

# DIGITHÈQUE

## Université libre de Bruxelles

---

*Revue de l'Université de Bruxelles*, 1989/3-4, Bruxelles : Université Libre de Bruxelles, 1989.

[http://digistore.bib.ulb.ac.be/2011/DL2503255\\_1989\\_3\\_4\\_000\\_.pdf](http://digistore.bib.ulb.ac.be/2011/DL2503255_1989_3_4_000_.pdf)

---

**Cette œuvre littéraire est soumise à la législation belge en matière de droit d'auteur.**

Elle a été publiée par l'**Université Libre de Bruxelles** et numérisée par les Archives & Bibliothèques de l'ULB.

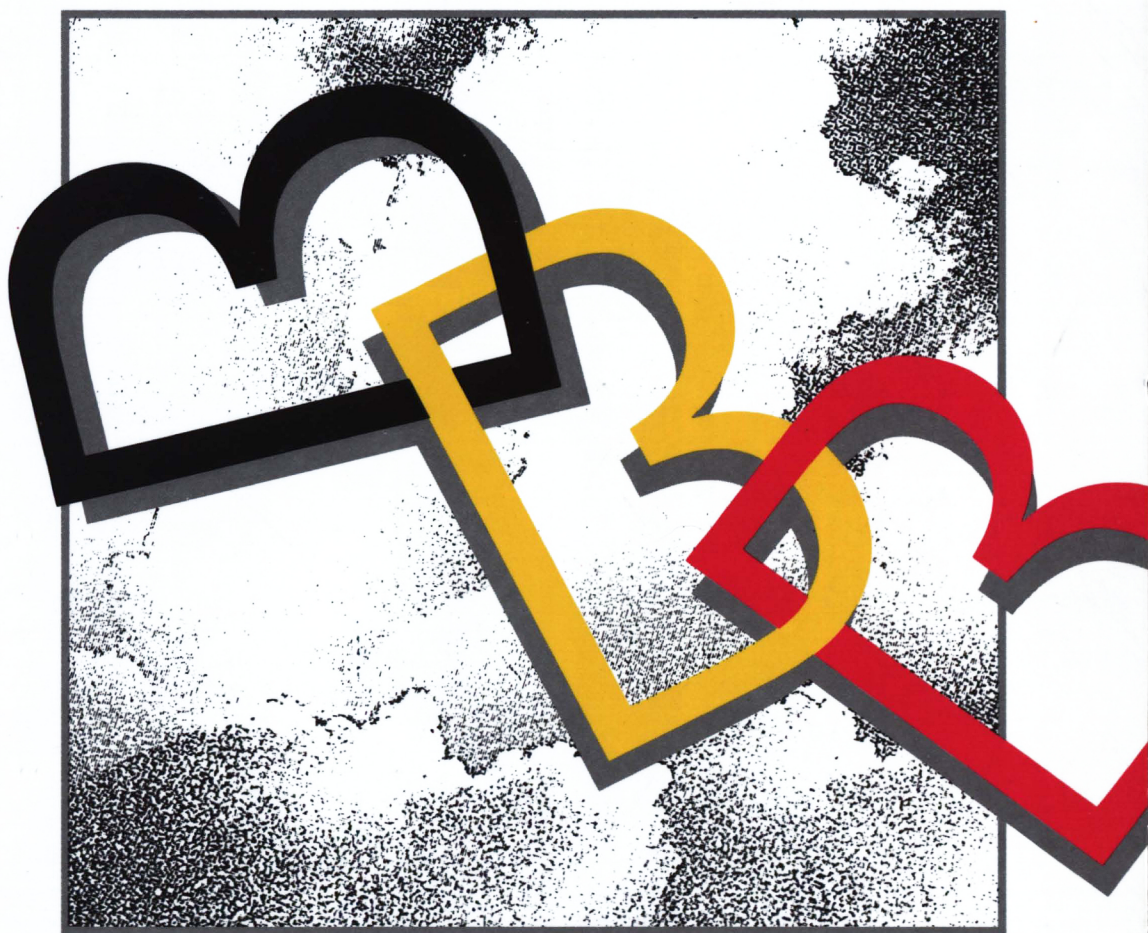
Tout titulaire de droits sur l'œuvre ou sur une partie de l'œuvre ici reproduite qui s'opposerait à sa mise en ligne est invité à prendre contact avec la Digithèque de façon à régulariser la situation (email : [bibdir\(at\)ulb.ac.be](mailto:bibdir(at)ulb.ac.be)).

Les règles d'utilisation de la présente copie numérique de cette œuvre sont visibles sur la dernière page de ce document.

L'ensemble des documents numérisés mis à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB sont accessibles à partir du site <http://digitheque.ulb.ac.be/>

Composé par Marc Uyttendaele

# A l'enseigne de la Belgique nouvelle



Editions de l'Université de Bruxelles

---

# A l'enseigne de la Belgique nouvelle

---

**1989/3-4**

*Publié avec le concours  
du Ministère de la Communauté française de Belgique*

**Revue de l'Université de Bruxelles**

---

**Comité de rédaction  
de la revue de l'université**

---

**Directeur**

Jacques Sojcher

---

**Comité de rédaction**

Paul Bertelson

Jean Blankoff

Jean Pierre Boon

Gilbert Debusscher

Jacques Devooght

Jean-Christophe Geluck

Michel Hanotiau

Hervé Hasquin

Ernest-Alfred Sand

Christian Vandecasserie

Pierre Van der Vorst

---

**Secrétaire de rédaction**

Adolphe Nysenholc

---

**Rédaction**

2, place Leemans

B-1050 Bruxelles

---

**Secrétariat**

26, avenue Paul Héger

B-1050 Bruxelles

Tél. : 02/642.37.99

---



# Sommaire

---

---

<b>Marc Uyttendaele</b> L'idée de la Belgique : une nation par défaut	7
--	---

---

## **Les racines historiques**

---

<b>Jean Stengers</b> La Belgique, un accident de l'histoire?	17
---	----

---

<b>Hervé Hasquin</b> Quelle Révolution en 1830?	35
--	----

---

<b>Hervé Hasquin</b> Les Wallons, la Belgique et Bruxelles. Une histoire de frustrations	41
---	----

---

## **Mythes et réalités institutionnelles**

---

<b>Xavier Mabille</b> La faille du compromis	61
---	----

---

<b>Jan Velaers</b> La communauté et la région flamandes : leurs institutions, territoire et capitale. Pourquoi la Flandre?	69
---	----

---

<b>François Jongen</b> Communauté française et Région wallonne. Wallonie-Bruxelles, même combat?	95
---	----

---

<b>Philippe De Bruycker</b> Les nouvelles institutions bruxelloises	105
--	-----

---

<b>Marc Uyttendaele</b> Arbitres et arbitrages nationaux	125
---	-----

---

<b>Michel Leroy</b> Les régions et les communautés, bancs d'essai de réformes nationales	137
---	-----

---

<b>Philippe Quertainmont</b> Le droit éclaté des finances publiques	153
<b>Yves Lejeune</b> Cour d'arbitrage et Conseil d'Etat : leur mission juridictionnelle dans la Belgique nouvelle	167
<hr/> <b>Regards croisés sur la Belgique</b> <hr/>	
<b>Robert Collignon</b> La Communauté française ou le paradoxe de la réforme de l'Etat	179
<b>Herman De Croo</b> La réforme de l'Etat : un malentendu ?	183
<b>Nicole Delruelle-Vosswinkel</b> Le divorce belge : quelques aspects sociologiques de profonds malentendus	191
<b>Antoine Duquesne</b> Quelques considérations sur la réforme de l'Etat	197
<b>Mark Eyskens</b> La réforme de l'Etat : un pari sur la loyauté fédérale	203
<b>Roger Lallemand</b> Les écrivains belges de langue française face à la crise nationale et l'Etat démocratique moderne	209
<b>Pierre Mertens</b> Lettre	229
<b>Marc Platel</b> Une symphonie inachevée	231
<b>Henri Simons</b> Ecologistes francophones et flamands : une démarche conjointe	237
<b>Antoinette Spaak</b> Pour une belgitude fédérale	245
<b>Robert Tollet</b> Fédéralisme, unité monétaire et politiques contractuelles	251
<b>Philippe Toussaint</b> Les frites, la poésie et l'amour	257

---

<b>Robert Wangermée</b> Les institutions nouvelles, la radiodiffusion et la musique	261
<hr/>	
<b>Charles Bricman</b> L'image de la Belgique : une esquisse post-moderne?	271
<hr/>	
<b>Pascale Vandernacht</b> Bibliographie raisonnée	279
<hr/>	
<b>Signatures</b>	297

Marc Uyttendaele

---

## L'idée de la Belgique : une nation par défaut

Etre Belge tient plus d'un choix rationnel que d'un penchant affectif. Nombreux sont ceux aujourd'hui qui, dans ce pays, s'interrogent sur leurs racines, sur leur sentiment d'appartenance : certains se disent Européens, d'autres Wallons ou Flamands, d'aucuns — très peu nombreux — préconisent un rattachement à la France ou aux Pays-Bas, certains enfin avec fierté ou nostalgie rappellent qu'ils sont et demeureront Belges...

Ces questions révèlent l'existence d'une crise d'identité nationale. S'il est facile, en effet, d'identifier avec exactitude les raisons qui ont présidé à la création de l'Etat belge, il est infiniment plus compliqué de cerner les éléments constitutifs du sentiment national belge.

Force cependant est de constater que les doutes sur la réalité nationale de la Belgique existent depuis l'aube de notre histoire institutionnelle. Léopold I<sup>er</sup>, premier Roi des Belges, n'écrivait-il pas : «La Belgique n'a pas de nationalité et vu le caractère de ses habitants ne pourra jamais en avoir»<sup>(1)</sup>? Par la suite, nombreux sont ceux qui, comme notre premier souverain, se sont interrogés non pas sur l'existence incontestable de l'Etat belge, mais bien sur l'existence de la Belgique en tant que nation.

Il existe, depuis 1830, une polémique entre ceux qui estiment que la Belgique est un épiphénomène, un accident de l'histoire — mais quel Etat n'est pas le produit d'un accident historique? — et ceux qui, parfois avec quelque désespoir, s'efforcent de démontrer que le Belge existe, qu'il a une psychologie propre, des qualités et des défauts qui le distinguent des citoyens des autres Etats avoisinants. Au moment où François Perin publiait son *Histoire d'une Nation introuvable*<sup>(2)</sup>, le groupe Coudenberg tout en prônant, avec une duplicité difficilement contestable, un fédéralisme authentique s'efforçait de décrire le Belge

---

(1) Cité par J. STENGERS, in *Histoire et Historiens depuis 1830 en Belgique*, Revue de l'Université de Bruxelles, 1981/1-2, p. 9.

