

# Le fédéralisme

## Un slogan marketing ?



Toutes nos publications sont disponibles :

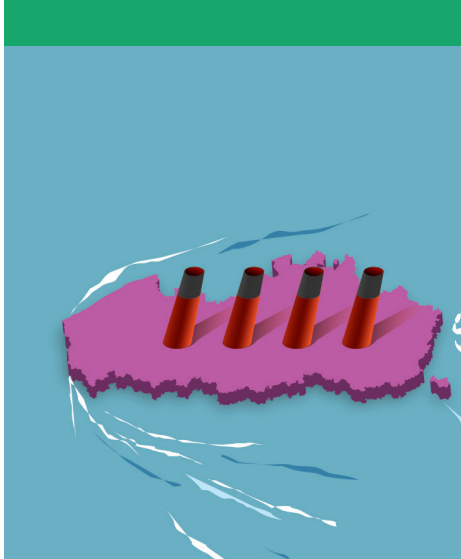
- En *téléchargement*, depuis l'adresse internet de notre ASBL :  
**[www.cpcp.be/Études-et-prospectives](http://www.cpcp.be/Études-et-prospectives)**
- En *version papier*, vous pouvez les consulter dans notre centre de documentation situé :

**Rue des Deux Églises, 45 - 1000 Bruxelles**

**Tél. : 02/238 01 00 - Mail : [info@cpcp.be](mailto:info@cpcp.be)**

## INTRODUCTION

À l'heure où les partis s'organisent en vue des élections prochaines, tentons d'y voir plus clair dans le dédale des annonces politiques. Fin octobre 2013, le premier parti de Flandre jetait un pavé dans la mare en se positionnant ouvertement pour la création d'une confédération. Mais qu'entend-il par là et à quoi fait-il référence ?



Le terme de « confédéralisme »<sup>1</sup> a été repris dans plusieurs projets politiques, en Belgique comme ailleurs. Il semble cependant nécessaire de clarifier ce concept maintes et maintes fois utilisé. Saisir ce qu'il implique quand l'avenir de certains États est en jeu peut être intéressant et, parfois même, urgent. D'autant plus lorsqu'il fait l'objet d'interprétation et d'utilisation douteuses. Nous tenterons de dégager des clés de compréhension utiles pour saisir les enjeux qui secouent plus d'un pays à travers le globe.

Avant toute chose, il est important de s'accorder sur les termes. Nous reviendrons sur des notions qui paraissent aussi basiques que celles d'État. Mais cela peut s'avérer judicieux pour en comprendre les diverses subtilités. Un État ne s'organise pas forcément comme son voisin. Nous nous attarderons sur les différents modèles étatiques. Nous soulignerons les continuités ainsi que les différences qui existent entre le modèle unitaire plus ou moins centralisé, le régionalisme et la fédération. Mais attention, un pas supplémentaire est franchi avec l'instauration d'un système confédéral ! On sort du cadre étatique. Une fois les concepts clarifiés, nous serons en mesure de saisir véritablement les projets du premier parti flamand. A-t-il saisi tout l'enjeu qu'il y a derrière ces mots ? Ou est-ce un slogan politique sans grande cohérence ?

---

<sup>1</sup> Nous l'utilisons entre guillemets car l'exactitude de ce terme reste à prouver.



## I. DÉFINITIONS ET CONCEPTS POUR BALISER LE TERRAIN

Brièvement, qu'est-ce qu'un État à l'heure actuelle ?

- L'État est une entité **abstraite** mais permanente. Ce qui veut dire qu'il survit aux représentants du gouvernement<sup>2</sup>.
- L'État se compose d'un **territoire** et d'une **population**.
- L'État est **souverain**. À l'intérieur de ses frontières, l'État jouit du monopole de la contrainte que l'on désigne comme la puissance publique. Il est la seule autorité légitime sur son territoire.
- Dans la majorité des cas<sup>3</sup>, l'État se dote d'une **constitution** qui règle son organisation.
- La **reconnaissance internationale** est, également, un facteur important pour la viabilité de l'État.<sup>4</sup>

Pour en arriver à une telle description de l'État-moderne, l'évolution fut longue et dispersée. Il n'est donc pas étonnant de constater une grande diversité dans la typologie des États<sup>5</sup>. Si un pays n'est pas l'autre, on peut, cependant, relever certaines tendances similaires. Une grille de lecture communément adoptée classe les États au regard de leur structure interne. Les frontières entre les différentes catégories ne sont pas pour autant étanches. Globalement, on parle d'État unitaire, plus ou moins centralisé, et d'État fédéral, là aussi plus ou moins polarisé.

---

<sup>2</sup> On parle ici du gouvernement comme le titulaire de l'autorité étatique. Il dépasse les individus qui appliquent cette autorité.

<sup>3</sup> Une exception notable est celle de la Grande-Bretagne.

