

Le Projet de "Belgique française" de Daniel DUCARME (juillet 2008)

Analyse critique, par Jacques LENAIN (février 2011)

Daniel Ducarme, homme politique belge, appartenant au courant "libéral", décédé en août 2010, a diffusé, en juillet 2008, un projet de statut pour la Belgique française, une fois qu'elle aurait été détachée de la Flandre à la suite de la partition de la Belgique actuelle. Plus précisément, le texte de ce projet est intitulé : projet de "loi organique portant statut d'autonomie de la Belgique française".

Assez curieusement, le projet de D. Ducarme, bien que largement commenté à l'époque de sa publication, et mentionné depuis lors de temps en temps, n'a fait l'objet d'aucune analyse sérieuse en Belgique (et encore moins en France...), ni par la presse, ni par les forces politiques, ni par les cercles intellectuels et les milieux universitaires. Il a, de ce fait, été très mal compris. La présente note a pour objet de faire une présentation critique de ce projet, et ainsi d'en donner la portée et les limites. Ainsi, nous allons voir que ce texte est intéressant dans ses intentions, mais souffre de graves lacunes.

I Généralités

1. Fondamentalement, le projet Ducarme propose de faire de la Belgique française, constituée de la Wallonie et de Bruxelles, une partie intégrante de la République française. Et cela est très clair puisque, dès ses toutes premières pages, le texte se présente sous la forme d'une loi "française", d'une loi de la République française, d'abord par l'emploi du terme de loi "organique", terme qui est propre aux lois d'application de la Constitution française, ensuite parce que le projet précise que ladite loi est adoptée par "l'Assemblée nationale et le Sénat", qui constituent le Parlement français, et est promulguée par le "Président de la République". Qui plus est, dans nombre de ses dispositions, le texte confirme le caractère de loi "française" de ce projet.

2. Ainsi, contrairement à une croyance commune et erronée, le projet de D. Ducarme de 2008 n'est pas un projet de Constitution d'un Etat de Belgique française, un Etat belge "sans la Flandre", qui serait adossé à la France, dans le cadre d'un accord d'association avec l'Etat français. Confusion créée et entretenue par le fait que, en 2007, D. Ducarme avait exposé verbalement une orientation allant en ce sens, sur le fondement de l'article 88 de la Constitution française, qui prévoit la possibilité que "la République peut conclure des accords avec des Etats qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations". Il suggérait un tel type accord pour lier la France et l'Etat de Belgique française. Il a illustré alors verbalement les domaines de compétences de cette association en mentionnant les affaires étrangères, la défense, les affaires économiques, les transports. Il se défendait alors d'être "rattachiste".

3. Tout au contraire, le projet de D. Ducarme de 2008, fort détaillé, définit, comme son intitulé même l'indique, "le statut d'autonomie" de la Belgique française au sein de la République. Nous sommes donc bien devant un projet qui prévoit l'intégration de la Belgique française à la France, par le moyen d'un statut particulier que le texte définit. Et qui fait donc des Wallons et des Bruxellois des citoyens français (contrairement à un simple projet d'association entre un Etat belge et l'Etat français). Ainsi, entre 2007 et 2008, D. Ducarme est devenu publiquement "rattachiste". Mais il n'a pas vraiment cherché à clarifier la différence fondamentale entre cette position et sa position précédente. Et, par la suite, il n'a pas cherché à lever la confusion ainsi créée, bien au contraire.

4. Une confusion qui est d'autant plus forte que ce projet de loi "française", malheureusement, n'est accompagné d'aucun exposé de présentation, qui en donnerait le but et les objectifs, en soulignerait les orientations et en commenterait les principales caractéristiques. De plus, D. Ducarme n'a lui-même donné, ni au moment de sa publication, ni plus tard, un mode d'emploi de son projet. Et personne d'autre ne l'a fait. Dès lors, son analyse n'est ici possible qu'en procédant directement à l'examen du texte.