(2) Paul Legrain, 1988.

type, présenté comme celui qui refuse les idéologies, qui a le goût des fêtes et de la gastronomie, qui est bâtisseur, industriel mais non stratège, qui est économe et épargnant, passionné du court terme, bourgeois et «moyen», individualiste et surtout qui est amarré aux choses de la terre — et sur ce point comment ne pas résister au plaisir de mentionner un extrait de l'ouvrage *Quelle Belgique pour Demain?* «Le Belge, affirment les auteurs de cet ouvrage, aime, il est vrai, le bien-boire et le bien-manger (...). Le Belge a le plus grand nombre de potagers par tête d'habitant, il est le plus gros consommateur mondial de semences et de légumes. Sa passion pour son village n'a de pareil que son attachement à sa famille. Nombreux sont les fonctionnaires, les employés, les ouvriers qui retrouvent chaque jour leur étable, leur pigeonnier, leur poulailler, leur potager ou leur verger. De la tour de l'hôtel de ville de Bruxelles, l'on aperçoit à quelques kilomètres de la Grand Place des bovidés qui paissent paisiblement»<sup>(3)</sup>.

Le groupe Coudenberg, en s'efforçant coûte que coûte de livrer au lecteur une image triviale de l'habitant moyen d'un Royaume moyen, n'aperçoit pas que la seule véritable question est de savoir s'il existait au moment de la création de la Belgique des facteurs minimaux de solidarité interne qui garantissaient au nouvel Etat une certaine homogénéité et si l'existence de ces facteurs a persisté tout au long de notre histoire institutionnelle. Aujourd'hui encore, il s'agit de déterminer s'il existe un «vouloir commun de vivre ensemble», un sentiment d'appartenance à un Etat qui crée une réelle identification entre les citoyens et la structure étatique à laquelle ils appartiennent.

En d'autres termes, il convient d'examiner si la Belgique peut constituer une Nation dans la mesure où celle-ci peut être définie comme «un groupe d'hommes qui, quelle que soit leur langue, leur religion, quels que soient les accidents du sol sur lequel ils vivent sont animés d'une volonté de vie commune, d'un sentiment patriotique, de la conviction de former un groupe humain, particulier, original»<sup>(4)</sup>.

Il est impossible de répondre à cette question sans brièvement évoquer une double fracture qui explique une part non négligeable des conflits et des divisions qui ont caractérisé notre histoire institutionnelle.

D'une part, les rapports entre l'Eglise et l'Etat ont été une constante de notre vie politique. La guerre scolaire, par exemple, trouve apparemment son épilogue dans le Pacte scolaire, mais est néanmoins restée en filigrane du débat politique national; les controverses sur la

---

(3) *Quelle Belgique pour demain?*, Duculot, 1987, pp. 22 et suiv.

(4) *Ibid.*

communautarisation de l'enseignement en sont un incontestable témoignage. Le débat sur la libéralisation de l'avortement en est un autre. En effet, seul l'impact de l'Eglise explique les difficultés rencontrées au moment d'opérer une réforme attendue par une grande majorité de la population. Le monopole des partis chrétiens sur le pouvoir est également une expression de cette constante. En fait, la Belgique ne s'est jamais réellement émancipée de la pression de l'Eglise, ou à tout le moins de ceux qui, sur le terrain politique, ont décidé d'en relayer les valeurs. Telle est sans doute la raison pour laquelle on a pu constater, tout au long de notre histoire institutionnelle, une imbrication des contentieux philosophique et linguistique.

D'autre part, la problématique de la «nation belge» ne peut évidemment se comprendre sans référence à la fracture linguistique. Celle-ci est apparue avec l'Etat belge lui-même. Dès le 16 novembre 1830, un arrêté du gouvernement provisoire donnait au français un véritable monopole en tant que langue officielle. Il était prévu que le bulletin officiel des lois et des actes de gouvernement serait publié en français. Des traductions flamandes devaient être établies mais sans que leur soit reconnu le caractère officiel du texte français. Ceci était justifié par le fait que «les langues flamande et allemande, en usage parmi les habitants de certaines localités, varient de province à province, et quelquefois de district à district, de sorte qu'il serait impossible de publier un texte officiel des lois et arrêtés en langue flamande ou allemande». Il était prévu, en outre, que les citoyens dans leurs rapports avec les tribunaux étaient «autorisés à se servir indifféremment de la langue française, flamande ou allemande pourvu que la langue dont ils veulent faire usage soit comprise des juges»<sup>(5)</sup>.

On peut dès lors comprendre que les mouvements revendicatifs flamands aient vu le jour dès le début de notre histoire institutionnelle. Leurs premières exigences consistaient simplement à permettre au citoyen d'user du flamand dans ses rapports avec l'administration et avec le pouvoir judiciaire. Une revendication qui évoque celle que formulent aujourd'hui les Francophones établis sur le sol flamand.

Toute notre histoire est jalonnée de conflits communautaires. On lira plus loin les prises de position de Jules Destrée qui constituent un étonnant révélateur du «doute belge»<sup>(6)</sup>. On constatera que la revendication fédéraliste et la peur du séparatisme ne sont pas des phénomènes apparus après la seconde guerre mondiale. Mais comment ne

---

(5) X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, C.R.I.S.P., 1986, pp. 125-126.

(6) Voir *infra* l'article d'H. HASQUIN, «Les Wallons, la Belgique et Bruxelles, une histoire de frustrations», p. 43.



pas s'interroger alors sur les raisons pour lesquelles il a fallu attendre 1963 — les lois linguistiques — et surtout 1970 pour que s'amorce réellement le processus de réforme de l'Etat ?

Un premier facteur d'explication réside dans l'ambivalence des acteurs politiques. Certes, ils souhaitent des réformes, mais l'ampleur qu'il convient de donner à celles-ci les laissent indécis. Oscillant sans cesse entre un Etat unitaire qu'ils espèrent dominer et le fédéralisme — voire le séparatisme — qui les garantirait contre les immixtions agressives de l'autre communauté, ils ont longtemps préféré maintenir un prudent *statu quo*.

Ce *statu quo* peut également s'expliquer par le caractère non démocratique de nos institutions à leur origine. Les revendications du mouvement flamand issues de la classe populaire et de la classe moyenne se traduisaient difficilement sur le terrain institutionnel. C'est sans doute une cause profonde de l'impact qu'ont encore aujourd'hui les associations culturelles flamandes. L'émergence progressive de la démocratie n'a pas modifié instantanément cet état de fait, et ce notamment en raison du caractère unitaire du mouvement ouvrier.

On avance souvent un troisième facteur d'explication qui résiderait dans les deux guerres mondiales. Ceci mérite d'être nuancé. La guerre 14-18, apparemment, a fortifié le sentiment patriotique mais il ne faudrait pas exagérer cet effet. En effet, l'inconscient collectif flamand a été profondément meurtri par la mort de nombreux soldats flamands, incapables de comprendre les ordres que leurs supérieurs leur donnaient en français. La seconde guerre mondiale, en revanche, a réellement exacerbé les passions linguistiques en raison des connivences qui ont existé entre certains mouvements nationalistes flamands et l'occupant nazi et en raison de la libération rapide par les Allemands des prisonniers de guerre flamands. Mais, ici non plus, il convient de ne pas exagérer : la collaboration n'était pas un monopole des Flamands. Force cependant est de constater que l'inconscient collectif flamand a été, une fois encore, imprégné de la manière dont a été réprimée la collaboration. On s'en rend compte en prenant connaissance une fois encore de l'étonnant rapport Coudenberg — profondément imprégné de l'idéologie flamande — : «Une répression parfois excessive de la collaboration en Flandre provoque rancœur et amertume dans l'opinion flamande»<sup>(7)</sup>.

Enfin, un dernier facteur d'explication de la lenteur de nos réformes institutionnelles réside assurément dans la rigidité de la Constitution

---

(7) *Quelle Belgique...*, *op. cit.*, p. 83.

belge ainsi que dans sa brièveté qui a permis, par l'entremise de la coutume constitutionnelle, une adaptation permanente de notre fonctionnement institutionnel.

Toutefois, il n'a pas suffi qu'en 1970, les verrous de l'Etat unitaire lâchent pour que du jour au lendemain, la Belgique se transforme en Etat fédéral. En effet, trois vagues successives de réformes institutionnelles n'ont pas permis encore de stabiliser notre système politique.

Sans doute faut-il dès lors s'interroger sur la méthode utilisée, depuis bientôt vingt ans, afin de réformer l'Etat. Il n'y a jamais réellement eu, dans le chef de nos gouvernants, de projet fédéral global. L'avancée vers le fédéralisme se fait par une longue marche, caractérisée par des petits pas. Cette technique porte en son sein des germes de confusion. Chaque étape, en gommant partiellement ce qui a été fait auparavant et en tirant les enseignements des erreurs du passé, contribue à rendre les institutions indéchiffrables pour le citoyen<sup>(8)</sup>. Ceci s'explique notamment par le fait que depuis 1970, le Constituant est divisé sur la réforme qu'il opère. Alors que certains souhaitent aboutir à un fédéralisme pacifié, d'autres — tels les correspondants politiques du groupe Coudenberg — assument en apparence le fédéralisme pour mieux le paralyser en réalité.

Sans doute s'agit-il là du principal facteur d'explication de la lenteur et des errements de nos réformes institutionnelles. Cette ambivalence explique également les malentendus qui jalonnent le processus de ré-

---

(8) On peut relever, à titre d'exemple, qu'en 1980, il est décidé de transférer un certain nombre de compétences aux régions et aux communautés. Malheureusement, la technique utilisée pour opérer ce transfert fut, à bien des égards, incohérente. En effet, les blocs de compétences transférés aux régions et aux communautés n'étaient pas homogènes. Dans chacun d'eux, l'Etat central conservait le droit de régler certaines matières. Un tel morcellement des compétences rendait difficile l'élaboration de politiques cohérentes; chaque entité étant limitée dans l'exercice de ses compétences par les prérogatives reconnues à une autre entité. Les communautés avaient par exemple, une compétence de principe en matière d'enseignement. Mais, les exceptions à cette compétence, énumérées à l'article 59bis de la Constitution, étaient à ce point nombreuses qu'en fait, l'enseignement était resté une compétence nationale. Alors que les communautés étaient, du moins en principe, compétentes, depuis 1970, pour régler l'enseignement, il est piquant de constater qu'un des principaux débats politiques des dernières années a porté sur l'opportunité de communautariser l'enseignement.