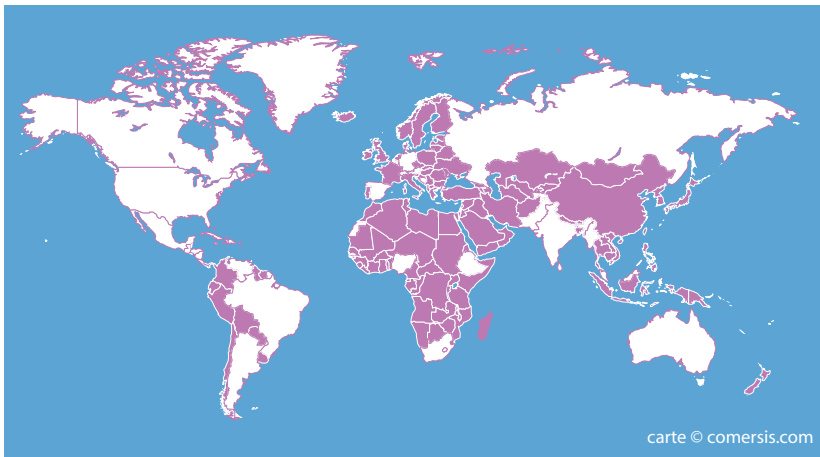
<sup>4</sup> SCHAUS, Annemie et BLERO, Bernard, « Droit public », Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 2007

<sup>5</sup> La typologie des États se comprend comme l'organisation interne du pouvoir politique.

## 1. La figure classique : l'État unitaire

A l'heure actuelle, l'État unitaire est le modèle le plus répandu mondialement. On en compte 142 sur 193 États affiliés aux Nations Unies.

### L'État unitaire à travers le globe



Source : d'après *Perspective monde*, Université de Sherbrook

“ L'État unitaire, c'est<sup>6</sup>  
l'État dans lequel la  
loi est la même pour  
tous,[...] soit qu'elle  
protège, soit qu'elle  
punisse. ”

Dans l'État unitaire, les lois ne sont élaborées que par le parlement national. Ces lois concernent par conséquent l'ensemble du territoire et s'appliquent à toute la population. La loi est une, elle est la même pour tous. Toutefois, l'organisation de l'État unitaire peut varier. L'État unitaire peut adopter un modèle centralisé ou décentralisé. En gardant à l'esprit qu'il existe divers degrés de centralisation.

---

<sup>6</sup> DELPEREE, Francis, « *La Constitution, de 1830 à nos jours et même au-delà* », Bruxelles, Editions Racine, 2006, p.77

Dans un **État unitaire centralisé**, tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) sont concentrés au niveau national. Il n'existe qu'une seule personne morale<sup>7</sup> : l'État. Il confie l'exécution des politiques décidées au niveau central à des représentants. Ces derniers mettent en oeuvre les décisions venant d'en-haut. Les représentants agissent au nom et en la personne de l'État. Dans la pratique, cette centralisation du pouvoir n'est plus très courante aujourd'hui. La France de la période révolutionnaire illustre très bien cette centralisation du pouvoir.

### La décentralisation pour une meilleure gestion

La grande majorité des États unitaires ont, depuis, adopté une organisation décentralisée. L'idée de décentralisation peut se comprendre comme « *un transfert de compétences à une autorité élue disposant de la capacité d'exercer celle-ci, dans les conditions prévues par la loi.* »<sup>8</sup> L'**État unitaire décentralisé** s'organise généralement sur une base territoriale : on crée des collectivités territoriales (communes, provinces,...). Ces collectivités sont élues. Contrairement à la formule centralisée, elles ne sont pas de simples délégués du pouvoir central. Elles ont pour objectif de gérer les matières d'intérêt local. Pour ce faire, la Constitution leur confère un pouvoir réglementaire<sup>9</sup>. Ces règlements n'ont pas force de loi. Ces collectivités agissent donc dans le cadre de la loi et sont sous la tutelle de l'État. La décentralisation se conçoit comme un moyen d'assurer une meilleure gestion de l'État. C'est l'idée du principe de subsidiarité : on rapproche la prise de décision du citoyen.

#### **Le principe de subsidiarité**

*Il joue, ici, un rôle important. C'est l'idée que les décisions se prennent à l'échelon le plus pertinent, souvent le plus proche du citoyen, pour apporter une solution plus directe et plus appropriée aux préoccupations de la population.*

<sup>7</sup> Groupement qui se voit reconnaître une existence juridique et qui, à ce titre, a des droits et des obligations.