5. Le texte du projet de loi "portant statut d'autonomie de la Belgique française" de D. Ducarme (2 juillet 2008), qui occupe 38 pages, se présente sous la forme de 132 articles. Ces articles sont répartis entre quatre titres. Le premier titre est consacré à l'autonomie (6 articles). Le second aux lois et règlements (6 articles). Le troisième aux compétences (43 articles). Le quatrième aux institutions (87 articles). Ce dernier titre se répartit entre trois chapitres, le premier consacré au Roi, au Président et au Gouvernement de la Belgique française, le second à l'Assemblée de la Belgique française, le troisième aux Régions constitutives de la Belgique française.

II Un projet d'intégration étroite de la Belgique française à la France

1. Le fait que la "Belgique française" de D. Ducarme constitue une entité "autonome" au sein de la République n'est pas seulement établi par le caractère de loi spéciale constitutionnelle "française" de son projet de texte. Il résulte aussi, formellement toujours, que cette loi constitutionnelle est assise explicitement sur l'article 74 de la Constitution française, un des articles de son titre XII, entièrement consacré aux "collectivités territoriales" de la République.

2. il faut préciser ici que ce titre XII de la Constitution française, qui fixe les régimes juridiques de l'ensemble des collectivités territoriales françaises, fait la séparation fondamentale entre les collectivités de droit commun, "communes", "départements" et "régions", de régime juridique donc identique, pour la métropole comme pour l'outre-mer (sous réserve de divers "aménagement"), et les collectivités à statut particulier, celles de l'outre-mer étant nettement distinguées de celles de la métropole. En simplifiant, il peut être dit que, aujourd'hui, la métropole comporte 96 départements et 21 régions, et l'outre-mer 4 régions monodépartementales (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion). Et que la métropole ne compte qu'une seule vraie collectivité à statut particulier, la Corse (l'Ile-de-France est un cas...douteux). Alors que l'outre-mer compte 7 collectivités à statut particulier (Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie), à côté des quatre collectivités "ordinaires" précitées, mais dont trois devraient basculer rapidement vers un statut particulier (seule la Réunion s'y refusant). Tous ces statuts particuliers sont différents, donc chaque statut particulier est "spécial" à chaque collectivité concernée. Qui plus est, une collectivité d'outre-mer fait l'objet d'un titre constitutionnel propre (le titre XIII, dédié à la Nouvelle-Calédonie).

3. C'est fort de ce constat de la diversité des statuts existants et possibles des collectivités territoriales françaises que le projet de D. Ducarme propose de faire de la "Belgique française" elle-même une collectivité à statut particulier de la République. Un projet de statut dont une caractéristique fondamentale est que cette nouvelle collectivité française tient sous sa "tutelle" les deux collectivités "régionales" de Wallonie et de Bruxelles. Le projet prévoit de plus un élargissement de Bruxelles par l'intégration de sa périphérie "francophone", et la possibilité d'une entité régionale "germanophone".

4. D'autres éléments majeurs du projet de D. Ducarme manifestent cette appartenance pleine et entière de la Belgique française à la France. D'abord, des députés et sénateurs élus en Wallonie et à Bruxelles membres du Parlement français. Ensuite, la compétence pour la Belgique française des organes supérieurs de contrôle français : Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, et la présence auprès des autorités de Belgique française d'un Haut-Représentant de la République. Et aussi des compétences législatives et réglementaires étendues de l'Etat français à l'égard de la Belgique française. Celles de plein droit, expressément visées : défense, politique étrangère, état civil, libertés, justice, ordre public, crédit, universités. Et celles qui pourraient l'être par la volonté des autorités de l'Etat français, après avis ou avis conforme des autorités "belges", en dehors du champ des compétences propres de la collectivité de Belgique française et des deux "régions". Qui plus est, les lois de la Belgique française, dites "lois de pays", seraient soumises à l'approbation de l'Etat français.

