le PS en Wallonie, d'entamer ne fût-ce que des discussions en vue de former un nouveau gouvernement fédéral.

Le fait que le NVA a entamé des consultations suivies et construites avec le Vlaams Belang, parti d'extrême droite et indépendantiste en vue de participer au Gouvernement flamand, a crispé les positions, en dépit que ces consultations n'aient pas abouti.

Le rapport au Roi que doivent remettre les informateurs royaux, Didier Reynders et Johan Van De Lanotte, le 9 septembre, devrait entériner ce constat d'échec en tout cas à ce stade.

De surcroît, le président de la NVA, n'a pas manqué de forcer le trait en affirmant qu'avec le PS, on ne pourrait parler que de confédéralisme, ce qui signifie que si la NVA participe à un gouvernement fédéral, c'est bien pour y évoquer (voire négocier) le confédéralisme.

En amont, la présente note d'analyse émane d'une demande formulée par la direction du parti, en vue des entretiens presse de rentrée politique afin de faire le point d'une part sur le concept « confédéralisme » au plan juridique et sociopolitique et d'autre part sur le contenu donné essentiellement par les partis flamands à ce système institutionnel.

En effet, ce concept est devenu depuis quelques années comme une sorte d'épouvantail de la vie politique belge, une étape vers la séparation du pays ou un approfondissement très conséquent du fédéralisme c'est selon, et sa compréhension et sa perception sont bien différentes au Nord et au Sud du pays.

Il nous appartient dès lors d'en faire la synthèse non exhaustive car il est nécessaire d'apporter une vision pédagogique également auprès des mandataires et de l'opinion publique car le citoyen se trouve le plus souvent déboussolé face à l'évolution institutionnelle.

L'approche aura également pour objectif de démonter le projet NVA, qui sous couvert d'un plus grand bénéfice pour les deux grandes Régions du pays dans l'exercice de leurs politiques publiques, aura pour conséquence d'appauvrir les Francophones en termes financiers et donc d'emplois, et de statut.

Il s'agit de mettre en évidence ce à quoi les Francophones doivent s'attendre comme revendications lorsque la Flandre avancera son pion « confédéralisme » car derrière le concept, existe tout un imaginaire construit ou pas, et en tout cas une certaine méconnaissance.

Il s'agit dès lors d'un travail d'éducation permanente qui entend « dépassionnaliser » le débat.

## **I. Approche du concept**

### **1. Cadre juridique**

Madame Anne-Emmanuelle Bourgaux(1), professeure de droit public à l'ULB, dans le cadre d'une contribution faite lors d'un colloque organisé par le centre d'études Jacques Georgin le 18 mars 2005 sur le thème « Quel avenir pour Bruxelles en cas de confédéralisme », avait rappelé les fondamentaux en la matière.

*« La doctrine classique s'attache à donner un contenu normatif et théorique précis à la notion en l'opposant de manière stricte à celle de « fédéralisme ».*

*Le confédéralisme serait un mode d'association de différents États indépendants, liés entre eux par un accord international afin de gérer en commun certains intérêts. La source de cette association serait donc un traité de droit international, et ce modèle serait régi par les règles du droit international.*

*Le fédéralisme par contre serait un mode d'organisation interne d'un seul État réunissant différentes collectivités, fédérale et fédérées. La source de cette organisation serait constitutionnelle, et ce modèle serait régi par le droit interne de cet État.*

*À l'origine de cette pensée, qui tente de rationaliser les concepts d'« État fédéral » et de « Confédération », jusque-là indifféremment utilisés, se trouve la thèse de doctorat de Louis Le Fur, datant de 1896, consacrée précisément à l'État fédéral et (la) confédération d'États.*

*Elle est largement reprise en droit public belge par exemple par Marc Uyttendaele qui pose que : « L'État confédéral n'existe pas. Il y a, contrairement à une idée largement répandue, une antinomie de principe entre les termes « État » au singulier et « confédération », qui suppose nécessairement une pluralité d'États, ou encore par Francis Delpérée qui pointe du doigt « la différence de nature » entre État fédéral et structure confédérale, celui-ci restant « une structure politique unique », celle-là postulant « au contraire, la multiplicité des États ».*

*Traditionnellement, quatre traits distinctifs sont avancés par les auteurs (...):*

- 1. Tes compétences attribuées à la Confédération seraient limitées (et en tous cas jamais totales) tandis qu'elles seraient plus étendues dans un État fédéral;*
- 2. La règle de l'unanimité caractériserait la Confédération (que cela soit pour modifier le traité de base ou pour adopter des décisions au sein des organes de la Confédération), et non la règle de la majorité qui prévaut dans un État fédéral;*
- 3. Un droit de sécession serait toujours ouvert aux États membres de la Confédération, et non dans un État fédéral;*
- 4. Enfin, critère particulièrement mis en lumière par la doctrine anglo-saxonne, il n'existerait pas de lien immédiat entre les individus et la Confédération (règle de la médiation), contrairement aux liens liant les individus à l'État fédéral.*

*Les exemples de réelles Confédérations appartiendraient à l'histoire ou à un présent presque déjà dépassé, la Confédération étant essentiellement un phénomène de transition avant la dissolution ou la transformation en un État fédéral.*

*Auraient ainsi constitué des Confédérations avant une transformation en un État fédéral la Confédération américaine (de l'indépendance à la création de l'Union en 1888), la Confédération belvétique (avant 1789 et jusqu'en 1848), même nos anciennes provinces (les Provinces-Unies, jusqu'à l'invasion française). Certaines organisations internationales, telles que l'Union européenne avant l'Acte unique européen permettant la prise de décision à la majorité, appartiendraient aussi à cette catégorie ».*