<sup>8</sup> MENGEOT, Delphine, « A propos du principe d'unicité du peuple français et de la loi constitutionnelle portant organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003 »

<sup>9</sup> « Norme générale et impersonnelle adressée à des individus non déterminés. »



La France fait figure d'exemple en ce qui concerne le processus de décentralisation. D'une structure très centralisée de l'État unitaire, elle a finalement adopté l'idée de décentralisation. À partir de 1982, la Constitution prévoit la décentralisation de l'État. *« La décentralisation vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. »*<sup>10</sup>

L'échelon le plus proche du citoyen est la commune, représentée par un maire élu. La France en compte approximativement 36.000. Par exemple, la commune est compétente en matière d'urbanisme, de la gestion de la voirie et encore de l'ordre public local, toujours dans les limites définies par la Constitution. Plusieurs communes forment un département. Les départements, au nombre de 101, ont eux le pouvoir d'agir dans le domaine des aides sociales, de l'éducation, de la culture et même apporter un soutien à l'économie locale. Les départements sont, eux aussi, regroupés en régions. 27 régions cha-peautent la division territoriale de la France. La région joue notamment un rôle important dans le développement de l'économie : elle organise l'aménagement du territoire et offre des avantages financiers aux entreprises pour qu'elles s'y implantent.<sup>11</sup> La division territoriale rappelle ainsi l'idée de poupées russes. Chaque collectivité territoriale est comprise dans une plus grande. L'État central surplombe le tout. Il reste seul à pouvoir ériger des lois.

---

<sup>10</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>, 23/12/2013

<sup>11</sup> [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)



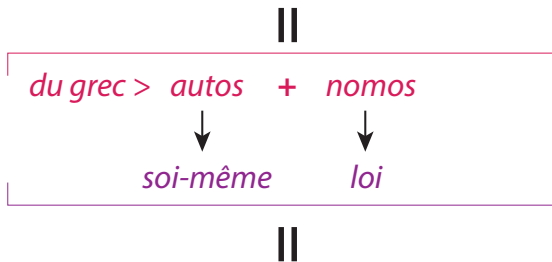
## 2. L'État fédéral ou « chacun chez soi »

12

D'une certaine manière, il y a répartition du pouvoir national. Dans le cas belge, l'État fédéral a transféré ses compétences aux entités fédérées – les Communautés et les Régions. Les compétences de l'État fédéral et des entités fédérées sont exclusives. Aucune n'empiète sur l'autre. Ainsi, chaque niveau de pouvoir est seul compétent dans sa sphère d'influence. Par exemple, les Régions belges sont seules à pouvoir légiférer sur les transports sur leurs territoires.<sup>13</sup>

“ *L'État fédéral c'est l'État dans lequel la loi n'est plus la même pour tous.* ”

### Autonomie



### Droit de se donner à soi-même ses propres lois

<sup>12</sup> DELPEREE, Francis, *Ibidem*, p.80

<sup>13</sup> À l'exception de l'aéroport national, situé dans la commune de Zaventem en Région flamande mais géré par le niveau fédéral.

Ce qui est fondamental dans une fédération, c'est l'existence de plusieurs pôles législatifs. Il y en a donc au minimum deux : l'État fédéral et les entités fédérées. L'État fédéral n'est plus l'unique source de loi. Le système fédéral repose, en effet, sur l'autonomie des entités fédérées : elles se donnent leurs propres lois.

“ *La collaboration et la solidarité entre les divers niveaux de pouvoir sont fondamentaux pour l'harmonie au sein de la fédération* ”

Et pour assurer le vivre-ensemble au sein de la fédération, une Cour Constitutionnelle indépendante est prévue pour arbitrer les conflits d'intérêts potentiels.

Afin d'exercer leurs compétences, les entités fédérées disposent de leur parlement, de leur gouvernement, et de leurs ressources financières propres. Elles s'organisent comme bon leur semble. Par ailleurs, les entités fédérées ne vivent pas en vase clos. La collaboration et la solidarité entre les divers niveaux de pouvoir sont en effet fondamentaux pour l'harmonie au

sein de la fédération. Il est donc nécessaire que chaque entité puisse se faire entendre et participer pleinement au destin de l'État. Pour cela, les entités fédérées sont représentées au niveau fédéral. En Belgique, le Sénat permet cette représentation. En effet, à partir des élections de mai 2014, le Sénat sera composé de sénateurs des Communautés<sup>14</sup> – regroupés en groupes linguistiques. Pour tout ce qui touche à l'organisation de l'État (Constitution et lois spéciales), le Sénat sera partie prenante. Les Communautés ont donc la possibilité d'agir dans l'édification de l'État. Des variations existent, cependant, dans le mode d'organisation interne de l'État fédéral. Un cas de figure n'est pas l'autre et on aime dire qu'il y a autant de fédéralismes que d'États fédéraux.

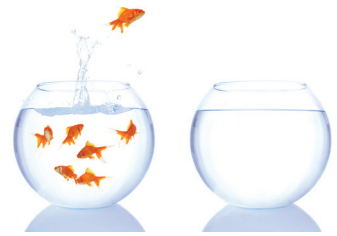
### La fédération : entre association et dissociation

Si les fédérations sont multiples, c'est, notamment, parce qu'elles se construisent dans des situations différentes. Elles peuvent être le résultat de deux évolutions : une division du pouvoir central au profit des entités fédérées ou, au contraire, une association d'États indépendants. Dans le premier cas de figure, on parle de phénomène centrifuge : le pouvoir glisse du centre vers les extrémités. Dans le second cas, on est face à une dynamique centripète : le pouvoir part des collectivités vers le centre.