De même, la technique utilisée, en 1980, pour répartir les compétences a été, à juste titre, critiquée. En 1988, les négociateurs de l'accord de gouvernement ont considéré qu'il fallait modifier ces règles. Ils ont préconisé l'inversion pure et simple du système : les régions et les communautés — et en cas de doute les seules régions — devaient, à leur sens, disposer d'une plénitude de compétences; l'Etat central, quant à lui, ne disposant plus que de compétences d'attributions. Mais une fois arrivés à cette conclusion, ils se sont contentés de corriger les effets les plus criticables des lois d'août 1980 sans en modifier la philosophie. Par conséquent, le système de répartition des compétences retenu en 1980 a été maintenu alors que, de l'avis même des négociateurs, il était contestable et destiné à être tôt ou tard radicalement remis en cause.

forme de l'Etat, les ambiguïtés consciemment entretenues, matérialisées par exemple par le mécanisme de la *double lecture*. Dans un dictionnaire belgo-belge, à la lettre D., on pourrait lire : *double lecture* : *Phénomène qui peut être défini comme suit : technique d'élaboration des normes spécifiquement belge. Le texte est vague, ses travaux préparatoires souvent contradictoires. Etabli dans deux langues afin de lui donner deux significations différentes qui puissent satisfaire les deux communautés antagonistes de ce pays. Source de conflits à moyen et à long terme, mais qui procure un apaisement immédiat aux conflits communautaires qui divisent constamment l'Etat. Aucune des réformes opérées dans notre pays n'a échappé à ce vice*<sup>(9)</sup>.

L'ambivalence des acteurs politiques explique sans nul doute les tergiversations décelées depuis 1970 dans la mise en œuvre du processus de réforme de l'Etat. Toutefois, il faudrait se garder de croire à un divorce trop profond entre les acteurs politiques et les citoyens. Il y a, en effet, un effet mutuel d'entraînement — ce qui n'a rien d'étonnant dans un régime représentatif — entre la «société politique» et la «société civile». En effet, à l'incertitude du citoyen sur le devenir de l'Etat, répond le doute de l'homme politique qui, en raison même de son doute, met en œuvre un régime politique incertain et complexe, provoquant par là-même dans le chef de citoyen un surcroît d'incertitude qui parfois se mue en indifférence.

Les négociations menées par Jean-Luc Dehaene et qui ont débouché sur la dernière vague de réformes illustrent parfaitement les limites du dialogue politique dans notre pays. L'affaire Happart a nettement révélé l'existence d'une crise d'identité nationale. Si personne ne se prononce ouvertement pour un divorce national, rares sont ceux qui manifestent encore une volonté active de faire coexister, au sein d'un même Etat, nos deux grandes communautés. La Belgique, certes, existe toujours, mais par défaut. En effet, si l'*idée Belgique* ne suscite plus guère d'enthousiasme, force est de constater qu'aucune alternative

---

(9) Je ne donnerai ici qu'un seul exemple de ce phénomène. Les normes prises par le futur conseil régional bruxellois sont des ordonnances. Pour la plupart des Francophones, elles apparaîtront comme des normes législatives puisqu'elles peuvent modifier, abroger, compléter et remplacer des lois et que la version française de la loi et des travaux parlementaires confient au Conseil régional un pouvoir de légiférer. Pour les Flamands, par contre, elles apparaîtront comme des actes réglementaires puisque les juridictions peuvent en contrôler la constitutionnalité et que dans le texte néerlandais des travaux préparatoires, il n'est pas question de pouvoir législatif régional, mais simplement d'*ordonnantie macht*. Sur cette controverse, voir Y. LEJEUNE, «La réforme de l'Etat VII - Les nouvelles institutions bruxelloises», *J.T.*, 1989, p. 211 et M. UYTENDAELE, «Bruxelles, une région à part entière - quelques réflexions sur la nature juridique des ordonnances», *Journal des Procès*, 2 juin 1989, p. 14 et «A propos des ordonnances de la Région bruxelloise», *J.T.*, 1989, p. 412.

sérieuse n'est proposée. En d'autres termes, les époux de la maison Belgique ne veulent plus vraiment vivre ensemble, mais ne souhaitent ni divorcer, ni chercher un nouveau conjoint. Plutôt que de recourir à une solution brutale et définitive, ils ont opté pour la séparation de fait. Il appartenait à la classe politique de prendre conscience de cette situation et de s'interroger, en profondeur, sur le devenir du pays. Il fallait alors poser la seule question importante : voulons-nous encore vivre ensemble, et si oui, à quel prix ? Cette question, certes en filigrane de toutes nos réformes, aurait dû faire l'objet d'un grand débat public. La méthode Dehaene visait à réconcilier des partenaires appartenant à la classe politique et non les citoyens eux-mêmes. Mais rien ne permet d'affirmer que ceux-ci aient même espéré la tenue d'un pareil débat.

Dès lors, les aspects les plus surprenants et les plus criticables de notre système institutionnel ne seraient-ils pas le reflet d'une grande incertitude nationale, seul patrimoine réellement commun à la plupart des Belges ?

# **LES RACINES HISTORIQUES**

Jean Stengers

---

## La Belgique, un accident de l'histoire ?

Quelles sont les racines historiques de la Belgique ? A partir de quand, dans le passé — et sous quelle forme —, des traits distinctifs d'un pays correspondant à la Belgique d'aujourd'hui se sont-ils dessinés ?

Ceux qui, les premiers, ont cherché à répondre à cette question, ont cru trouver la réponse dans le caractère national des habitants. Inspirés par leur propre sentiment national, ils croyaient apercevoir, depuis des temps très reculés, des Belges ayant une individualité, un caractère propre. Dès 1781 — c'est le premier texte que nous ayons trouvé —, on rencontre cette vision chez un historien amateur, Verhoeven, qui écrit en flamand une *Belgische Historie*. Verhoeven, après avoir parlé des Belges de l'Antiquité, dit : « Dans tout ce qui précède se manifestent clairement les mœurs originales et le caractère propre de nos premiers compatriotes ; de la suite de notre exposé il ressortira en plus que la pénétration d'esprit, la vertu guerrière et le sens de la liberté indépendante ont toujours constitué le caractère propre des Belges ». Et Verhoeven d'affiner encore son portrait psychologique — avec un mélange, d'ailleurs, de traits négatifs et de traits positifs —, qui lui permet de dégager les « caractères naturels des Belges », les *natuerelyke eygendommen van de Nederlanders*<sup>(1)</sup>.

Ce thème connaîtra par la suite d'abondants développements, qui ne laisseront d'ailleurs subsister dans le portrait, en général, que les traits positifs. Aux approches de la Révolution brabançonne et durant la révolution, nombreux sont les pamphlets qui, évoquant le passé aussi bien que le présent, exaltent avec emphase les multiples vertus du Belge. On célèbre surtout son amour pour la liberté. Après en avoir

---

(1) G.F. VERHOEVEN, *Algemeyne Inleyding tot de al-oude en midden-tydsche Belgische Historie*, Bruxelles, s.d. (1781), p. 38 Sur cette œuvre et son auteur, voir R. DE SCHRYVER, « De «Belgische Historie» (1781) van G.F. Verhoeven », dans *Cultuurgeschiedenis in de Nederlanden... Liber Amicorum J. Andriessen, A. Keersmaekers, P. Lenders*, Louvain-Amersfoort, 1986, pp. 151-166. Les *Nederlanders*, on le notera, sont, dans le vocabulaire du temps, des synonymes de *Belgen*.



fait une description lyrique, un auteur s'écrie : «Tel est le caractère du Belge; tel il a été dans tous les siècles»<sup>(2)</sup>.

Le même enthousiasme, amplifié encore, se retrouvera à l'époque de 1830. Tous les éléments du «caractère national», écrit en 1827 le *Catholique des Pays-Bas*, «viennent se peindre à grands traits dans chaque page de nos annales»<sup>(3)</sup>. «L'unité de caractère», affirment avec force les frères Dechamps, «est frappante à toutes les époques de notre histoire»<sup>(4)</sup>. A la Chambre, en 1833, un orateur s'écrie : «On nous a dit que nous sommes un peuple nouveau, j'en conviens dans un sens, mais notre caractère distinctif est vieux, et depuis les siècles les plus reculés, la Belgique a toujours été reconnue pour la terre de la liberté»<sup>(5)</sup>.

Jean-Baptiste Nothomb, peu après, va synthétiser ces idées dans une formule d'une parfaite netteté : «Les Belges», écrit-il, «ont un caractère particulier et indélébile, qu'on retrouve également sous la grossièreté des temps barbares, dans l'enthousiasme des Croisades et de la lutte communale, dans l'aisance de la prospérité industrielle et parmi les raffinements de la civilisation moderne»<sup>(6)</sup>.

Cette conception des racines historiques de la Belgique — un caractère national ancien, et traversant les âges — va dominer le XIX<sup>e</sup> siècle. Ce sera une idée reçue. Elle trouve sa plus belle expression dans la question que, en 1873, l'Académie royale de Belgique pose comme question de concours : «Expliquer le phénomène historique de la conservation de notre caractère national à travers toutes les dominations étrangères»<sup>(7)</sup>. La portée de la question sera bien explicitée, lors de l'examen des réponses, par un des rapporteurs de l'Académie, Thonissen : «Comment les Belges ont-ils conservé, sous tous les maîtres et sous tous les régimes, leurs tendances natives, leur caractère propre, leurs mœurs viriles, leurs institutions populaires, leur amour ardent de la liberté, en un mot tous les traits distinctifs de leur caractère natio-

---

(2) «Discours adressé par Charles-Quint à Philippe Second, en lui remettant le gouvernement des Pays-Bas», dans *Recueil des représentations... faites par les représentants et Etats des provinces des Pays-Bas*, 1<sup>er</sup> recueil, t. III, Liège, 1788, pp. 6-7. Nous avons analysé de manière plus détaillée cette notion du «caractère national» dans notre étude sur *La légitimité nationale polonaise... et la légitimité nationale belge* (voir Bibliographie).

(3) *Catholique des Pays-Bas*, 6 janvier 1827.

(4) Victor-Ad. DECHAMPS, «La Joyeuse Entrée et la Charte de 1830», dans *L'Union Belge*, 14 novembre 1830.

(5) Angillis, à la séance de la Chambre du 16 mars 1833; c.r. de *L'Indépendant*, 18 mars 1833. Le c.r. du *Moniteur Belge* de la même date donne : «Messieurs, si nous sommes un peuple nouveau comme nation indépendante, notre caractère distinctif est vieux et très vieux».

(6) J.B. NOTHOMB, *Essai historique et politique sur la Révolution belge*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, 1834, p. 300.

(7) Cf. P. JEANJOT, *Les Concours annuels de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique*, Bruxelles, 1964, p. 89.

nal?»<sup>(8)</sup>. Le lauréat couronné par l'Académie, et dont le mémoire fut publié, Théophile Quoidbach, professeur à l'Athénée de Hasselt, donnait toute satisfaction à la savante compagnie. Quoidbach écrivait : «Soit que nos aïeux obéissent aux Romains, que les Francs envahissent le pays et que la féodalité étende sur lui son régime seigneurial, soit que les brillantes alliances de nos princes ou la force des armes nous rattachent à d'autres nations, quel que soit le régime sous lequel nous vivions, nous demeurons fidèles à notre propre génie et nous conservons les traits originaires de notre caractère»<sup>(9)</sup>.