5. Le souci de D. Ducarme de préserver une certaine continuité de la Belgique bi-séculaire pour tenir compte et ménager les sentiments "belgicains" de la population et des élites franco-belges le

conduit à prévoir dans son projet diverses dispositions de grande puissance symbolique, qui confortent l'entité de "Belgique française". Cette collectivité est logiquement dotée de ses organes délibératif et exécutif, soit une Assemblée et un Gouvernement. Et les membres de cette Assemblée sont aussi les élus régionaux de la Wallonie et de Bruxelles, forte manifestation la subordination des deux Régions à la collectivité de Belgique française. La composition et le fonctionnement de l'Assemblée font l'objet de détails multiples, qui occupent 28 articles sur 132. Alors même qu'il semble, à la seule lecture du texte, que l'entité de Belgique française n'aurait pour compétences propres et effectives que celles héritées de la "Communauté française" de Belgique (et que l'Etat français n'aurait pas pris directement en charge...). En outre, le projet prévoit un Président de la Belgique française, chef de son Gouvernement, et le maintien du Roi, soit un "Roi de la Belgique française" (laquelle n'est cependant pas qualifié de Royaume mais de "Pays"...), mais aux fonctions exclusivement protocolaires. Ainsi qu'une "présence" internationale de la Belgique française.

III Des excès, incohérences et insuffisances qui affaiblissent le projet

1. A trop vouloir satisfaire les sentiments "belges" de ses concitoyens wallons et bruxellois et à rassurer la classe politique franco-belge, D. Ducarme s'est condamné à entretenir une grande confusion, fatale à la lisibilité et à la compréhension du projet. En effet, la plupart des commentateurs dudit projet voit en lui, et contrairement à ce qu'il est, une simple hypothèse de travail fondé sur un Royaume de Belgique diminuée de la Flandre et qui prendrait appui sur l'Etat français pour partager avec lui certains fardeaux, notamment vis à vis du monde extérieur (réseau diplomatique, défense, etc.). Le but de défendre une forme d'intégration de la Wallonie et de Bruxelles à la France, qui préserve un certain héritage "belge", tout en faisant des Wallons et des Bruxellois des citoyens français, a donc été raté.

2. Surtout, ces caractéristiques trop "belgicaines" du projet de 2008 de D. Ducarme seraient inacceptables pour un Etat français. Car s'il est vraisemblable que les pouvoirs publics français sont à même d'accepter un statut particulier d'autonomie pour une Wallonie et une Bruxelles française, compatible avec la Constitution d'une "République décentralisée" (terme qui figure désormais dans la Constitution), il est probable que l'Etat français ne pourrait accepter une collectivité territoriale de Belgique française qui ferait écran entre lui et les deux régions de Wallonie et de Bruxelles. Et ce pour des motifs de cohérence institutionnelle et de rationalité politique et administrative. Et il est certain que la République française ne pourrait accueillir en son sein un Roi et un Royaume, même à titre seulement symbolique (tout au plus consentirait-elle à reconnaître un "titre de courtoisie" au chef de l'ex-famille royale de Belgique, comme elle le fait pour celle des Capétiens et celle des Napoléon).

3. De surcroît, et curieusement, le projet de D. Ducarme est très peu protecteur des compétences de la Belgique française. En effet, largement consacré au traitement formel des institutions de la collectivité de Belgique française, il néglige fortement la définition du partage des compétences entre les pouvoirs publics français et les pouvoirs publics de Belgique française. La teneur du texte ne permet pas de savoir que devient le corpus juridique belge préexistant à l'intégration. Et elle ne nous éclaire pas sur la répartition de l'exercice de pouvoirs essentiels comme le pouvoir fiscal, le pilotage du système de protection sociale et, plus globalement, les transferts de charges et de ressources publics entre l'Etat français et la collectivité de Belgique française. Au demeurant, ne proposant aucune garantie constitutionnelle des compétences de celle-ci, le projet semble "permettre" à l'Etat français de pouvoir les réduire, au gré de ses initiatives.

4. En outre, le projet de D. Ducarme manifeste une prise en compte insuffisante d'une question essentielle, celle du statut des minorités néerlandophones de Wallonie et de Bruxelles, et donc de leur sort dans le cas d'une Wallonie et d'une Bruxelles françaises, alors même que l'opinion prévaut en Belgique que la France ignorerait et refuserait la reconnaissance de telles minorités linguistiques. En effet, il se limite à reconnaître le caractère officiel de la langue "flamande" (comme de la langue allemande), en ignorant complètement les aspects institutionnels de la représentation de ces minorités (dans les organes politiques communaux et régionaux). S'agissant notamment de la

dimension "néerlandophone" de Bruxelles (question autrement plus importante que celle de la minorité germanophone de Wallonie), cette négligence est surprenante.