Le professeur Francis Delpérée (2), constitutionnaliste UCL, ne dit pas autre chose quand on lui parle d'Etat confédéral : « *En droit, il n'y a pas d'État confédéral : cette expression est une contradiction in terminis. Il faut utiliser les termes « État fédéral » ou « confédération d'États ». La seule définition du confédéralisme retenue par les universités et académies de tous les continents est celle-ci : une confédération est une association d'États indépendants et souverains, qui ont décidé de signer entre eux un traité international par lequel ils établissent une coopération dans certaines matières. Parmi les cas historiques, il y a les États-Unis d'Amérique, nés de l'association d'anciennes colonies anglaises. Ils ont été une confédération jusqu'en 1787, puis sont devenus un État fédéral, doté d'une seule Constitution. De même, la Suisse, née d'une association de cantons, s'est transformée en État fédéral en 1848. Les Suisses entretiennent une confusion en continuant à appeler leur pays « Confédération helvétique » alors que la Suisse est bel et bien un État fédéral. Le Benelux serait, selon certains auteurs, une forme de confédéralisme, mais cette analogie a ses limites ».*

## **2. Vocabulaire politico-médiatique : une confusion des termes savamment ou involontairement orchestrée ; le confédéralisme : un concept néerlandophone**

En dépit de la vérité constitutionnelle et juridique selon laquelle il n'y a pas d'État confédéral, le vocabulaire politico-institutionnel belge, utilisé en premier lieu par les médias, définit le confédéralisme comme un approfondissement du fédéralisme, donnant plus de compétences aux régions et aux Communautés, voire une évolution intermédiaire entre le fédéralisme et le séparatisme.

*« Cette évolution ne laisse pas indifférents les diplomates étrangers présents à Bruxelles. Il me revient que des ambassades de pays proches tentent de comprendre concrètement le confédéralisme aux contours flous. Je suis au regret de constater que la confusion est présente dans les milieux politiques, scientifiques, et journalistiques »* s'insurge le professeur Delpérée, qui considérait en 1996 le confédéralisme comme un fédéralisme pour les cons.

L'épreuve des faits a malheureusement fait gagner cette version un peu « patchwork » assez éloignée de la rigueur juridique.

Le confédéralisme a d'abord été et demeure un concept politique vendu par les partis flamands, relayés par les propres médias, qui a ensuite été adopté par les médias francophones, sans que de manière générale on explique clairement le fait qu'un État confédéral ne peut pas exister : c'est donc un concept né en Flandre pour justifier une nouvelle réforme de l'État plus importante – voire pour tenter de masquer leur volonté de scinder la Belgique pour certains d'entre eux- ensuite importé au Sud du pays car d'ailleurs notons qu'aucun parti francophone n'est favorable au confédéralisme - à part certains courants radicaux régionalistes du PS, ou les tenants du groupe « Wallonie Libre ».

La vision largement martelée par le président de la NVA selon laquelle il y aurait deux démocraties en Belgique participe à cette confusion.

## **3. Adéquation du concept à la réalité politique et institutionnelle belge**

Sur un plan politique, le magazine économique Trends-Tendances a consacré un article récemment sur « L'épouvantail confédéral » (3) et relevait trois éléments qui donnent à penser que la Belgique lorgne vers le confédéralisme :

- la faible interaction entre les opinions publiques : combien de francophones connaissent les *Bekende Vlamingen* des médias flamands ?
- la disparition des partis nationaux (à l'exception du PTB).
- l'absence de circonscription électorale nationale.

Sur le plan institutionnel, le professeur –aujourd’hui émérite- de droit constitutionnel de l’Université d’Anvers, Karel Rimanque (4), avait déjà émis une contribution sur ce sujet en ... 1993 sous le titre laconique « Le confédéralisme » dans le cadre d’un ouvrage issu d’un colloque éponyme intitulé « La Constitution fédérale du 5 mai 1993 » organisé par le centre de droit public de l’Université Catholique de Louvain.

Nous étions à l’époque dans le cadre de la Quatrième Réforme de l’État 1992/1993, celle-là même qui visait à consacrer la Belgique comme un État... Fédéral.

Ceci nous fait dire que le confédéralisme animait déjà outre les politiques mais également les académiques flamands à l’aube de la consécration constitutionnelle de l’État fédéral belge, ce qui signifie que le concept « confédéralisme « version flamande murit assurément dès la Quatrième Réforme de l’État, il s’agissait assurément d’un objectif à long terme.

Il voyait déjà dans les structures des institutions belges, dites fédérales, dans leurs processus de décision, des traces plus que superficielles de confédéralisme, compris dans un sens plus politique que juridique.

- a) La Constitution prescrit déjà depuis 1970 que le Conseil des ministres doit être paritaire sur un plan linguistique ; cette parité constitue une garantie constitutionnelle qu’aucune décision « fédérale » importante ne peut être prise sans l’assentiment des représentants des deux grandes communautés du pays et obligatoirement au sein du gouvernement.