Cette manière de voir le passé belge va, à la fin du siècle, connaître une fin brutale. Elle va être écartée, pratiquement du revers de la main, par l'homme qui allait imprimer à l'histoire nationale, avec sa puissante personnalité, ses propres conceptions — nous avons nommé Henri Pirenne.

Les considérations sur le caractère national firent certainement à Pirenne l'effet d'une survivance désuète du romantisme historique. Pirenne ne croira d'ailleurs jamais non plus, quoi qu'on en ait dit, à l'«âme belge»<sup>(10)</sup>. Il ne se donna la peine ni de discuter ces conceptions, ni de les combattre : il les ignora. Le pauvre Quoidbach et ses idées ne trouveront nulle part, sous sa plume, la grâce ne fût-ce que d'une simple mention<sup>(11)</sup>. Le silence que faisait sur elles le maître incontesté de notre école historique constitua leur condamnation à mort.

Ces idées disparurent d'autant plus vite et d'autant plus facilement qu'elles étaient remplacées : Henri Pirenne avait mis en avant une autre conception, qui faisait ressortir l'unité, depuis le Moyen Age, de la «civilisation» belge, d'une «civilisation nationale», élément de base de l'unification politique.

Dès 1894, Pirenne annonce la couleur. «L'œuvre des ducs de Bourgogne», écrit-il, «est la *conclusion nécessaire* (c'est nous qui soulignons) de l'histoire des Pays-Bas depuis le commencement du Moyen Age»<sup>(12)</sup>. En 1899, dans son discours sur *La Nation Belge*, éclate le coup de clairon : «La création des Pays-Bas bourguignons», déclare-t-

---

(8) *Bulletins de l'Académie... de Belgique*, 2<sup>e</sup> série, t. 43, 1877, p. 618.

(9) Th. QUOIBACH, *Mémoire historique sur la persistance du caractère national des Belges*, Bruxelles, 1878, Introductin, p. 1.

(10) «Je n'ai jamais parlé de cette âme, à laquelle je ne crois pas plus qu'à une âme française ou à une âme anglaise», écrit-il en 1919 (H. PIRENNE, «Le pangermanisme et la Belgique», dans *Académie royale de Belgique. Bull. de la Classe des Lettres*, 1919, p. 357 n. 1).

(11) L'ouvrage n'est même pas cité dans la *Bibliographie de l'histoire de Belgique*.

(12) Chapitre sur «Les Pays-Bas de 1280 à 1477», dans l'*Histoire générale du IV<sup>e</sup> siècle à nos jours* de Lavissee et Rambaud, t. III, Paris, 1894, p. 437.

il, «a été favorisée par les conditions générales de la politique européenne à la fin du Moyen Age... Il n'en reste pas moins vrai que, depuis des siècles, les différentes provinces féodales de la rive droite et de la rive gauche de l'Escaut tendaient inconsciemment à l'unité. La maison de Bourgogne n'a fait que recueillir les résultats d'un travail commencé bien avant elle... Si elle a réuni nos divers territoires en un Etat commun, c'est parce que ceux-ci possédaient d'ancienne date une civilisation commune. Ils formaient, en dépit du bilinguisme et du morcellement politique, une seule région de culture intellectuelle, comme de solidarité économique»<sup>(13)</sup>.

Dans les deux premiers tomes de l'*Histoire de Belgique*, parus respectivement en 1900 et 1903, on retrouve le ton de *La Nation Belge*. Pirenne y souligne l'existence, au Moyen Age, d'une civilisation commune aux Pays-Bas, d'une civilisation «nationale»<sup>(14)</sup>, qu'il s'attache longuement à décrire. Il soutient que nos principautés médiévales «tendaient insensiblement à se rapprocher les unes des autres et à former, entre les deux grandes puissances qui se les partageaient à l'origine, (un) Etat intermédiaire»<sup>(15)</sup>; il considère donc l'œuvre de Philippe le Hardi et de ses descendants comme «l'aboutissement naturel d'une évolution séculaire» : «les ducs ont continué de pousser les Pays-Bas vers le but où ils tendaient depuis des siècles»; l'unification des Pays-Bas était fatale : «il devait venir un moment où la Flandre et la Lotharingie se joindraient l'une à l'autre dans cette région mi-toyenne qu'elles occupent entre les peuples romans et les peuples germaniques»<sup>(16)</sup>.

---

(13) *La Nation Belge*, Bruxelles, 1899, pp. 3-4. L'importance de ce texte fondateur a été fort bien relevée par H. HASQUIN, *Historiographie et politique. Essai sur l'histoire de Belgique et la Wallonie*, Charleroi, 1981, p. 52. La correspondance de Pirenne, à la même époque, est aussi intéressante à lire. A Godefroid Kurth qui lui reprochait d'avoir, dans le premier volume de sa *Geschichte Belgiens* (la traduction allemande du t. I de l'*Histoire de Belgique*, parue avant l'original français), fait une «place excessive» à la Flandre, par rapport au reste de la Belgique, Pirenne répond, s'agissant de la Flandre : «J'ai cru trouver en elle surtout les caractères propres de ce que l'on pourrait appeler la civilisation belge, et comme je n'ai voulu insister que sur ce qui est original dans notre développement,... j'ai fait la plus large place à ce pays» (lettre du 2 mars 1899, dans P. RION, «La correspondance entre G. Kurth et H. Pirenne (1880-1913)», dans *Bull. de la Commission royale d'Histoire*, t. 152, 1986, p. 220).

(14) Préface du t. I, 1<sup>re</sup> éd. (= t. I, 5<sup>e</sup> éd., 1929, p. XIII).

(15) *Ibid.* Ailleurs encore dans le t. I, on lit : «Si les Pays-Bas doivent encore attendre jusqu'au xv<sup>e</sup> siècle pour être réunis sous une seule et même dynastie et former un Etat unique, il est clair pourtant que, dès le milieu du Moyen Age, ils s'acheminent vers ce résultat» (1<sup>re</sup> éd., 1900, p. 155; texte maintenu dans les éditions ultérieures : cf. 5<sup>e</sup> éd., 1929, p. 175).

(16) Ces trois passages du tome II, 1<sup>re</sup> éd., 1903, pp. 157-159, ont été reproduits dans les éditions suivantes : cf. 3<sup>e</sup> éd., 1922, pp. 171-173. - Voir aussi au tome III cette réflexion rétrospective sur l'importance politique du mariage de Philippe le Hardi et de Marguerite de Flandre : si cette union, écrit Pirenne, «a permis l'unification des diverses provinces sous le sceptre des ducs de Bourgogne, cette unification pourtant n'est point exclusivement son œuvre. Elle se serait faite tôt ou tard; tout y poussait, et le mariage bourguignon n'intervint que pour en hâter l'accomplissement et pour désigner la dynastie qui devait y présider» (t. III, 3<sup>e</sup> éd., 1923, p. 24).

Le prestige intellectuel de Pirenne, faut-il le dire, a été extraordinaire. Puis, progressivement, ses thèses se sont effritées<sup>(17)</sup>. Rien de semblable, en l'occurrence, à la brutale condamnation du pauvre Quoidbach. Peu à peu, simplement — avec une accélération après la Seconde Guerre Mondiale —, ceux qui, dans le monde historique, croyaient à la validité de ses thèses, se sont faits de moins en moins nombreux. On n'en trouve plus guère aujourd'hui. La «civilisation nationale», la «tendance à l'unité» des principautés médiévales, qui auraient conduit à l'unification politique du XV<sup>e</sup> siècle, sont des idées qui n'ont guère plus d'adeptes, aujourd'hui, parmi les historiens, que l'ancien «caractère national».

Pirenne abandonné — ou du moins cette partie-là de Pirenne, car à côté de ce qui ne paraît plus crédible, il reste une œuvre immense, qui est celle d'un historien de génie —, où en sommes-nous ?

Devons-nous voir dans la Belgique un simple «accident de l'histoire» ?

Accident de l'histoire : l'expression peut paraître à la fois polémique et grossière, mais à y bien réfléchir, elle est, dans une certaine mesure au moins, appropriée. On ne peut cependant l'employer que si l'on accepte de l'appliquer également à d'autres Etats-nations de l'Ancien Régime, qui portent des noms glorieux : la France, les Pays-Bas, l'Espagne.

La définition des termes, ici, est importante. L'Etat-nation, sous l'Ancien Régime, est un Etat d'où est sortie une nation, qui a produit une nation. Le processus de formation est classique. C'est la fidélité au même prince, la solidarité dans les jours heureux et dans les jours difficiles, qui créent chez les populations groupées au sein d'un même Etat le sentiment d'une destinée commune. A force de vivre ensemble, on se sent les membres d'une même famille humaine, d'un même peuple : une nation — au sens de Renan, au sens classique dans la langue française —, de cette manière, naît. Toutes les nations de l'Ancien Régime, sans exception aucune, ont pour matrice un Etat. Et dans la mesure où la constitution d'un Etat, et surtout ses agrandissements ou ses abandons territoriaux, ont toujours été soumis, dans une large

---

(17) Il est d'ailleurs intéressant — et important — de noter que Pirenne lui-même, dans les travaux qu'il signe durant les dernières années de sa vie, abandonne les formules les plus tranchantes de ses œuvres antérieures ; cf. sur cette évolution A. UYTTEBROUCK, «Henri Pirenne et les ducs de Bourgogne», dans *La fortune historiographique des thèses d'Henri Pirenne*, Bruxelles, 1986, pp. 95-97. Aux textes relevés par M. Uyttebroeck, on ajoutera une étude synthétique sur *La formation de la Belgique contemporaine*, rédigée en 1931, mais publiée seulement après la mort de Pirenne (dans *Le Flambeau*, décembre 1937 et janvier 1938). Le recul, par rapport à *La Nation Belge* de 1899, y est frappant.

mesure, aux aléas de la politique, à ses hasards, on peut, à propos de presque tous les Etats-nations de l'Ancien Régime, parler, avec un certain grossissement du vocabulaire, d'«accidents de l'histoire».