---

<sup>14</sup> 40 sénateurs seront issus des Communautés (29 Flamands, 19 Francophones et un Germanophone) et les 10 restants seront cooptés (6 Flamands et 4 Francophones).

Ainsi l'organisation fédérale peut être le résultat d'un processus de dissociation : on partage les pouvoirs nationaux. La décentralisation de l'État unitaire répond à un souci d'efficacité dans la gestion de la politique nationale. La dissociation qui mène à l'État fédéral découle, quant à elle, de revendications autonomistes. Un sentiment d'appartenance identitaire différent de celui de la majorité – ils ne parlent pas la même langue, ont une culture ou une religion distincte – peut pousser une collectivité à se sentir à l'étroit dans un cadre national centralisé. C'est par exemple le sentiment exprimé par une partie des Basques, des Catalans, des Bretons ou encore des habitants du Val d'Aoste. Les inégalités de richesses entre les régions peuvent créer des tensions. Les plus prospères peuvent remettre en cause la solidarité nationale. Mises ensemble, ces revendications identitaires et économiques peuvent menacer l'unité nationale. Adopter un modèle fédéral semble alors être un compromis possible pour maintenir cette unité tout en reconnaissant aux régions une certaine autonomie. Généralement, la division se fait sur base territoriale. Mais cela peut également se concevoir au regard des diversités linguistiques ou religieuses.



C'est notamment le cas de la Belgique, du Canada ou encore de la Russie issue de l'ex-URSS. Le pouvoir central permet à ses composantes d'être maîtresses chez elles, dans les limites prévues par la Constitution.<sup>15</sup> Cependant, ce n'est pas toujours suffisant. Pour diverses raisons, les entités fédérées peuvent désirer davantage de marge de manœuvre, au point de se vouloir totalement indépendantes. Cela s'est illustré en Bolivie en 2009. La région de Santa Cruz a organisé un référendum statuant sur sa séparation du reste du pays – sans pour autant déboucher sur son indépendance. De l'autre côté de l'Atlantique, cette initiative semble en inspirer quelques-uns. La N-VA n'est pas restée insensible aux chants des sirènes indépendantistes.

---

<sup>15</sup> COMMISSION EUROPEENNE, « Rapport de la Sous-commission sur l'État fédéral et régional », Venise, 20-21/06/1997, <http://ddata.over-blog.com/xxxxxyy/1135/48/78/RD-Congo/État-f-d-ral-et-r-gional.pdf>, 19/11/2013

## **L'État régionalisé : un modèle hybride**

*Dans certains cas, une dynamique de dissociation moins aboutie mène à la création d'un modèle hybride : l'État régionalisé. C'est le cas de l'Italie et de ses regioni mais aussi de l'Espagne et de ses Comunidades autonomas.*

*Ni un État unitaire...*

*A l'instar de la fédération, l'État régionalisé consacre plusieurs pouvoirs législatifs. L'État et les entités régionales se partagent le pouvoir d'élaborer des lois. Les lois étatiques et régionales sont sur un pied d'égalité. Les compétences attribuées aux régions sont explicitement énoncées par la Constitution. Celles de l'État central sont dites « résiduelles » : il gère les compétences qui ne sont pas explicitement attribuées aux régions. Enfin, un organe indépendant arbitre les conflits entre les différents niveaux de pouvoir. Les entités régionales ne sont donc plus soumises à la tutelle de l'État.*

*...Ni tout à fait une fédération*

*Les régions ne sont pas représentées au parlement national. Elles ne peuvent donc pas influencer directement le destin de l'État dont elles sont parties prenantes. D'autre part, les entités régionales n'ont pas le pouvoir de s'organiser elles-mêmes. Leurs institutions restent définies par le pouvoir central.*

Au contraire, une fédération peut être le fruit d'une collaboration plus ambitieuse : des États indépendants abandonnent leur totale liberté de décision pour ne plus former qu'un seul État. Les différentes communautés se mettent d'accord pour gérer ensemble certains domaines. Elles ont un intérêt à la coopération. L'économie comme la gestion des cours d'eau peuvent être des secteurs propices à cette collaboration. La gestion collective nécessite néanmoins des institutions communes. Les États délaissent une partie importante de leurs pouvoirs et les transfèrent à une autorité commune. Ils se reconnaissent dans une loi élaborée collectivement. Ce fédéralisme par association est, historiquement, la formule la plus courante.

C'est le chemin qu'ont emprunté les États-Unis. Le 4 juillet 1776, les treize colonies britanniques d'Amérique du nord proclament – à titre individuel mais dans un mouvement commun – leur indépendance de la Grande-Bretagne. Les colonies fraîchement indépendantes signent entre elles un traité qui instaure leur coopération dans les matières militaires et diplomatiques. Au sein de cette confédération, chaque État dispose d'une voix. Néanmoins, ce système montre rapidement ses limites et laisse place, treize ans plus tard, à un système fédéral. La Constitution est ratifiée et les anciens États indépendants deviennent, dès lors, des entités fédérées au sein de la Fédération des États-Unis d'Amérique.