*Pour Karel Rimanque, « la règle coutumière du consensus pour les délibérations du Conseil affirme clairement la nécessité du compromis – et qui touchent directement ou indirectement aux intérêts ou aux préférences spécifiques de l’une ou l’autre communauté (...). Dans des circonstances tendues et difficiles, le gouvernement se comporte nécessairement comme une conférence diplomatique et offre à l’opinion publique plutôt l’image d’un conseil confédéral que d’un gouvernement fédéral ».*

- b) L’on constate au niveau fédéral, pour l’exercice de compétences fédérales, que la loi ne peut pas être adoptée en fait ou en droit qu’avec l’assentiment des représentants des deux grandes communautés : ce système de décision sur le plan fédéral est en outre soutenu du fait de l’absence de partis politiques fédéraux : et ni la Constitution, ni le Code électoral ne comprennent des règles qui favorisent d’une manière ou d’une autre la formation de tels partis politiques : par conséquent, la responsabilité politique pour l’exercice de compétences fédérales pour l’exercice de compétences fédérales par les parlementaires et surtout par les membres du gouvernement n’est pas nationale, mais communautaire et exclusivement communautaire : le sort politique d’un ministre fédéral de l’économie, des finances, de la justice dépend du jugement sur sa politique au sein de son parti communautaire et de la population de sa région.

Cette vision correspond plutôt à l’image d’un système confédéral dans lequel les représentants des composantes dans le système de coopération ne sont responsables que devant la population de leur entité.

- c) De plus en plus de matières importantes doivent être réglées par des accords de coopération entre l’État, les Communautés et les Régions sous la forme de conventions ou de contrats, contrôlés par des juridictions spéciales : la coopération n’est évidemment pas étrangère à la politique fédérale, et cadre avec la loyauté fédérale : cette pratique dans le domaine des négociations des traités et de la représentation de la Belgique dans les organes internationaux pourra certainement donner l’impression que ce stade est déjà dépassé en Belgique.

## II. La vision du confédéralisme par les partis flamands

Pour Matthias El Berhoumi (4), constitutionnaliste à l'Université Saint-Louis Bruxelles, précise qu'il existe différentes sortes de confédéralisme côté flamand : « *Celui prôné par le CD&V peut être considéré dans un premier temps comme le fait d'aller un cran plus loin dans le transfert des compétences, avec de nouveaux transferts budgétaires. (...) Il s'agirait de déplacer plus encore le centre de gravité de l'État. Le modèle proposé par la NVA est nettement plus radical : il maintient un nombre limité de compétences au fédéral comme l'armée, le commerce international, certains aspects de la représentation de la Belgique à l'extérieur. Tout le reste irait aux Régions* ».

Examinons dès lors les deux systèmes les plus couramment évoqués, à savoir celui du CD&V et celui de la NVA, qui est assurément le plus poussé à l'heure actuelle.

### 1. Le confédéralisme version CD&V

Pour le CD&V, le confédéralisme consiste en un approfondissement du fédéralisme et en un accroissement de l'autonomie des Régions : actuellement, le budget de la Flandre est supérieur à celui de l'Etat fédéral et s'élève à 45 milliards d'euros par an depuis la Sixième Réforme de l'État

Le CD&V plaide pour un transfert des soins de santé à la fin de la présente législature 2019-2024. La scission de la sécurité sociale est donc bien programmée en vue d'une Septième Réforme de l'État, après le transfert des allocations familiales lors de la Sixième.

Le CD&V pourrait revendiquer également la défédéralisation de la Justice.

L'objectif est de trouver un consensus au sein du Parlement flamand à cet égard.

Sans être une version « radicale » comme l'est le projet NVA (cfr infra), le confédéralisme du CD&V rompt la solidarité interpersonnelle que constitue la sécurité sociale et précipite le pays également aux portes du séparatisme, comme nous le mettrons en lumière.

**Si la scission des soins de santé n'est pas nécessairement à l'agenda lors de la formation du Gouvernement fédéral , elle le sera assurément à l'issue de la présente législature, en vue d'être à l'agenda d'une Septième Réforme de l'État, que celle-ci aborde ou non la question du confédéralisme, si l'on suit le CD &V**

### 2. Le confédéralisme version NVA

La structure institutionnelle du pays sera profondément modifiée si le projet NVA est mis à exécution. Certes, nous ne serons pas en présence de deux États indépendants et souverains, soit un État flamand et un État wallon avec un traité international de coopération pour gérer des intérêts communs mais l'épure confédérale belge dans l'hypothèse qui va être présentée est telle que la Flandre et la Wallonie , entités fédérées, liées par un paquet de compétences restées au niveau belge sont plus proches de la Confédération véritable que jamais, c'est-à-dire du séparatisme car rappelons-le l'État confédéral n'existe pas.

Ce projet est donc un trompe-l'œil grandeur nature néfaste aux Francophones de la Wallonie et de Bruxelles.

En voici les principaux éléments :

– **Un confédéralisme à deux**

Il s'agit d'une vision d'un confédéralisme à deux entités, la Flandre et la Wallonie, qui sont donc deux entités fédérées, avec un statut spécifique pour Bruxelles et la Communauté germanophone, qui sont donc des « sous-entités fédérées ».

Sans parler de confédéralisme côté francophone, certains régionalistes, essentiellement au MR, évoquent un redécoupage institutionnel avec la suppression des Communautés et quatre Régions (Région flamande, Région wallonne, Région bruxelloise, Région germanophone) : ce dernier projet, selon moi, n'a aucune chance d'aboutir, ne fût-ce que pour l'acceptation de pareil statut pour une Région qui serait peuplée seulement de 70000 habitants, sauf à accepter une « discrimination positive » au profit de la Communauté germanophone.

À ma connaissance, aucun parti francophone n'a à ce stade mis dans son programme le confédéralisme.

– **Des compétences communes**

La défense, le commerce extérieur, les relations extérieures, la dette publique, la sécurité, la politique climatique, la politique d'asile, seraient gérées au niveau confédéral, avec des organes propres dans certains cas.

Ces missions strictement circonscrites seraient financées par les recettes TVA et accises.