5. Enfin, au strict plan juridique, le projet de D. Ducarme comporte diverses autres lacunes. La plus importante est qu'il fonde le projet de loi sur un article de la Constitution française, l'article 74, pourtant exclusivement et formellement consacré à l'outre-mer, ce qui n'a pas de sens, d'autant qu'un autre article, l'article 72, permet de fonder un statut particulier pour la métropole. Son texte est, en fait, très inspiré de la loi organique portant statut de la Polynésie française, référence malencontreuse, car il y a pas de raison que le statut de celle-ci comporte des solutions adaptées à la Belgique française. Dès lors et surtout, il n'est pas vu que le cadre juridique nécessaire à la Belgique française (et à ses deux composantes, la Wallonie et Bruxelles), compte tenu de son importance (elle est bien plus peuplée que tout l'outre-mer français), de l'enjeu politique qu'elle représente (ce qui exige de lui garantir un statut stable), du niveau élevé d'autonomie voulu (avec notamment un champ législatif propre), et de la complexité juridique de son intégration (puisque deux siècles de sédimentation juridique "belge" sont en jeu), doit conduire à recourir à une construction plus ambitieuse, qui devrait prendre appui sur un titre constitutionnel entièrement dédié à la Belgique française (comme il en va d'ailleurs pour la Nouvelle-Calédonie, bien que près de vingt fois moins peuplée que la Belgique française...).

IV Conclusions

1. Malgré ses sérieuses lacunes, le projet de Belgique française de D. Ducarme de 2008 est intéressant parce qu'il constitue, avec une intention sans équivoque d'intégrer pleinement la Wallonie et Bruxelles à la France, un effort louable de concilier cette volonté avec l'obligation d'y parvenir par un cadre juridique adapté, un statut ad hoc, qui préserve les institutions belges, et qui prend ainsi en compte l'attachement majoritaire des Wallons et des Bruxellois à leur héritage "belge", et leur crainte d'être dissous dans l'ensemble français.

2. Pour cette raison là, la conception "rattachiste" de D. Ducarme est politiquement bien supérieure à celle de P. H.Gendebien, lequel défend sans nuance la nécessité d'abandonner "tout ce qui est belge" pour rejoindre la France, après un période transitoire la plus brève possible, pour adopter sans réserve la totalité des lois et institutions françaises. En effet, une telle conception radicalement "assimilationniste" contrarie frontalement les vœux des populations wallonne et bruxelloise, les aspirations des élites franco-belges et les intérêts de la classe politique.

3. Toutefois, on doit donc principalement reprocher à ce projet de D. Ducarme, au delà de certaines insuffisances "techniques", d'être nettement plus porté à sauvegarder des apparences et positions chères à la classe politique franco-belge - un Parlement de Belgique française, un Gouvernement, un Roi, et divers autres symboles distinctifs - plutôt qu'à définir précisément et à garantir constitutionnellement une vraie autonomie de la Wallonie et de Bruxelles vis à vis de l'Etat central français. Cette préoccupation trop politicienne aboutit, ce faisant, à entretenir des incohérences qui nuisent à la portée pédagogique de son projet, à sa cohérence et à sa vraisemblance.

4. C'est un projet de même but que celui de D. Ducarme, mais de teneur très différente, qu'est celui d'union-intégration proposé et présenté dans l'essai "Le destin de la Belgique française", publié sur le site "www.belgique-francaise.fr". Comme le sien, ce projet de statut particulier pur la Wallonie et Bruxelles vise à préserver les institutions territoriales belgo-wallonnes et belgo-bruxelloises. Mais, contrairement au sien, s'il ne prévoit aucune instance intermédiaire entre les entités wallonne et bruxelloise, il veille à donner un cadre constitutionnel solide à la Belgique française et à sauvegarder l'essentiel du corpus juridique belge.

5. On trouvera, en annexe, outre le projet de loi de D. Ducarme, un tableau qui compare, de manière synoptique, son projet et le projet d'union-intégration défendu dans l'essai précité "Le destin de la Belgique française".