## II. LA CONFÉDÉRATION : UN CAS À PART

*Mode d'organisation politique associant plusieurs États indépendants qui gèrent certains de leurs intérêts en commun.*

Source : CRISP<sup>16</sup>

Finalement, les États-Unis ont privilégié une association étroite : une structure fédérale a remplacé leur confédération initiale. En réalité, la confédération des États-Unis fait partie des quelques rares exemples historiques illustrant le modèle confédéral. Les cas pratiques manquent. Une hypothèse avancée pour expliquer ce constat veut que la nature même de la confédération en fasse une solution temporaire. Il s'en suivrait soit une évolution vers plus d'intégration, et donc vers une structure fédérale – comme les États-Unis – soit une partition qui mènerait à l'indépendance totale des entités confédérées.

“ *Le système confédéral est une forme distendue d'association.* ”

Il est vrai que le système confédéral est une forme distendue d'association. Certains perçoivent ces liens comme trop lâches, incapables de résister aux tensions internes qui peuvent surgir entre les différentes composantes. Cela

explique notamment pourquoi la confédération n'a pas vraiment bonne presse. Plus récemment néanmoins, le système confédéral a été envisagé avec plus d'indulgence. Selon certains, il offrirait de possibles réponses aux actuels conflits communautaires.<sup>17</sup> Cette analyse est partagée par la N-VA qui voit dans la confédération la solution aux problèmes communautaires qui secouent la Belgique depuis presque un demi-siècle.

<sup>16</sup> CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUE, « Confédéralisme », *Vocabulaire politique*, <http://www.vocabulairepolitique.be/confederalisme-3/>, 2/12/2013

<sup>17</sup> SONG, Xiaokun, « Confederalism. A Review of Recent Litterature » dans COPPIETERS, Bruno, DARCHIASHVILI, David et AKABA Natella, *Federal Practice, Exploring alternatives for Georgia and Abkhazia*, Bruxelles, VUB University Press, pp. 181-182

## 1. La confédération selon la doctrine classique

S'il faut garder à l'esprit que la doctrine classique du droit international ne fait pas l'unanimité, on reprendra ici sa définition. En effet, elle a le mérite de baliser clairement le système confédéral. Cinq éléments clés permettent de l'identifier et, surtout, de le distinguer de la formule fédérale. Ce qui peut s'avérer bien utile pour comprendre les forces centrifuges à l'œuvre en Belgique.<sup>18</sup>

- Une association d'États indépendants

La différence fondamentale avec les modèles unitaire et fédéral, tient au fait que la confédération n'est pas un État. Elle n'a pas de constitution et n'est pas souveraine. C'est une association d'États indépendants qui se conclut formellement via un traité.

- Une coopération restreinte

Les matières gérées en commun sont limitées à un certain nombre de secteurs. On pense notamment à la Défense, aux douanes et à la monnaie.

- Un droit de sécession

Il est reconnu à chaque partie le droit de se retirer, de se désolidariser. Ceci implique que la participation des États est entièrement volontaire.

- Un droit de veto

Le mode de décision se caractérise par le consensus entre les parties. Chacune dispose, dès lors, d'instruments permettant d'empêcher une décision d'être prise sans son consentement.

- La confédération n'établit pas de relations directes entre les citoyens et ses institutions

Les liens démocratiques s'organisent à l'intérieur des États membres et non au niveau intergouvernemental. Les citoyens ne votent pas pour le niveau confédéral mais bien pour leur État respectif. Il s'en suit, logiquement, que la confédération n'octroie pas de nationalité.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> ARCQ, Etienne, DE COOREBYTER, Vincent et ISTASSE, Cédric, « Fédéralisme et confédéralisme », Dossier du CRISP n°79, Bruxelles, Décembre 2012, pp. 23-27,28

<sup>19</sup> KWASCHIN, Joëlle, « Le fantôme du confédéralisme, entretien avec Vincent de Coorebyter », La Revue Nouvelle, Bruxelles, décembre 2008, p.37



## 2. En quoi se distingue la confédération de la fédération ?

Tout d'abord, la coopération au sein d'une confédération s'établit sur une base plus volontaire mais moins étendue que dans une fédération. Il s'en suit, dès lors, que plus les domaines gérés en commun sont nombreux et importants, plus on se dirige vers une organisation fédérale de l'État. En gardant toutefois à l'esprit que passer de l'un à l'autre ne se fait pas sans révolution constitutionnelle : entre la fédération et la confédération, il existe une constitution. Ensuite, la fédération est plus intégrée mais aussi davantage contraignante. Là où la confédération adopte le consensus dans la prise de décision, le droit de veto et la possibilité de se retirer, la fédération privilégie la règle de la majorité, simple ou qualifiée, et n'envisage

“ *La fédération s'emploie à construire un avenir partagé.* ”

pas de solution de sortie pour ses membres. Finalement, la confédération serait moins exposée au risque d'implosion. En effet, si désaccord il y a sur une question, il y reste toujours la possibilité de mener sa barque indépendamment du consentement des autres membres de la confédération. Au contraire, la fédération s'emploie à construire un avenir partagé mais qui est plus susceptible de connaître des blocages.<sup>20</sup> La Belgique peut en témoigner. La formation du Gouvernement fédéral suite aux élections du 13 juin 2010 a pris pas moins de 541 jours de négociations. La N-VA n'était, d'ailleurs, pas étrangère à cette paralysie...