Pour Bruno Colmant, désormais CEO de Degroof Petercam mais surtout l'un des économistes francophones les plus écoutés et respectés, « *Il faudrait, d'une manière ou d'une autre garantir la qualité financière de cette dette pour éviter une hausse des taux d'intérêt auprès du marché et offrir des garanties pour son remboursement, ce qui est loin d'être acquis selon le modèle proposé par la NVA. On risque une grave crise financière.*

La dette publique demeure assurément l'un des grands obstacles à la séparation du pays, ne fût-ce que sur la clé de répartition entre entités, mais en tout état de cause ceci continue à effrayer les tenants les plus durs du confédéralisme côté flamand.

– **La suppression du pouvoir législatif et exécutif fédéral**

Le Gouvernement fédéral serait remplacé par un Conseil belge composé des ministres-présidents de Flandre et de Wallonie, accompagné si besoin par les ministres-présidents bruxellois et germanophone.

Convenons que l'on se rapproche davantage ce faisant d'un régime de conférence diplomatique que d'un véritable exécutif.

Le Parlement monocaméral- notons que la suppression du Sénat, revendication NVA de longue date est déjà théoriquement possible durant la prochaine législature 2019-2024, les articles de la Constitution relatifs à celui-ci ayant été ouverts à révision- serait composé de 25 membres maximum, émanant pour moitié du Parlement wallon, pour moitié du Parlement flamand.

Il n'y aurait donc plus d'élections législatives fédérales.

La Constitution serait remplacée par un Traité constitutionnel qui fixerait la liste des compétences exercées en commun.

## – La co-gestion de Bruxelles par la Flandre et la Wallonie

Dans ce cadre, le statut de Bruxelles confine à la co-gestion de la Région par les deux grandes Communautés, la Flandre et la Wallonie gérant les compétences dites culturelles et personnalisables, dont l'enseignement, la Région à statut spécial gérant les matières socio-économiques (environnement, mobilité, économie, emploi).

**Ce projet est très clairement dans la ligne du projet institutionnel de la Flandre incarné par les résolutions du Parlement flamand de mars 1999, jamais remises en cause par les Gouvernements flamands successifs, et que la Flandre a jusqu'à présent patiemment exécuté au fil des réformes de l'État (cfr infra) : le projet confédéral est déjà en germe il y a vingt ans de cela, et déjà formalisé.**

Il faut en effet constater que la sixième réforme de l'État exécute bon nombre des résolutions du Parlement flamand de 1999 qui à ce jour demeurent toujours la référence première en termes de vision de la Flandre quant à l'évolution institutionnelle de l'État belge.

Ainsi, la Flandre a obtenu par la sixième réforme de l'État :

- le transfert aux Communautés de la compétence relative aux normes, à l'exécution, et au financement de l'intégralité de la politique en matière d'allocations familiales (4<sup>e</sup> résolution);
- en matière d'emploi, une plus large autonomie en matière d'assurance chômage, le contrôle sur le travail intérimaire, et en matière d'emploi, le transfert du congé-éducation payé, l'apprentissage industriel (4<sup>e</sup> résolution);
- davantage d'autonomie fiscale et financière en matière d'IPP (2<sup>e</sup> résolution) ;
- la majeure partie des leviers quant à sa politique économique;
- en termes de mobilité (4<sup>e</sup> résolution), la présence des Régions au sein des structures de la SNCB, le transfert de la réglementation en matière de navigation intérieure, une large défédéralisation du Code de la route;
- en matière d'énergie, davantage de contrôle sur les tarifs de distribution;
- la défédéralisation de l'INS (Institut National de Statistiques);
- des compétences accrues en matière de télécommunications;
- la scission de l'arrondissement BHV (Bruxelles-Hal-Vilvorde) sur le plan électoral;
- une implication plus grande des entités fédérées dans le fonctionnement de la Cour des comptes;
- la confirmation du principe de territorialité et l'interprétation restrictive du régime des facilités;
- le refus de revoir les limites territoriales entre entités fédérées;
- le transfert du droit sanctionnel de la jeunesse;
- la scission du Fonds d'équipement et des services collectifs (FESC);
- le transfert du Fonds des calamités.

À ce stade, il est utile de préciser le contenu de cette troisième résolution du Parlement flamand relative au statut de Bruxelles, dont le CRISP (6) avait fait une brillante analyse en 2000 :

*« Concernant Bruxelles, les propositions du Parlement flamand partent de trois principes.*

*En premier lieu, le fédéralisme belge est, fondamentalement, un fédéralisme à deux composantes : la Flandre et l'État fédéré francophone. La Région de Bruxelles-capitale – dont les frontières actuelles sont définitives – n'a pas le statut d'entité fédérée.*

*En deuxième lieu, les Flamands de Bruxelles sont des Flamands à part entière et, à ce titre, font partie intégrante de l'État fédéré flamand.*

*Enfin, en troisième lieu, la Flandre et l'État fédéré francophone doivent pouvoir participer à la gestion de Bruxelles-capitale.*

*Pour traduire ces principes dans la pratique quotidienne, la résolution a retenu trois mesures concrètes : l'élection directe des membres bruxellois du Parlement flamand, une représentation garantie des Flamands et des francophones à tous les niveaux au sein des institutions bruxelloises.*

*Le secteur bi-communautaire deviendrait 'co-communautaire', c'est-à-dire géré par les deux Communautés, et non plus par la Commission communautaire commune dont l'Assemblée est composée de membres du Parlement bruxellois. Les matières biculturelles, qui relèvent actuellement de l'État fédéral, seraient gérées paritairement par les deux Communautés.*