Pour un pays comme la France, une telle expression provoque certes un sursaut. Nous avons l'impression d'une destinée française inscrite dans la carte même du pays, et dans les profondeurs de sa nature. C'est là une pure illusion. Même les limites que l'on peut qualifier de «naturelles» ne devaient pas nécessairement conduire à la délimitation du royaume. L'Aragon et la Navarre ont longtemps chevauché les Pyrénées, mordant largement sur le côté qui allait devenir français. Le royaume de Piémont-Sardaigne a continué plus longtemps encore à être à cheval sur les Alpes, et n'étaient, dans le cas de la Savoie, les affinités de langue — mais ce facteur de la langue n'est devenu important qu'au XIX<sup>e</sup> siècle —, cette situation aurait pu durer. C'est plus encore, cela va de soi, du côté de la Belgique, où il n'y a pas la moindre trace d'une frontière «naturelle», que les frontières politiques de la France, qui seront aussi les limites de la nation française, apparaissent avec éclat pour ce qu'elles sont bien en réalité : des cicatrices de l'histoire, la marque laissée par le hasard des batailles et le résultat des négociations diplomatiques. Arras et Lille étaient-elles «destinées» à devenir françaises? Pas plus, assurément, que Mons ou qu'Anvers. A Lille comme à Arras, il n'y avait, avant la conquête par Louis XIV, aucune espèce de sentiment français, et même pas de «parti français» : la France était une ennemie traditionnelle à laquelle on était hostile. Ce qui a fait des Lillois et des Arrageois de bons Français — et qui aurait aussi bien pu faire de bons Français des Montois ou des Anversois — porte un seul nom : la conquête<sup>(18)</sup>. Sachons le voir : en tant que personne morale, la nation française, telle qu'elle se présente en 1789, constitue simplement le bilan humain de la politique extérieure des rois de France.

Aléas des guerres et de la politique : s'il y a eu un Etat des Pays-Bas, d'où a jailli la nation «hollandaise», n'est-ce pas parce que la reconquête espagnole, menée avec succès jusqu'à Anvers en 1585, a buté ensuite au nord contre une résistance militaire qu'elle n'a pas pu surmonter? La frontière qui sépare la Belgique des Pays-Bas, et qui fait qu'il y a des Belges d'un côté, et des Hollandais de l'autre, est aussi simplement, par son origine, une cicatrice militaire.

Ces quelques notations rapides mériteraient certes de plus amples développements, qui feraient ressortir, dans la formation des Etats d'An-

---

(18) Cf. sur tout ceci notre étude sur *Les changements de nationalité* (voir Bibliographie).

cien Régime, et par là des nations, certains éléments structurels. La géographie en est un : banalité des banalités, le fait que l'Angleterre soit une île n'a certes pas été indifférent; les «grandes rivières», les «grote rivieren» des Pays-Bas, même si on a parfois exagéré leur rôle comme obstacle aux tentatives de reconquête espagnole de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, ont néanmoins largement contribué à la défense victorieuse du Nord. Mais à côté de ces éléments inscrits sur le terrain, que d'«accidents»!

Nation belge, nation française, nation hollandaise, nation espagnole : liées toutes à un Etat, elles ont toutes eu, sous l'Ancien Régime, le même type de formation.

Suivons cette formation dans le cas de la Belgique<sup>(19)</sup>.

Lorsque se constitue au XV<sup>e</sup> siècle l'Etat bourguignon, étendu dans la première moitié du XVI<sup>e</sup> siècle à ce que l'on appellera les XVII Provinces, le premier sentiment national qui apparaîtra, coiffant les particularismes des différentes principautés, sera un sentiment propre à l'ensemble des XVII Provinces, aux «Pays-Bas». La vigueur de ce sentiment, du sentiment de la «patrie» — même s'il ne dépasse sans doute guère les couches supérieures de la société —, éclatera lors de la révolution religieuse de la seconde moitié du XVI<sup>e</sup> siècle.

Ecartons à ce propos ce qui nous paraît être une conception indéfendable. On a dit parfois que c'était la révolution religieuse qui avait fait naître le sentiment national «néerlandais». C'est un type d'affirmation que l'on retrouve également sous la plume d'historiens qui s'occupent soit de 1789, soit de 1830. La révolution brabançonne de 1789 «fait naître» le sentiment national belge. La révolution de 1830 «fait naître» le même sentiment national (ceux qui le disent de 1830 ne s'étant pas occupés, bien entendu, de 1789). Tout cela est contraire au bon sens : lorsque, dans un mouvement révolutionnaire, on se proclame d'emblée les enfants d'une même nation, d'une même patrie, ce sentiment n'a pas pu surgir brusquement, comme d'un coup de baguette magique, parce que l'on engage une lutte commune. De toute évidence, il pré-existait à la lutte. De toute évidence aussi, la lutte commune le renforce.

Dans les grandes années de la révolution religieuse, la «patrie» — c'est-à-dire les Pays-Bas —, la «commune patrie», est constamment invoquée, et elle l'est même avec ferveur. Il y a une ferveur vibrante,

---

(19) Sur tout ce qui suit, voir pour plus de détails, et pour les références aux textes, nos études sur *La genèse du sentiment national belge* et sur *Les changements de nationalité* (voir Bibliographie).



pour ne citer que cet exemple, dans l'appel que les Etats de Hollande lancent en 1573 aux Etats des autres provinces, les invitant à lutter avec eux, «comme avec des compatriotes, des frères, des hommes de la même chair et du même sang, pour le salut de <notre patrie opprimée>» — *met ons als met uwen lantlieden, ja, met uwen broeders ende eyghen vleesch ende bloet pour onze verdruckte Vaderlandt*. Dans la littérature et les déclarations politiques, dans les pamphlets, dans les chansons aussi, la «patrie» est partout présente.

Ce patriotisme englobe bien l'ensemble des Pays-Bas. Nulle part on n'aperçoit, avant que la scission ne se réalise, la moindre trace d'une faille psychologique entre le Nord et le Sud des Pays-Bas — entre le Nord pris globalement et le Sud pris globalement. L'Union d'Arras et l'Union d'Utrecht qui, à la lumière des événements qui les ont suivies, nous apparaissent aujourd'hui comme les actes de fondation d'un Etat du Nord et d'un Etat du Sud, n'avaient aucun caractère semblable aux yeux des contemporains. Tant à Arras qu'à Utrecht, on visait — dans des conditions différentes, bien entendu —, à la reconstitution de la «généralité». Le Prince d'Orange, lorsqu'il adhère en mai 1579 à l'Union d'Utrecht, rappelle qu'il a toujours lutté pour «la conservation et le maintien de la prospérité commune, des droits et des libertés des Pays-Bas», et qu'il voit dans l'Union un moyen de parvenir à «une paix générale, une union et une entente dans le pays tout entier», de manière à servir les intérêts de «notre commune patrie» — les *saken onses gemeene Vaderlants*.

L'idéal que l'on sert, le pays dans lequel on reconnaît sa patrie, s'appelle toujours les Pays-Bas.

Ceci explique qu'après la scission de 1585, la guerre opposant les Provinces-Unies et les Pays-Bas catholiques, apparaîtra pendant de très longues années, aux yeux des contemporains, comme une guerre civile. «Détestable guerre civile», «très funeste guerre intestine», «longue et misérable guerre intestine», «désastreuse guerre domestique» : la litanie de ces formules remplit les textes de la fin du XVI<sup>e</sup> et du début du XVII<sup>e</sup> siècle. Elle exprime la force que conserve le sentiment national néerlandais, et sa désolation. Lors de la conclusion de la Trêve de Douze Ans, en 1609, un écrivain s'écrie : «Voici quarante ans déjà que vous vous livrez combat à vous-mêmes, Pays-Bas insensés».

Longtemps après 1585, dès lors, l'idéal des meilleures têtes politiques du Nord et du Sud demeurera la reconstitution de l'unité des Pays-Bas. Dans le Sud, on parle de réduire à l'obéissance les rebelles du Nord, dans le Nord de délivrer les populations méridionales du joug espagnol, mais le but est le même : «réunir et rejoindre l'Etat en sa première forme et grandeur». Chaque fois d'ailleurs que des pourparlers

de paix sont entamés entre les provinces du Nord et celles du Sud, les négociateurs ne manquent pas d'évoquer la «commune patrie» : le mot est prononcé en 1599, en 1607, en 1608, en 1621, en 1632 encore.

Le mécanisme de création des nations par l'Etat, cependant, implacablement, va jouer. Deux Etats qui, au Nord et au Sud, vivent désormais une vie séparée, qui s'opposent sur le terrain religieux, et qui, en dehors d'une période de trêve, demeureront en guerre jusqu'en 1648 : telles seront les matrices, bientôt — et certainement beaucoup plus vite encore dans le Nord que dans le Sud — de deux nations distinctes.

En 1633, le juriste Zypaeus, François van den Zype, archidiacre à Anvers, publie son *Judex, magistratus, senator*. Il y fait un éloge appuyé des *Belgae*. «Il n'est presque aucun usage, chez eux, qui ne repose sur leurs privilèges; aucune autre nation n'a mis autant d'ardeur à conquérir ses privilèges, autant d'énergie à les défendre» — *Vix aliquid in moribus Belgarum est, quod non suis privilegiis nitatur; non alia natio est, quae tantis animis ea promeruerit, tantis defendat*. Les *Belgae* que Zypaeus célèbre, la *natio* dont il se réclame, c'est cette fois la nation des Pays-Bas catholiques.

Le sentiment national que l'on peut cette fois qualifier de «belge»<sup>(20)</sup> — puisque, bien qu'il n'englobe pas Liège et sa principauté, il a une consistance géographique proche de celle de la Belgique du XIX<sup>e</sup> siècle, et que, surtout, il est l'ancêtre direct du sentiment national belge contemporain —, ce sentiment, au XVII<sup>e</sup> et au XVIII<sup>e</sup> siècle, s'exprime certes de manière beaucoup moins affichée que le patriotisme hollandais. Il s'extériorise beaucoup moins. On le manifeste surtout en témoignant de sa fidélité au prince. Mais il perce néanmoins régulièrement, même dans une province excentrique comme le duché de Luxembourg, où l'on appelle au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle à la «défense de la patrie»<sup>(21)</sup>. A la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, des temps révolutionnaires permettront de mesurer — ce sera le propre d'une révolution, une fois de plus — quelle place il avait prise dans les cœurs.

On bute cependant ici sur deux objections. Tout d'abord, on peut se demander comment l'Etat, dans les Pays-Bas du Sud, a pu constituer

---

(20) Le terme même de *Belges*, et l'adjectif *belgique*, pour désigner les hommes et les choses des Pays-Bas du Sud, n'entreront dans l'usage courant, il faut le noter, qu'à partir du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle (cf. P. BONENFANT, «Du Belgium de César à la Belgique de 1830. Essai sur une évolution sémantique», dans *Annales de la Société royale d'Archéologie de Bruxelles*, t. 50, 1961, pp. 54-56). Il faut même attendre, en fait, les deux dernières décennies du XVIII<sup>e</sup> siècle pour voir ces termes se vulgariser. Joseph II, visitant les Pays-Bas en 1781, rend visite aux *Belges des provinces belgiques* (cf. E. HUBERT, *Le voyage de l'Empereur Joseph II dans les Pays-Bas*, Bruxelles, 1900, p. 39 n., 40, 93, 98).