---

<sup>20</sup> TULKENS, Henry, « Le fédéralisme, la démocratie et la Belgique », *Reflets et Perspectives de la vie économique 2007/1*, Tome XLVI, pp.66-68

### III. EN BELGIQUE, OÙ EN EST-ON ?



Petit pays mais non moins complexe, la Belgique a fait l'objet de nombreuses études. Le visage de la Belgique est le résultat de son histoire et des choix effectués en vue de répondre aux situations du moment. L'adaptation de sa structure interne s'est faite par à-coups sans objectifs bien définis sur le long terme. À tel point qu'aujourd'hui, on se demande parfois où on en est et vers quoi on se dirige. Une organisation fédérale inaboutie ? Un État qui se désagrège ? Une confédération ? Ou un fédéralisme arrivé à maturité ? Tentons, dans un premier temps, d'y voir clair sur l'état actuel des choses avant de revenir sur le scénario proposé par Bart De Wever.

#### 1. Entre fédération & confédération ?

L'État belge est bel et bien fédéral. Il est pourtant atypique. Et ce modèle mutant pousse certains à considérer que le fédéralisme « à la belge » mène inévitablement à la disparition de la Belgique. Ces craintes pourraient s'expliquer par deux caractéristiques propres au modèle belge.

Premièrement, la Belgique est le résultat d'un processus de dissociation. Les différences culturelles se sont cristallisées peu à peu et ont entraîné des crispations et des revendications autonomistes. La création des communautés linguistiques a ouvert la voie en 1970. Cette année-là, le Premier Ministre Gaston Eyskens déclarait : « la Belgique unitaire est dépassée par les faits ». Depuis, les entités fédérées (communautés et régions) n'ont cessé de voir leurs responsabilités augmenter autant que leur autonomie. En 1993, on passe une étape décisive : inscrire les transformations dans la Constitution. Le premier article affirme : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés

et des régions. »<sup>21</sup> Cette dynamique de dissociation, certains la perçoivent comme inaboutie. Mais faut-il nécessairement comprendre l'évolution de l'État belge comme débouchant sur la séparation de la Belgique ? Le cheminement inverse pourrait également être envisageable...

Deuxième élément important, dès 1970 on s'inscrit dans une logique bipolaire. La priorité est accordée aux collectivités flamande et wallonne. Le sort de Bruxelles et des germanophones semble secondaire. Or, la plupart des États fédéraux témoignent d'une composition multiple. Leurs entités sont bien souvent supérieures à deux. Les États-Unis comptent 50 États, l'Inde 28 et la Suisse regroupe 26 cantons. La Belgique quant à elle ne repose que sur deux collectivités politiques qui se rencontrent au centre du territoire. Cette

situation peut, dès lors, donner l'impression de blocs qui s'opposent. La parité linguistique au sein du gouvernement, les mesures de protection des minorités (comme la célèbre « sonnette d'alarme »), le dédoublement des couleurs politiques sont autant d'éléments qui peuvent rappeler le système confédéral. En effet, l'égalité stricte entre ses membres, le consensus et le droit de veto peuvent être perçus comme des

“ *La Belgique n'est pas plus confédérale que ne le sont les États-Unis.* ”

signes distinctifs d'une confédération. Mais la parité entre les entités vaut aussi bien pour la confédération que pour la fédération ! N'est-ce pas l'exemple qu'offrent les États-Unis, une des plus anciennes fédérations du monde ? L'Alaska, 731.499 habitants en 2013, est représentée par deux mandataires au Sénat au même titre que la Californie qui compte, elle, plus de 38 millions de personnes. Ils sont sur le même pied d'égalité. Cette reconnaissance mutuelle n'est pas le monopole des confédérations et reste primordiale au fonctionnement d'un État fédéral. En d'autres mots, la Belgique n'est pas plus confédérale que ne le sont les États-Unis.

À l'inverse, la N-VA peut se sentir flouée par cette équité et rêverait d'en finir avec la Belgique actuelle. Elle veut mettre fin au modèle fédéral inventé pour et en fonction de ces deux grandes collectivités politiques. Dans cette optique, l'évolution fédérale de la Belgique ne serait qu'une prémisse à l'instauration d'une confédération : un mouvement d'autonomie irrésistible des entités fédérées. Faut-il nécessairement poursuivre dans la logique de dissociation ? M. De Wever semble en tous cas partager cette opinion...