*Dans sa troisième résolution, relative au statut de Bruxelles, le Parlement de la Flandre énonce le principe de la dualité de la structure fédérale de l'État, moyennant un statut spécifique pour Bruxelles qui doit être gérée sur pied d'égalité par les Flamands et les francophones.*

*Il souligne que Bruxelles est une région-capitale bilingue dont les limites sont fixées définitivement. En tant que communauté urbaine, la région présente des caractéristiques propres et remplit dans un même temps une vocation de capitale et une fonction internationale à l'égard de la Belgique fédérale et des deux autres États fédérés. Bruxelles est la capitale de la Flandre. Les Flamands de Bruxelles font partie intégrante de la Flandre.*

*Il est d'avis qu'en vertu de la dualité de la structure fédérale belge, le programme de la prochaine réforme de l'État doit accorder la priorité au développement à partir des deux États fédérés. Cela signifie notamment que les deux États fédérés peuvent participer pleinement à la politique dont l'intérêt dépasse le niveau urbain. Le développement à partir des deux États fédérés implique en outre que les compétences tant actuelles que nouvelles ou étendues des États fédérés, par exemple dans le domaine de la politique de la santé et de la famille, sont pleinement applicables à Bruxelles, sans préjudice des compétences de la Région de Bruxelles-capitale.*

Enfin, il formule les sept propositions suivantes :

*« 1° en vue de renforcer le lien institutionnel entre la Flandre et Bruxelles, les membres bruxellois du Parlement flamand doivent être élus au suffrage direct ;*

*2° il convient de réaliser une représentation garantie des deux groupes linguistiques à tous les niveaux de pouvoir. De plus, des garanties doivent être offertes pour une participation effective et équilibrée des deux groupes linguistiques à tous les niveaux administratifs ;*

*3° le secteur bi-communautaire doit se voir attribuer un caractère co-communautaire ;*

*4° les institutions biculturelles entrent en ligne de compte pour un transfert vers les deux États fédérés ;*

*5° a) certaines compétences communales doivent s'exercer au niveau de la Région de Bruxelles-capitale pour des motifs d'efficacité ;*

*b) dans le cadre de la réorganisation de la Région de Bruxelles-capitale, il convient d'examiner la possibilité d'un réaménagement de communes dans le but de réduire leur nombre ;*

*c) pour les services de Bruxelles-capitale, le principe du bilinguisme des services est remplacé par le bilinguisme des agents ;*

*d) le régime de tutelle sur les administrations locales à Bruxelles doit avoir un caractère contraignant.*

*6° dans plusieurs domaines, tels que la politique scientifique, le commerce extérieur, l'agriculture et la politique des chemins de fer, les deux États fédérés doivent assumer la responsabilité de base dans le cadre de partenariats avec la*



*Région de Bruxelles-capitale. Dans d'autres domaines, tels que le logement et l'emploi, tant les États fédérés que la Région de Bruxelles-capitale peuvent intervenir ;*

*7° par le biais d'un partenariat entre les États fédérés, la Région de Bruxelles-capitale et l'autorité fédérale, il convient de développer la vocation de capitale et la fonction internationale de Bruxelles, au plan financier également. »*

Il est donc nécessaire d'avoir bien à l'esprit la résolution de 1999 du Parlement flamand.

Francis Delpérée (op.cit.) considère que ce projet NVA *est profondément antibruxellois, puisqu'il fait miroiter aux Bruxellois qu'ils disposeraient, grâce à cette réforme, d'une entité comparable aux autres. Ce projet est un piège pour la Région bruxelloise ».*

Durant toute son histoire, le FDF (puis les FDF, et enfin DÉFI) a toujours milité pour la reconnaissance pleine et entière de la Région centrale du pays, élargie à sa véritable dimension urbaine (élargie institutionnellement à tout le moins aux six communes à facilités après consultation des populations concernées).

**Ce projet de co-gestion est aux antipodes de la conception que DÉFI propose de Bruxelles en tant que ville –région rappelons–le très majoritairement francophone, avec une minorité néerlandophone, minorité dont DÉFI a toujours respecté les droits linguistiques, à défaut d'être en accord avec des droits politiques consentis jugés parfaitement exorbitants.**

Dans son programme fédéral en vue des élections du 26 mai 2019, DÉFI a rappelé cette double revendication institutionnelle :

*« Pour un fédéralisme qui reconnaît pleinement Bruxelles comme Région à part entière au sens de l'article 3 de la Constitution.*

*Réformer le statut de la Région bruxelloise.*

***La Région bruxelloise doit jouir d'une complète autonomie constitutive aux mêmes conditions que les autres Régions et Communautés. Le Parlement bruxellois devra délibérer à la majorité des 2/3 des membres présents, sans qu'une majorité par groupe linguistique soit requise.***

*La représentation garantie au profit des néerlandophones au Parlement bruxellois doit être revue à la lumière de leur représentativité réelle dans la population bruxelloise.*

*L'ordonnance bruxelloise doit avoir le même statut juridique que les décrets des autres Régions.*

*Garantir l'effectivité de la Communauté métropolitaine*

*Aucune capitale, aucune ville à dimension internationale ne subit un enfermement territorial, sans lien institutionnel avec son aire d'influence, comme Bruxelles le connaît avec un carcan aussi absurde qu'injuste. Notre volonté n'est pas de gagner du territoire à l'avantage de Bruxelles pour qu'elle s'enferme dans une tour d'ivoire. Notre volonté est de permettre à Bruxelles de tisser les indispensables liens institutionnels entre son cœur historique et sa large périphérie. Il faut libérer Bruxelles de son carcan, avant tout pour des raisons économiques et sociales, car ce sera à l'avantage de tout le pays. La Communauté métropolitaine instituée par la sixième réforme de l'État est une coquille vide.*