(21) Cf. J. STENGERS, *Les changements de nationalité*, art. cité, p. 11.

la matrice d'une nation, alors que juridiquement — et cela restera vrai jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle —, les Pays-Bas n'étaient pas un Etat, mais seulement un groupe de principautés ayant le même prince. L'objection est valable, mais elle ne l'est précisément que du strict point de vue juridique. En fait, ce groupe de principautés, qui avaient des organes de gouvernement communs, possédait bien, dans sa vie institutionnelle — et dans la conception que s'en faisaient les contemporains — le caractère d'un Etat. Sa situation n'était d'ailleurs pas différente, on le notera, de celle de l'Espagne, qui n'était pas non plus, juridiquement, un Etat. Le jurisconsulte Anselmo, au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, parlant des Brabançons et des Flamands, observe que même s'ils appartiennent à des principautés différentes, ce qui fait d'eux, les uns par rapport aux autres, des «étrangers», ils sont du même pays, le *Belgium*. *Licet peregrini dici possent respectu patriae,... habent patriam communem, Belgium puta*<sup>(22)</sup>. Un membre du Conseil privé, de Gysperre, écrit un siècle plus tard : «Ces Pays-Bas, depuis leur réunion, n'ont jamais cessé d'être considérés comme un état et un ensemble particulier, distinct et séparé, ayant sa manière d'être, ses lois, constitutions et traités propres»<sup>(23)</sup>. C'était là, répétons-le, la réalité de fait<sup>(24)</sup>.

Une seconde objection peut paraître plus sérieuse : comment est-il possible, dira-t-on, que les Belges aient acquis une conscience nationale, alors qu'ils étaient soumis à des «dominations étrangères» — la «domination espagnole» au XVII<sup>e</sup> siècle, la «domination autrichienne» au XVIII<sup>e</sup>? Maudissons, en tant qu'historien, les auteurs des paroles de notre hymne national — il s'agit avant tout de Charles Rogier —, qui nous font chanter depuis 1860 : *Après des siècles d'esclavage - Le Belge sortant du tombeau...* Comme trahison de la réalité du passé, il n'est pas possible de faire mieux. Cette trahison, certes, Rogier n'en est ni le seul ni même le principal responsable : il n'a fait que mettre en vers un thème courant au XIX<sup>e</sup> siècle, et que l'on trouve même sous la plume de nombreux historiens. Mais ce thème des «dominations étrangères» est le type même du mythe historique<sup>(25)</sup>. C'est une notion qu'auraient très difficilement comprise les Belges contemporains de

(22) A. ANSELMO, *Tribonianus Belgicus*, Bruxelles, 1663, p. 73. Sur Anselmo, voir la notice de J. Van Rompaey dans le *Nationaal Biografisch Woordenboek*, t. I, 1964, col. 27-36.

(23) Note du 24 septembre 1781, dans L.P. GACHARD, *Etudes et notices historiques concernant l'histoire des Pays-Bas*, t. II, Bruxelles, 1890, p. 398.

(24) Le droit international sanctionnait d'ailleurs dans une large mesure cette réalité. Le Traité de la Barrière du 15 novembre 1715 dispose dans son article 1<sup>er</sup>, que les possessions de Charles VI dans les Pays-Bas «ne seront désormais et ne composeront... qu'un seul, et indivisible, inaliénable et incommutable Domaine».

(25) Cf. mon étude *Le mythe des dominations étrangères* (voir Bibliographie).

ces prétendues «dominations», ou qu'ils n'auraient pas comprise du tout.

La Belgique de l'Ancien Régime avait certes des souverains qui résidaient à l'extérieur du pays, mais aux yeux de tous, ils étaient des «princes naturels». De Madrid ou de Vienne, sans doute, ce souverain — un souverain légitime — envoyait dans les Pays-Bas un certain nombre d'agents supérieurs qui étaient étrangers au pays. Mais ceci n'affectait pas le caractère fondamental des institutions : l'ensemble de l'appareil administratif et de l'appareil judiciaire, depuis le haut jusqu'en bas, avait un caractère national. Chaque province avait des institutions propres, peuplées uniquement de gens de la province. La vie quotidienne ne mettait l'habitant en contact qu'avec des fonctionnaires et des juges de son pays. D'où chez lui le sentiment, non pas d'être opprimé par l'étranger, mais au contraire de jouir d'un régime politique propre. Les Etats du Brabant parlent en 1787 d'un «peuple accoutumé depuis des siècles à vivre heureux sous la douceur de ses lois natives».

C'est ce qui explique que lorsqu'éclatera, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, la révolution brabançonne, celle-ci ne constituera en aucune manière une révolte contre le joug de l'étranger. La révolution sera dirigée contre un souverain légitime mais qui, aux yeux des Belges, se conduisait en tyran, en violant leurs privilèges ; elle chassera donc Joseph II.

Cette révolution, du point de vue national, nous l'avons dit, a été un révélateur. Elle se fait au nom des Belges, et du patriotisme belge. La «nation belge», son caractère, ses droits, sa gloire, retentissent à travers toute la révolution. «O chère Patrie..., que vous me tenez à cœur!», s'écrie en août 1789 la *Trompette anti-autrichienne*. «Nous sommes pénétrés de l'oppression sous laquelle souffre le loyal et brave peuple belge, qui jadis vivait libre et religieux sous des lois constitutionnelles, cimentées par le sang de ses ancêtres». L'heure est venue de nous «sacrifier à la patrie», l'heure a sonné pour nos soldats de «voler au secours de leur chère patrie opprimée»<sup>(26)</sup>. Les Belges libérés de la tyrannie de Joseph II fonderont les Etats-Belgiques-Unis.

Belge on est en 1789, Belge on restera sous le régime français, de 1795 à 1814. Durant ces années où les Belges étaient devenus citoyens français, sur un pied de complète égalité avec les Français de Paris ou de Marseille, il n'y eut jamais, de la part de l'autorité, la moindre

---

(26) *Trompette anti-autrichienne*, s.l., 1789, pp. 3-6. Brochure distribuée à Bruxelles en août 1789 (cf. dépêche de Bruxelles, du 28 août 1789; Londres, Public Record Office, F.O. 26/13, n° 85).

tentative, la moindre velléité même de les empêcher de parler de la Belgique, et même de la célébrer. En 1807, un journal bruxellois, *L'Oracle*, ayant recueilli l'écho de quelques commentaires peu favorables faits sur les Belges, proteste avec indignation et défend l'honneur de cette «nation respectable sous tous les rapports», cette «nation célèbre par ses vertus»<sup>(27)</sup>. La même année, une Chambre de Rhétorique d'Alost organise deux compétitions poétiques, l'une en flamand, l'autre en français, sur le sujet : *Les Belges*<sup>(28)</sup>. Les poèmes couronnés, qui seront publiés en 1810, sont des hymnes dithyrambiques à la gloire d'une nation dont on célèbre les multiples titres de noblesse. Un des lauréats flamands, Van den Poel, s'écrie (nous traduisons) : «Pour autant que la perfection existe encore sur cette terre, — les Belges sont de tous les peuples celui qui en approche le plus, — et chaque siècle les voit s'en rapprocher davantage. — Qui donc égale le Belge sous la voûte des cieux ? — Il n'a pas son pareil, non, si ce n'est lui-même». Tout ceci se passe sous l'œil bienveillant des autorités. Les Belges ont parfaitement le droit, juge-t-on, d'évoquer leur gloire ancienne, tout comme les Bretons ou les Bourguignons peuvent librement chanter la Bretagne ou la Bourgogne. La première histoire de Belgique en langue française, une *Histoire générale de la Belgique depuis la conquête de César*, qui paraît de 1805 à 1807, est l'œuvre d'un sous-préfet impérial, Dewez. Celui-ci y met comme épigraphe : *Et pius est patriae facta referre labor*, et il déclare qu'il a puisé son inspiration dans l'«amour de son pays».

Ce pays, à la fin de l'Empire, les étrangers aussi le connaissent toujours. Le baron de Horst, un Prussien nommé en mars 1814 Gouverneur général de la Belgique, s'adresse à ses nouveaux administrés en leur disant combien il est heureux d'être «en rapport avec un peuple célèbre déjà dans l'histoire, par sa valeur et l'amour de sa patrie», et qui «ne tardera pas à donner un nouveau lustre à son ancienne renommée»<sup>(29)</sup>.

Le «nouveau lustre» ne fut pas du tout celui que les Belges souhaitaient. Sans l'avoir le moins du monde voulu, ils se trouvèrent unis aux

---

(27) *L'Oracle*, 30 mai et 1<sup>er</sup> juin 1807.

(28) Voir le travail récent de J. HUYGHEBAERT, «De Belgen/Les Belges. Het dichterstormooi van Aalst, 1807-1810» (dans *Verstlagen en Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde*, 1988), travail très détaillé mais qui ne met pas suffisamment en valeur les textes les plus remarquables du concours. Nous citons certains de ceux-ci dans *La Belgique de 1830, une «nationalité de convention»*, (voir Bibliographie).

(29) Proclamation du 19 mars 1814, dans *Pasinomie*, t. III, 1814-1815, p. 72. Son successeur au poste de Gouverneur général, le baron de Vincent, qui est lui un Autrichien, lance en mai 1814 : «Belges, soyez dignes de vous et des grands souvenirs qui s'attachent à votre patrie!» (proclamation du 5 mai 1814, dans *Pasinomie*, vol. cité, p. 125).

Hollandais au sein du royaume des Pays-Bas. De ce fait, cependant, ils se sentirent plus eux-mêmes que jamais. Les Hollandais étaient devenus pour eux, à tous points de vue, un peuple étranger. Quinze ans de vie commune, de 1815 à 1830, malgré les efforts d'«amalgame» du roi Guillaume, ne firent qu'élargir, moralement, le fossé. L'Etat, en l'occurrence, ne contribua nullement à la formation d'une conscience nationale. Il ne joua pas son rôle classique, et cela pour une raison fort simple : c'est que les Belges ne considéraient pas cet Etat comme *leur* Etat. Le Roi était hollandais, la majorité des dirigeants et des hauts fonctionnaires étaient hollandais, les mesures politiques critiquées par les Belges étaient votées aux Etats-Généraux grâce à l'appui massif des députés hollandais : les Belges se sentaient «dominés» par les Hollandais. L'idée d'une «domination étrangère», que l'Ancien Régime n'avait pas connue, va devenir véritablement, cette fois, une idée-force. C'est contre cette «domination» que les Belges se révolteront en 1830.

Le roi Guillaume avait voulu «amalgamer» les Belges et les Hollandais. Il échoua complètement. Mais ce que, par sa politique, il réussit parfaitement — sans que cela fût, bien entendu, à son programme — fut un autre amalgame : celui des Belges et des Liégeois<sup>(30)</sup>.