---

<sup>21</sup> SENAT, « La Constitution belge », [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html), 4/12/2013

## 2. Vers un système confédéral ? Ce que veut la N-VA



Le 30 octobre 2013, la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) dévoilait sa perception d'une Belgique idéale. Cette dernière s'appellerait désormais Confédération Belgique. Projet honnête ou slogan marketing en vue des prochaines élections de mai 2014 ? Un peu des deux... Sa formule confédérale permettrait de faire, finalement, cohabiter paisiblement les Wallons et les Flamands dans des rapports bien moins étroits. Pour apporter prospérité et bien-être aux deux parties, la responsabilité de chacun se verrait renforcée. Comment ? Par une indépendance qui ne dit qu'à moitié son nom. Si on reprend les critères énumérés plus haut, la N-VA semble être cohérente. Elle n'utilise pas le concept de confédération de manière détournée. Elle a d'ailleurs sélectionné avec soin les termes utilisés.

### a. Un traité plutôt qu'une constitution

De grondwet – (Constitution) - terme trop proche de la Belgique qu'elle entend dépasser passe à la trappe. La N-VA lui privilégie *het grondverdrag*. Traduisez « traité ». Le texte fondamental d'un État serait ainsi remplacé par un acte international signé entre deux/plusieurs États indépendants – même si la N-VA se garde bien d'utiliser le terme indépendance. Les deux collectivités politiques, Vlaanderen et Wallonie, dénommées vaguement *deelstaten* formeraient la Confédération. Elles seraient, elles, organisées sur base d'un

*grondrecht* (droit du sol/droit de l'homme). La N-VA veille ici à ne pas user directement un adjectif du type *grondwettelijk* qui renvoie à la Constitution et évoquerait trop ouvertement l'indépendance des États wallon et flamand. La Confédération belge comprendrait, en plus, deux régions (regios) : *Brussel-Hoofstad* et *Duitstalige regio* (les actuelles Région bruxelloise et la Communauté germanophone), qui auraient un statut spécial.

### b. Une coopération restreinte et volontaire

La Wallonie et la Flandre deviendraient les heureux propriétaires de toutes les compétences qu'elles souhaiteraient gérer de manière autonome. Comprenez, l'essentiel de celles-ci. À côté de cela, les compétences mises en commun, et donc supposant un intérêt partagé, seraient dans les mains de la structure confédérale. Concrètement, la politique d'asile, la dette et la Défense seraient du ressort de la Confédération belge. Ces matières communes seraient donc bien moins nombreuses que celles dont l'État fédéral est actuellement responsable. À l'inverse, la sécurité sociale et la justice seraient gérées indépendamment en Flandre et en Wallonie. La **coopération volontaire restreinte** remplacerait celle, forcée et plus large, de feu le modèle fédéral. Et cela en vue de plus d'efficacité, de plus de démocratie et de moins de gaspillage.<sup>22</sup>

### c. La parité et le droit de veto

Le mode de décision et de règlement des conflits dans le projet de la N-VA pousse plus loin la logique de la parité dans les institutions et du consensus. Le Parlement de la Confédération serait formé par 25 élus issus du Parlement wallon et les 25 autres venant de son homologue flamand. De même, l'organe exécutif de la Confédération serait bien équilibré : le gouvernement comprendrait quatre ministres à temps plein, chaque État en désignant deux via son Parlement. Les Gouvernements flamand et wallon enverraient tous les deux un de leur ministre en vue de conseiller l'Exécutif confédéral. Un Conseil belge, formé par les ministres-présidents wallon et flamand, serait également créé, à l'image du Conseil européen. Ce Conseil serait mandaté pour régler les conflits d'intérêts entre les deux parties. La représentation égale de la Flandre

---

<sup>22</sup> NIEUW VLAAMS ALLIANTIË, *Verandering voor vooruitgang*, <http://www.veranderingvoorvooruitgang.be/sites/congres/files/generated/files/infopagina-bijlage/verandering-voor-vooruitgang.pdf>, 25/11/2013, pp. 50-51

et de la Wallonie donnerait la possibilité à chaque partie d'empêcher l'adoption d'une norme non souhaitée.<sup>23</sup>

#### d. Le lien entre le citoyen et les institutions confédérales

Le parti de M. De Wever envisage une démocratie grandie, plus proche du citoyen. Selon lui, le citoyen aurait davantage de contrôle sur la prise de décision. De par la nature même de la confédération, la relation entre le peuple et ses représentants se verrait renforcée car rapprochée. Il n'est pas fait explicitement allusion aux liens unissant les habitants de la Confédération et celle-ci. On suppose, toutefois, qu'ils seront secondaires sinon inexistants. La question de la nationalité aussi devra être posée en juste terme. Sur ce point, également, les réponses restent vagues.