*En vertu de toutes les études scientifiques, il est démontré que l'aire socio-économique réelle de la Région bruxelloise, s'étend largement au-delà des limites administratives actuelles de la Région bruxelloise : dès lors, **DÉFI** entend, d'une part, fixer le territoire de cette future Communauté (rebaptisée urbaine plutôt que métropolitaine) aux*

*communes composant l'ancienne province de Brabant et, d'autre part, donner de réelles compétences à cette Communauté urbaine afin qu'elle remplisse pleinement son rôle.*

À cette fin, **DéFI** propose :

- *que les organes de la Communauté urbaine soient élus au suffrage universel direct, ses mandataires étant élus pour une durée de 5 ans (élection le même jour que l'élection du Parlement européen), ceux-ci formant le conseil, la Communauté urbaine étant administrée par un collège;*
- *qu'elle dispose de compétences propres en matière : d'organisation de services d'enseignement et de culture, en français ou en néerlandais sur tout son territoire; de transports publics et scolaires sur tout son territoire ; de gestion des infrastructures routières (en ce compris le Ring); de production, distribution, et épuration des eaux; d'enlèvement des immondices; de lutte contre l'incendie; d'aide médicale urgente;*
- *qu'elle ne soit soumise à un quelconque contrôle administratif de tutelle.*

**DéFI, qui a toujours été partisan d'un fédéralisme de coopération plutôt que de confrontation (donner du corps à la Communauté métropolitaine serait une manière de consacrer pareille vision) considère que ce projet de la NVA signifie à terme la mise sous tutelle de Bruxelles par la Flandre- et n'est pas davantage attiré par la conception de Bruxelles en tant que district international ou européen car pareil statut méconnaît profondément les aspirations d'émancipation de la Région bruxelloise , tout en méprisant les droits politiques élémentaires de la population bruxelloise.**

Hugues Dumont (7) avait évoqué cette vision de Bruxelles lors de sa contribution « Les conséquences sur le statut de Bruxelles en cas de confédéralisme » dans les actes du colloque organisé par notre Centre d'études le 18 mars 2005 (cfr supra).

*« (...) Ce modèle à l'image de Washington DC aux États-Unis relègue les habitants du district fédéral que constitue Bruxelles à des citoyens de seconde zone , car les habitants de Washington ne disposent d'une représentation au Congrès , alors que ce Congrès les administre. »*

En ce qui concerne l'idée de Bruxelles, comme district européen, -(il y eut un précédent , la ville de Mostar sous administration directe de l'Union européenne) idée évoquée au début des années 2000, encore faudrait-il que l'ensemble des pays membres de l'Union européenne consentent à pareil scénario mais l'éventualité de ce régime n'a plus été évoquée depuis longtemps, l'Union européenne ayant bien d'autres chats à fouetter.

#### – **La monarchie**

Pour la NVA, parti indépendantiste et républicain, « *la monarchie est une formule arriérée, le droit de naissance ne correspond plus aux principes de la démocratie. Dans une phase transitoire avant la république, la monarchie est immédiatement réformée en une monarchie protocolaire* » : le Roi ne disposerait donc du pouvoir de sanction et de promulgation des lois, et n'exercerait évidemment plus de fonction politique au moment des crises politiques.

#### – **L'autonomie fiscale et la liberté de choix à Bruxelles**

Le confédéralisme institutionnel à la sauce NVA a bien entendu sa composante socio-économique. Dans cette composante, l'IPP –Impôt des Personnes physiques- relève des deux entités fédérées, Wallonie et Flandre, de même que les droits patrimoniaux (succession, donation) et le précompte immobilier : l'IPP est déterminé selon le lieu de résidence et non pas en fonction du lieu de travail, ce qui reste défavorable à Bruxelles, poumon économique du pays, par lequel transitent plus de

300000 navetteurs journaliers, ce qui démontre à contrario la perversité d'un système qui affaiblirait, appauvrirait Bruxelles.

En 2016, les dépenses sociales de l'État (soins de santé, indemnité maladie, chômage, pensions) s'élevaient à 77.5 milliards d'euros répartis comme suit : Flandre (60%), Wallonie (32%), et Bruxelles (8%).

Le budget de l'Etat 2019 table sur des recettes fiscales IPP de l'ordre de 34 milliards réparties comme suit : Flandre (63,8%), Wallonie (27,9%), et Bruxelles ( 8.3%).

En termes de cotisations sociales, le rapport ONSS 2016 chiffrait le montant global des cotisations sociales recueillies selon le domicile du travailleur à 55 milliards réparties de la manière suivante : Flandre (65,4%), Wallonie (26%), et Bruxelles (8.6%).

On peut constater que les dépenses sociales totales épousent d'assez près la répartition de la population et la capacité contributive respective de chacune des entités.

Si l'on calculait la perception des cotisations sociales selon le siège d'exploitation principal et non pas selon le domicile du travailleur, la répartition serait radicalement différente (Flandre 52, 8% soit -12,6%), Wallonie (29,7% soit +3.7%), mais Bruxelles serait gagnante ( 29,7% soit + 21,1%, ce qui représente un gain pour la Région bruxelloise de près de 12 milliards d'euros ( de 4.73 milliards à 16, 3 milliards d'euros).

Dans le système fiscal prôné par la NVA, les Bruxellois peuvent choisir leur régime fiscal (Brusselskeuze) et ainsi être soumis aux impôts soit wallons soit flamands.