La principauté de Liège, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, avait mené une vie indépendante. Les sujets du prince-évêque éprouvaient pour leur pays un réel attachement. Enclavés dans les Pays-Bas, ils ne se considéraient nullement comme des Belges; ils étaient «Liégeois». «Patrie», pour un Liégeois, était synonyme de «pays de Liège» — *patria Leodiensis*, disait-on en latin. Les Pays-Bas étaient une terre étrangère, au même titre que la Hollande ou que la France. Des Liégeois se plaisaient d'ailleurs à souligner à l'occasion les différences qu'ils observaient, disaient-ils, avec leurs voisins. L'un d'eux écrit en 1790 : «Ne nous comparez pas, de grâce, avec nos voisins les Flamands (et il entend par là, suivant l'usage de l'époque, l'ensemble des habitants des Pays-Bas)... Il est des peuples qui ont réellement un caractère national et des traits distinctifs bien marqués; les Liégeois peuvent se vanter d'être un de ces peuples. Notre pays touche par tous les points aux Flamands... et un Liégeois et un Flamand ne se ressemblent pas plus qu'un Italien et un habitant du Thibet... Le Flamand est lent, pesant, soupçonneux, fanatique et vindicatif; le Liégeois est tout l'opposé, etc., etc.»<sup>(31)</sup>. C'est la littérature classique sur le «caractère national».

---

(30) Sur tout ce qui suit, voir nos études *Depuis quand les Liégeois sont-ils des Wallons? et Les changements de nationalité* (voir Bibliographie).

(31) Cité dans E. HELIN, «Le caractère national comme révélateur de déterminismes sociaux», dans *Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, t. III, Bruxelles, 1976, p. 71.



Dans les années troublées qui suivirent 1789, des Liégeois tendirent la main aux Belges, mais ce fut sans abdiquer leur qualité de Liégeois. «Belges et Liégeois unis» : tel sera, en 1792, le nom du Comité qui s'organisera en France pour préparer la délivrance des uns et des autres.

Le régime français fit disparaître le pays de Liège de la même manière que les Pays-Bas; il l'écartela entre différents départements. De 1795 à 1814, Liège, Huy et Dinant partagèrent le sort de Bruxelles, Anvers et Gand.

En 1814, après le départ des Français, quel allait être le nouveau règlement territorial? Les esprits réfléchis comprirent qu'un retour à l'ancienne principauté de Liège était impossible. Ils optèrent pour l'union avec la Belgique. Suivre le sort de la Belgique, tel fut incontestablement, en 1814, le vœu presque général des Liégeois. Mais en l'exprimant, ils parlaient encore de la Belgique *et* du pays de Liège, des Belges *et* d'eux-mêmes. La distinction entre les deux pays n'était pas effacée.

Quinze ans plus tard — et ce fut là l'œuvre, involontaire, du régime hollandais —, elle avait complètement disparu. Quinze ans durant, en effet, le royaume des Pays-Bas fut divisé en deux camps : les Belges d'un côté, les Hollandais de l'autre. Les Liégeois, tout naturellement, firent cause commune avec les Belges. Les journaux de la Cité Ardente devinrent, au même titre que ceux de Bruxelles ou de Gand, des organes de la «nation belge». Contre les Hollandais, Liège avait identifié son sort à celui de la Belgique. C'est en tant que patriotes belges que Rogier et ses volontaires liégeois accourent à Bruxelles, en septembre 1830, pour aider à la défense de la capitale. «Soyons dignes», s'écriait le *Politique*, «de notre glorieuse renommée. Qu'il soit dit que Bruxelles et Liège ont sauvé la patrie»<sup>(32)</sup>.

Terminons précisément par 1830. La révolution de 1830 — révolution nationale s'il en fût<sup>(33)</sup> — nous apparaît, du point de vue de la nationalité belge, non point comme un début, mais comme un aboutissement. Elle donne l'indépendance à une nation qui était déjà enracinée dans l'histoire.

La révolution, et la création de la Belgique indépendante, sont des événements au fond très simples. Il est même peu d'événements dans l'histoire qui soient aussi clairs, aussi aisément compréhensibles. Au-

---

(32) *Le Politique*, 6 septembre 1830.

(33) Voir J. STENGERS, *Sentiment national, sentiment orangiste et sentiment français* (voir Bibliographie).

jourd'hui, cependant, ils donnent lieu souvent aux plus étranges incompréhensions. Parmi les interprétations variées qu'ils suscitent rétrospectivement, épinglons-en deux, qui sont aujourd'hui parmi les plus répandues.

L'idée, tout d'abord, que la Belgique de 1830 a été un «accident de l'histoire». Il y a eu, dit-on, une Belgique, simplement parce que l'Angleterre n'a pas voulu qu'elle soit française.

Nous retrouvons ici la notion d'«accident de l'histoire». C'est une notion, on l'a vu, que nous n'avons nullement répudiée. Elle s'applique à plus d'une phase de la formation de la Belgique : la création de l'Etat bourguignon, dans laquelle, il est facile de le montrer, des hasards dynastiques ont joué un rôle capital ;

– la séparation de 1585 et des années suivantes, avec les aléas de la guerre ;

– l'étendue des conquêtes territoriales de Louis XIV, et des amputations, par conséquent, du territoire belge ;

– même le contrecoup du destin de Napoléon, car si Napoléon n'était pas revenu de l'île d'Elbe, Beaumont, Philippeville et Couvin seraient demeurés français<sup>(34)</sup>. Mais 1830, bien au contraire, est étranger à toute notion d'accident : on ne peut parler d'accident quand, simplement, une nationalité s'affirme, et proclame son indépendance.

Introduisons cependant ici un correctif. Il y a eu un moment, au cours de la révolution, où l'histoire a basculé dans des conditions dont la nécessité était absente. Quand, le 27 octobre 1830, le général Chassé, après beaucoup d'hésitation — et cette hésitation montre bien que les choses n'allaient pas de soi — a décidé de faire ouvrir le feu des canons hollandais sur la ville d'Anvers, du haut de la citadelle et depuis les navires ancrés dans l'Escaut, il a du même coup, par ce bombardement et par la véritable impression d'horreur qu'il provoqua en Belgique, ruiné toutes les chances de la maison de Nassau. Sans le bombardement, il est possible que les Belges, pour terminer la révolution, eussent appelé le Prince d'Orange au trône de Belgique. Ce choix du Prince d'Orange avait de très nombreux partisans. Après le bombardement, il ne pouvait plus être question de lui comme Roi des Belges : ses titres, disait un contemporain, «ont été brûlés à Anvers»<sup>(35)</sup>. Or, réfléchissons-y, avec le Prince d'Orange comme souverain, la Belgique aurait pu garder sans doute la totalité du Luxembourg, Maastricht et Ruremonde. S'il y a aujourd'hui un grand-duché de

---

(34) Il s'agit là d'un certain nombre de cantons qui avaient été laissés à la France par le premier traité de Paris, de 1814, et qui lui ont été enlevés par le second traité de Paris de 1815.

(35) Voir J. STENGERS, *Sentiment national, sentiment orangiste...*, art. cité.

Luxembourg indépendant, et si Ruremonde et Maastricht sont hollandaises, peut-être est-on en droit d'évoquer à ce sujet la notion d'«accident»...

Une autre idée fort répandue aujourd'hui est que si la révolution a réussi, c'est parce que Flamands et Wallons, animés par une même hostilité contre les Hollandais, se sont tendu la main, et que les deux peuples ont fait cause commune.

Ceci est un anachronisme de la plus belle eau. L'union des Flamands et des Wallons se trouve parfois mentionnée, certes, à l'époque de la révolution — «Les Belges, Flamands ou Wallons, mais tous frères, ont versé leur sang pour devenir libres», écrit en janvier 1831 un journal hennuyer<sup>(36)</sup> —, mais si l'on avait dit à un Belge du temps que le succès de sa révolution était dû à la collaboration des deux «peuples», sans doute aurait-il été aussi surpris que le Français de 1789 à qui l'on aurait déclaré que sa révolution à lui avait triomphé grâce à la collaboration du peuple de langue d'oïl et du peuple de langue d'oc.

Mettons d'abord au point la question du vocabulaire. On ne connaît encore en 1830 ni le terme *Flandre* dans son sens actuel, ni le terme *Wallonie*. On parle certes de la Flandre — on dit d'ailleurs plus souvent *les Flandres*, au pluriel —, mais c'est pour désigner le territoire de l'ancien comté de Flandre, ou les provinces de Flandre orientale et de Flandre occidentale. L'extension de sens à l'ensemble de la région de langue flamande ne viendra qu'à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>(37)</sup>, c'est-à-dire à l'époque où apparaîtra aussi le terme *Wallonie*<sup>(38)</sup>. Mais si *Flandre* et *Wallonie* sont encore absentes, on parle tout naturellement déjà, en 1830, de *provinces flamandes* et de *provinces wallonnes*, de *pays flamand* et de *pays wallon*, et enfin — nous y venons —, de *Flamands* et de *Wallons*. Ces deux termes sont déjà anciens, mais leur

---

(36) *L'Observateur. Journal du Hainaut*, 18 janvier 1831. Le journal imprime «tous pères», ce qui est évidemment une coquille.

(37) C'est à partir des environs de 1860, observe M. De Schryver, que le terme flamand *Vlaanderen* prend cette extension (R. DE SCHRYVER, «Het vroege gebruik van <Vlaanderen> in zijn moderne betekenis», dans *Handelingen der Koninklijke Zuidnederlandse Maatschappij voor Taal- en Letterkunde en Geschiedenis*, t. 41, 1987). Il est possible que cette extension de sens, dans le cas du terme français *Flandre*, se soit produite un peu plus tôt; le sujet, en fait, n'a pas encore été suffisamment étudié. On notera que nous n'envisageons ici, très sommairement d'ailleurs, que le vocabulaire interne, c'est-à-dire celui des Belges eux-mêmes. Les étrangers ont eu d'autres usages linguistiques, et l'on sait que, à travers l'Europe, *Flandre* et *Flamands* se sont longtemps appliqués — et s'appliquent même encore souvent au XIX<sup>e</sup> siècle — aux Belges pris dans leur ensemble, et à leur pays. Nous avons rencontré cet emploi, un peu plus haut, dans un texte liégeois de 1790.

(38) La date de naissance, ici, est connue avec précision : c'est en 1844 que le terme *Wallonie* est utilisé pour la première fois (cf. A. HENRY, *Esquisse d'une histoire des mots Wallon et Wallonie*, Bruxelles, 1974, p. 9).

emploi en couple, pour désigner les habitants des deux parties de la Belgique, ne l'est pas : il ne date que de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>(39)</sup>.