Le parti de Bart De Wever choisit bien ses termes. Il ne commet pas de grossière erreur et reste cohérent. Toutefois, dans la mesure où une future Flandre indépendante est souhaitée, pensée et organisée, on peut s'interroger sur l'utilité de la confédération. En effet, qui dit système confédéral dit États souverains désirant s'associer. L'accord venant instaurer la coopération (le traité) se signe entre deux pays indépendants. On conçoit donc difficilement comment établir un système confédéral sans passer par une scission de l'État fédéral belge. C'est peut-être en cela que la N-VA manque d'honnêteté. Elle tente, sans doute, de masquer une réalité qui peut effrayer l'électorat : la fin de la Belgique.

#### « Positif confederalisme vs. con-separatisme »

*Le parti social chrétien flamand, le CD&V, tente de se forger une identité propre et bien distincte de celle de la N-VA, son ancien partenaire de coalition. Il a voulu se positionner à la suite des déclarations du parti régionaliste. Au « confédéralisme » de Bart De Wever, il oppose un « confédéralisme positif ». Concept vague s'il en est ! Plus d'autonomie sans séparation ? Possible mais alors il faut bien choisir ses mots car la confédération stricto sensu ne peut s'envisager sans indépendance...*

<sup>23</sup> *Idem*, p.52





## POUR CONCLURE...

À l'heure actuelle, plusieurs entités régionales sont en quête d'une autonomie accrue, sur le Vieux Continent comme ailleurs. Ce que l'on peut appeler régionalisme<sup>24</sup> prend racine dans des lieux et contextes divers. Certains analystes ont vu dans le fédéralisme la solution pour assurer la cohabitation pacifique de différentes communautés au sein d'un même territoire. Pourtant, à l'inverse, il semblerait que dans certains cas le fédéralisme ait ouvert la voie à des demandes toujours croissantes d'autonomie. Ce serait notamment le cas chez nous. Le premier parti de Flandre ne souhaite rien de moins que la création d'un système confédéral. La boîte de Pandore peut-elle encore se refermer ?

Le fédéralisme belge est le résultat de diverses adaptations effectuées parfois par tâtonnements. Aujourd'hui, la Belgique reste indéniablement un État fédéral. Mais sa logique bipolaire et son évolution consacrant la dissociation de l'État amènent certains à penser que la conclusion de cette histoire ne peut s'écrire que dans un cadre confédéral. C'est notamment l'avis de la *Nieuw-Vlaamse Alliantie*. Cohérente dans l'usage qu'elle fait du concept de « confédération », elle tend, néanmoins, à adoucir un projet sans appel. S'il y a confédération, il y a indépendance des États participants. Pour une *Confederatie België*, il faut une Flandre indépendante. L'agenda est clair. Selon la N-VA, le système confédéral se justifie par un engagement volontaire et non plus contraint des entités fédérées. M. De Wever a exprimé ses intentions. Reste à savoir s'il sera considéré comme un avant-gardiste ou si sa Belgique idéale ne restera qu'un vœu pieux...

---

<sup>24</sup> À ne pas confondre avec le système étatique régionalisé, le régionalisme peut se comprendre comme « mouvement ou doctrine affirmant l'existence d'entités régionales et revendiquant leur reconnaissance. », Larousse, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9gionalisme/67640,26/1/1/2013>



## BIBLIOGRAPHIE

- ARCQ, Etienne, DE COOREBYTER, Vincent et ISTASSE, Cédric, *Fédéralisme et confédéralisme*, Dossier du CRISP n°79, Bruxelles, Décembre 2012
- CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUE, *Confédéralisme*, Vocabulaire politique.  
[www.crisp.be](http://www.crisp.be)
- COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Sous-commission sur l'État fédéral et régional*, Venise, 20-21/06/1997.
- DELPEREE, Francis, *La Constitution, de 1830 à nos jours et même au-delà*, Bruxelles, Éditions Racine, 2006.
- KWASCHIN, Joëlle, *Le fantôme du confédéralisme*, entretien avec Vincent de Coorebyter, La Revue Nouvelle, Bruxelles, décembre 2008.
- MENGEOT, Delphine, *A propos du principe d'unicité du peuple français et de la loi constitutionnelle portant organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003*.
- NIEUW VLAAMS ALLIANTIË, *Verandering voor vooruitgang*.  
[www.veranderingvoorvooruitgang.be](http://www.veranderingvoorvooruitgang.be)
- SCHAUS, Annemie et BLERO, Bernard, *Droit public*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 2007
- SONG, Xiaokun, *Confederalism. A Review of Recent Litterature*, in COPPIETERS, Bruno, DARCHIASHVILI, David et AKABA Natella, *Federal Practice, Exploring alternatives for Georgia and Abkhazia*, Bruxelles, VUB University Press.
- TULKENS, Henry, *Le fédéralisme, la démocratie et la Belgique*, *Reflets et Perspectives de la vie économique 2007/1*, Tome XLVI
- [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
- [www.senat.be](http://www.senat.be)
- [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

Auteur : Naomi Berger  
Décembre 2013

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,  
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

[www.cpcp.be](http://www.cpcp.be)



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles





**Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation**

**Rue des Deux Églises 45 - 1000 Bruxelles**

**Tél. : 02/238 01 00**

**info@cpcp.be**