Pour Marc Bourgeois (professeur de fiscalité ULg), « *Cette liberté de choix ne me paraît très souhaitable. Un des éléments de l'impôt est d'être contraignant, il s'impose administrativement à tous, selon l'endroit où vous vivez.. Le seul choix que peut faire un contribuable, c'est le vote avec les pieds, c'est-à-dire le déménagement.* »

Au niveau de l'impôt des sociétés, la Flandre, la Wallonie et Bruxelles seraient compétentes au niveau de l'ISOC, de même que pour les droits d'enregistrement et d'hypothèque : pour l'impôt des sociétés, la base imposable est harmonisée au niveau confédéral en respectant les règles européennes en attendant une harmonisation européenne.

Pour Benoît Bayenet, « *La Belgique confédérale devrait introduire une forme substantielle de péréquation, c'est-à-dire la compensation, au moins partielle, des écarts de richesse entre les entités. De tels mécanismes existent dans tous les pays du monde. Chacun doit avoir la capacité de financer les services publics de base. En Allemagne, le principe de péréquation est inscrit dans la Constitution* ».

Actuellement, la loi spéciale de financement (LSF) intègre deux éléments de péréquation :

- Le premier est le mécanisme de transition qui vise à assurer que la Sixième réforme de l'État n'appauvrisse pas une entité : il représente 620 millions par an pour la Wallonie et 99 millions par an pour Bruxelles ; ce mécanisme de solidarité est garanti jusqu'en 2025 pour diminuer progressivement et disparaître en 2035.
- Le second est un mécanisme pérenne de solidarité nationale qui vise à compenser en partie l'écart entre le transfert des moyens selon une clé population (optique besoins) ou fiscale (optique retour) : en 2019, la Wallonie reçoit 678 millions par an et Bruxelles 394 millions.

– **L'autonomie en matière de sécurité sociale et également le libre choix à Bruxelles**

L'essentiel de la sécurité sociale est géré par la Flandre et la Wallonie, entités fédérées.

L'ensemble des systèmes compensatoires (soins de santé, allocations familiales, allocations aux personnes handicapées, ainsi que les revenus de remplacement lorsque le contrat de travail avec l'employeur est définitivement rompu, c'est-à-dire en cas de pension, de perception d'allocations de chômage ou d'invalidité) est également transféré.

À l'instar du système fiscal, les Bruxellois peuvent également opter de manière non définitive (période de trois ans) pour leur régime « social » de préférence.

Seuls les revenus de remplacement temporaires en cas de maladie ou d'accident de travail sont transférés au niveau de la Flandre, de la Wallonie, ou de Bruxelles.

Pour Bruno Colmant (op.cit), « *Par ailleurs, la population a connaissance désormais du montant futur de sa pension via le site My Pension et cette scission du système risque de représenter une rupture d'engagement majeure. Certaines personnes risqueraient en outre de voir leurs revenus baisser ce qui provoquerait une grande anxiété en matière de consommation intérieure* ».

**-Le transfert intégral de la compétence en matière de police aux entités responsables des matières territoriales (Flandre, Wallonie, Bruxelles) à l'exception de la cellule confédérale de sécurité en charge de la lutte contre la grande criminalité, le terrorisme, le trafic d'armes international ou la traite d'êtres humains ;**

**-La communautarisation de la justice et de la politique pénitentiaire à la Flandre et à la Wallonie avec un parquet bilingue à Bruxelles ;**

**-Le transfert de la politique énergétique à la Flandre et à la Wallonie, la Flandre devenant intégralement compétente pour la mer du Nord, la politique climatique étant aux mains d'une cellule confédérale de développement durable ;**

**-Le transfert de la mobilité à la Flandre , à la Wallonie, et à Bruxelles ;**

**-Le transfert de la politique migratoire à la Flandre et à la Wallonie.**

Pour la NVA, celui qui obtient un permis de séjour en Wallonie et veut s'établir en Flandre doit formuler une nouvelle demande ; la politique d'asile reste confédérale au sein d'un commissariat confédéral aux Réfugiés.

## **CONCLUSION**

En aval, on peut conclure que le confédéralisme n'apporte aucune plus-value malgré une simplification institutionnelle de pure façade.

Il n'y aura jamais d'État confédéral.

Il constitue une aventure dans le détricotage de l'État belge dont les conséquences peuvent être graves en termes de prospérité et de garantie des droits pour les Francophones de Wallonie , de Bruxelles (sous –statut, liberté de choix est un leurre pour renforcer la concurrence fiscale et sociale au cœur de Bruxelles) , mais aussi de Flandre (il est patent que la NVA n'a nulle intention d'être plus progressiste concernant la protection des minorités dans un cadre confédéral que fédéral) , sans compter la méconnaissance des interactions complexes des compétences sur un territoire aussi exigü que la Belgique car comme le rappelle le professeur El Berhoumi , la Flandre et la Wallonie ne sont pas une île , et l'incertitude qui peut peser en termes de maintien de mécanisme de solidarité financière (péréquation).

Anne-Emmanuelle Bourgaux, qui s'interrogeait sur le fait que le confédéralisme pouvait être le moulin à vent du droit public belge, disait en ces termes :

*Ce que traduit en réalité cette guerre sémantique, c'est que du côté flamand, le terme de «confédéralisme» ne renvoie pas plus que du côté francophone à un contenu normatif clair, mais poursuit bien plutôt un effet discursif à nouveau univoque. En appeler au «confédéralisme» revient, au Nord du Pays, à revendiquer «le fédéralisme que l'on veut», voire «que l'on doit vouloir», en affublant indifféremment de ce terme toute nouvelle revendication institutionnelle, même la très classique et récurrente demande de nouveaux transferts de compétences aux entités fédérées.*

*Comme du côté francophone, mais de manière inversée, l'utilisation intensive de ce terme aux contours flous vient cette fois non réactiver des peurs, mais des désirs, en renvoyant de manière vague à la fois à l'idée d'un approfondissement de l'État fédéral, et à la fois à l'idée d'une séparation flamande du giron belge, ce qui permet aux acteurs politiques flamands de toucher avec un seul terme l'ensemble de la palette des enthousiasmes nationalistes du Nord du pays (allant d'une plus large autonomie flamande à une scission de l'État belge).*

Pour DÉFI, **la voie médiane** serait assurément la « pause institutionnelle » (cfr infra) avec une réflexion en profondeur sur les institutions et le projet d'avenir de l'État belge, une garantie de stabilité institutionnelle en ces temps contrariés par le poids des populismes, le dérèglement climatique, le spectre d'une crise économique mondiale, la difficulté d'apaiser l'Europe, face à ce confédéralisme « fuite en avant » qui de toute manière constitue une rupture des équilibres et des solidarités au sein de l'État belge, et fustige les institutions, ne sert pas les intérêts francophones car il les affaiblit durablement, et sert les intérêts flamands « les avantages du séparatisme, sans les inconvénients » comme le dit régulièrement Olivier Maingain, président de DÉFI.

DÉFI propose :

- **d'instituer une Conférence d'évaluation du fédéralisme belge réunissant les représentants des différents parlements et gouvernements du pays, du monde académique, de la société civile. Cette conférence aura pour objectif de définir un système fédéral belge définitif pour une très longue période.**
- 
- **de donner du sens au fédéralisme de coopération où le Fédéral assure la coupole faitière d'un certain nombre de dossiers (mobilité, temps de travail, climat, santé publique)**

Il s'agit de relever le défi de l'(in)efficacité sans replonger le pays dans les affres d'une nouvelle réforme de l'État. Il convient d'abord d'identifier un certain nombre de dossiers problématiques dont la résolution profiterait à tout le monde, entités fédérées comme État fédéral.

La mobilité, la politique climatique la prévention de la santé et la qualification des jeunes sont quatre exemples dont autant de matières qui valent régulièrement à la Belgique des remontrances au niveau international – en grande partie à cause de l'éclatement des 259 compétences – et pour lesquelles une amélioration des politiques publiques serait un gage de croissance économique, et donc de bien-être.

Par exemple :

- en matière de mobilité, créer un “board” commun entre la SNCB, De Lijn, les TEC et la Stib, pour mettre en place, dans les 5 ans, une billettique commune permettant de voyager avec un seul titre de transport sur les quatre réseaux cités;

- augmenter de 20 % le niveau moyen de qualification qui implique des réformes de l'enseignement au niveau communautaire, de la formation au niveau des régions et des mesures fiscales au niveau fédéral;
- se mettre d'accord sur quelques grands enjeux de santé publique – le dépistage du cancer, par exemple – et à travailler ensemble alors qu'aujourd'hui, pour le dépistage du cancer colorectal, il y a deux ou trois stratégies différentes à l'œuvre à Bruxelles.
- Il s'agit de développer des projets communs qui auraient pour objectif d'améliorer notre performance dans des domaines porteurs pour toutes les parties et reconnaître au Fédéral le rôle de pouvoir piloter ces projets; avec, bien entendu, les Régions et les Communautés, dans le respect de leurs spécificités.

Il s'agit de redonner du poids au fédéral, sans passer par la case « refédéralisation ». par exemple de faire en sorte que, dans les déclarations de politique générale des prochains gouvernements qui vont se mettre en place, figure l'énoncé de projets sous pilotage fédéral, avec objectifs chiffrés à atteindre, agenda précis et évaluations régulières – à charge de se mettre d'accord sur les méthodes pour y arriver.

En aval, le débat est plus que jamais ouvert mais assurément si l'on veut se donner les moyens de réussir les défis de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle qui sont nombreux (entre assurer une prospérité économique suffisante pour mener des politiques environnementales, sociales, efficaces au service des habitants des trois Régions et s'attaquer au dérèglement climatique, une Septième Réforme de l'État (éventuelle et elle n'est pas souhaitable selon nous) devrait avant tout corriger des erreurs-évaluation de la Sixième Réforme de l'État, homogénéiser certaines compétences, avancer des pistes de démocratie participative, mais ne pas s'avancer dans cette voie dangereuse du confédéralisme.

#### Références infrapaginales :

- (1) À.E. Bourgaux, Le confédéralisme, moulin à vent du droit public belge, in Quel Avenir pour Bruxelles en cas de confédéralisme ?, Actes du colloque organisé par le centre d'études Jacques Georgin, Cahier n°3 du Centre d'études Jacques Georgin
- (2) Entretien avec Francis Delpérée, Le Vif, n°23, 6 juin 2019.
- (3) L'épouvantail confédéral, Quel modèle pour la Belgique, Trends-Tendances, 20 juin 2019.
- (4) K. RIMANQUE, Le confédéralisme, in La Constitution fédérale du 5 mai 1993, Bruxelles, Bruylant, 1993.
- (5) M.EL BERHOUMI, cité dans Ceci serait (toujours un pays, Le Vif, numéro 25, 20 juin 2019
- (6) G.PAGANO, les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État, CRISP, 2000/5-6, n°1670-1671.
- (7) H.DUMONT, Les conséquences sur le statut de Bruxelles en cas de confédéralisme, in Quel avenir pour Bruxelles en cas de confédéralisme ?, Actes du colloque organisé par le Centre d'études Jacques Georgin du 18 mars 2005, Cahier n°3 du Centre d'études Jacques Georgin.