*Flamands* et *Wallons*, en tout cas, en 1830, sont entrés dans l'usage courant. Non seulement on les distingue, mais on relève même parfois chez eux des attitudes différentes. Ce n'est pas un thème fréquent, très loin de là, mais il se rencontre. Un journal bruxellois, en août 1831, souligne qu'il est difficile de pratiquer en Belgique une «politique de tradition» fondée sur l'expérience des gouvernements antérieurs. «En effet», écrit-il, «la politique de tradition française déplaît aux Flamands, aux catholiques, au commerce d'entrepôt; la politique de tradition hollandaise, qui peut plaire aux industriels, aux fonctionnaires, au haut commerce, déplaît aux Wallons, aux professions libérales, etc.»<sup>(40)</sup>. Voilà ce qui s'écrit — très rarement d'ailleurs, répétons-le —, mais de là à l'idée de l'existence de deux «peuples», il y a une distance que personne, en 1830, n'a encore franchie.

Le seul peuple dont on parle, et dont on parle avec ferveur, est le peuple belge. Le sentiment national belge se manifeste partout, mais il est impossible de saisir où que ce soit le moindre indice d'une conscience collective flamande ou de son équivalent wallon. A ce niveau-là, on ne perçoit rien. Nulle part on ne trouve qui que ce soit qui dise, avec quelque conviction : «Nous les Flamands!», ou «Nous les Wallons!».

1830 sonne l'heure des Belges. L'heure des Flamands et des Wallons ne sonnera que plus tard.

---

(39) Le premier emploi couplé de *Flamands* et *Wallons* que nous ayons rencontré se trouve dans un discours prononcé en 1770 par un membre de la Société littéraire de Bruxelles — l'ancêtre de l'Académie —, Paquot (cf. J. STENGERS, *Depuis quand les Liégeois sont-ils des Wallons?*, art. cité, pp. 442-444). Paquot englobe dans sa vision les Flamands à la fois des Pays-Bas du Sud et de la principauté de Liège, et il fait de même pour les Wallons. Il faudra un certain temps cependant avant que cet emploi sorte des cercles savants. Dans l'immense littérature pamphlétaire de l'époque de la Révolution brabançonne, que nous avons largement dépouillée, nous n'avons pas relevé *une seule fois* le terme *Flamand* utilisé dans l'acception large d'habitant du pays flamand; le mot colle encore toujours, dans cette littérature, au comté de Flandre.

(40) *Le Courrier*, 19 août 1831.

## BIBLIOGRAPHIE

Elle est évidemment très vaste. Etant donné que j'expose ici, sur divers points, des vues personnelles que j'ai développées déjà, références à l'appui, dans un certain nombre d'études antérieures, on me permettra de fournir la liste de ces dernières :

«Sentiment national, sentiment orangiste et sentiment français à l'aube de notre indépendance», dans *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, t. 28, 1950 - «Quelques notes sur la genèse et la conception de notre histoire nationale», dans les *Mélanges Georges Smets*, Bruxelles, 1952 - «La Belgique de 1830, une «nationalité de convention»?», dans *Histoire et historiens depuis 1830 en Belgique*, publ. sous la dir. de H. Hasquin, Bruxelles, 1981 - «Belgian National Sentiments», dans *Conflict and Coexistence in Belgium*, publ. sous la dir. de A. Lijphart, Berkeley, 1981 - «Le mythe des dominations étrangères dans l'historiographie belge», dans *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, t. 59, 1981 - «Depuis quand les Liégeois sont-ils des Wallons?», dans *Hommages à la Wallonie. Mélanges offerts à M.A. Arnould et P. Ruelle*, Bruxelles, 1981 - «Le vocabulaire national dans le royaume des Pays-Bas», dans *Colloque historique sur les relations belgo-néerlandaises entre 1815 et 1945. Bruxelles, 1980. Acta*, Gand, 1982 - «Probleemstelling», dans *Tijdschrift voor Geschiedenis*, t. 95, 1982, n° 4 (n° consacré à *Natievorming van België en Nederland in de 19de eeuw*) - «La genèse du sentiment national belge», dans *1585 : Op gescheiden wegen - 1585 : On separate paths*, publ. sous la dir. de J. Craeybeckx, F. Daelemans et F.G. Scheelings, Louvain, 1988 - «Les changements de nationalité en Europe occidentale et le cas du Luxembourg», dans *Hémecht*, t. 41, 1989 - «La légitimité nationale polonaise suivant Lelewel et la légitimité nationale belge», à paraître dans les *Acta Poloniae Historica*.

Hervé Hasquin

---

## Quelle révolution en 1830 ?

Depuis cent cinquante ans, l'histoire des événements qui ont permis à la Belgique d'accéder à l'indépendance a fait l'objet de multiples travaux. Aujourd'hui, les péripéties sont bien connues. On n'ignore presque plus rien des faits qui ont conduit au départ des Hollandais, à la mise sur pied du gouvernement provisoire, à la réunion du Congrès national, à l'adoption d'une Constitution ou encore à l'élection d'un souverain.

Dès 1833, grâce à l'un des acteurs, Jean-Baptiste Nothomb, on disposait d'un remarquable *Essai historique et politique sur la révolution belge*; un an plus tard, il en était à sa troisième édition. L'historiographie s'est rapidement enrichie; quelques livres de qualité émergent : ces ouvrages de synthèse ont fait le point de façon à peu près définitive sur la période qui va d'août 1830 à décembre 1831<sup>(1)</sup>. Pourtant, l'abondance des travaux et des découvertes n'a pas mis un terme au débat qui a surgi dès le XIX<sup>e</sup> siècle quant à l'interprétation qu'il convenait de donner à l'épisode révolutionnaire. L'histoire est fréquemment la proie des idéologies; son écriture est souvent intimement liée au discours politique. On pouvait donc s'attendre à ce que «1830» n'échappât point à la règle et il en fut bien ainsi. On peut ramener essentiellement à trois grands courants, qui trouvent leur origine dans le climat politique, les théories en présence : révolution nationale, révolution wallonne et francophone, révolution prolétarienne.

Le thème de la «révolution nationale» est certainement celui qui a recueilli le plus de succès<sup>(1)</sup>. On ne s'est pas fait faute de le propager d'autant qu'il répondait aux besoins, ou en tous cas à ce qui était considéré comme tels, par les classes dirigeantes du pays. A ceux qui depuis les origines de l'indépendance prétendaient que l'Etat belge n'était qu'une création artificielle due à l'action des Grandes Puis-

---

(1) On retiendra essentiellement les livres de J. WILLEQUET, *1830, Naissance de l'Etat belge*, Bruxelles, Paris, 1945 et R. DEMOULIN, *La révolution de 1830*, Bruxelles, 1950, auxquels on ajoutera les *Actes du Colloque d'Histoire militaire belge (1830-1980)* (Musée royal de l'Armée, Bruxelles, 1981), qui comprennent d'excellents exposés sur la révolution à Liège, Gand, Tournai, Bruxelles et Anvers, ainsi que le numéro de la *Revue belge d'histoire contemporaine* (t. XII, 1981, n° 3) consacré aux événements de 1830.

sances, il fallait pouvoir opposer «l'unanimité nationale» dans le combat pour l'émancipation. Cela parut surtout indispensable aux confins des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles alors que la sécurité du pays semblait menacée par la rivalité franco-allemande. Par ailleurs, comment douter de ce consensus national alors qu'en 1899, dans son tome 1<sup>er</sup> de l'*Histoire de Belgique*, le grand historien Henri Pirenne avait démontré «scientifiquement» l'existence d'un peuple et d'une civilisation belges depuis le Moyen Age? La révolution, qui avait créé la Belgique, ne pouvait être que l'aboutissement d'un processus d'émancipation politique qui avait sans doute tardé à parvenir à maturité, mais qui était inévitable : l'«unité politique» devait nécessairement succéder à l'«unité nationale» qui l'avait précédée dans le temps. Cette conception de l'histoire de Belgique, qui a fini par ne plus recruter d'adeptes que dans les milieux francophones, pouvait de toute façon trouver des «preuves» susceptibles d'étayer son argumentation : il est indubitable, en effet, que la politique linguistique de Guillaume I<sup>er</sup> qui espérait réaliser la «néerlandisation» de son royaume, provoqua l'inquiétude en Wallonie mais aussi en Flandre où la bourgeoisie flamande, francisée, n'appréciait guère le fait de voir le néerlandais devenir la «langue nationale» dans les tribunaux et l'administration ; il est tout aussi vrai que l'Eglise catholique, plus solidement implantée au nord qu'au sud du pays, n'aimait pas ce souverain «hérétique» qui le lui rendait bien et dont toute la politique eut pour objectif de saper la puissance de l'épiscopat et du clergé ; enfin, il est hors de doute qu'à partir d'octobre 1830, on vit la population flamande bouter hors de ses villes les garnisons hollandaises.

La thèse «wallonne» et «francophone» a essentiellement pris corps au début du XX<sup>e</sup> siècle alors que le mouvement wallon, encore au berceau, commençait à critiquer les structures de l'Etat belge et à reprocher à l'histoire «officielle» de ne pas accorder aux provinces wallonnes la place qui leur revenait. Les discussions de l'Assemblée wallonne, créée en 1912, sont significatives ; Richard Dupierreux, rapporteur en 1913 à l'Assemblée sur la question du choix d'un «drapeau, insigne, devise, fête, chant de Wallonie» n'hésita pas à affirmer : «(...) on n'osera pas nier que pendant les heures définitives où seul compte le sang versé, ce fut surtout du sang wallon qui mouilla les barricades ! Voilà la grande raison pour laquelle je propose à l'Assemblée d'adopter les journées de septembre comme fête nationale de la Wallonie : ce furent les premières journées où l'on vit les gens de Liège, de Tournai, de Charleroi, de Mons et de Namur déjà unis par une âme et une langue identiques, sacrifier leur vie à une cause commune...»<sup>(2)</sup>.

---

(2) *La Défense wallonne*, 1913, pp. 166-167.

Il est évident que les tenants de cette conception privilégiaient les journées de septembre; elles avaient été marquées par le dynamisme des volontaires liégeois et wallons accourus en grand nombre à Bruxelles. D'une certaine façon, cette thèse reçut un renfort inattendu émanant d'historiens nationalistes flamands au lendemain de la première guerre mondiale. Ceux-ci rendaient la France responsable de la rupture avec la Hollande; en d'autres termes, ils imputaient la responsabilité de la séparation à un «parti français», bien réel par ailleurs; or, il n'avait pu trouver de terrain favorable pour se développer qu'en Wallonie et dans les milieux francophones de Bruxelles quand on connaît l'animosité soigneusement entretenue en Flandre contre la France depuis l'annexion à la République et à l'Empire entre 1794 et 1815.

Quant à Maurice Bologne, il se fit le propagandiste d'une révolution prolétarienne, rapidement confisquée par la bourgeoisie, une thèse qui a récemment suscité un regain d'intérêt<sup>(3)</sup>. On comprend aisément qu'un esprit préoccupé par des considérations autres que purement nationalistes ait été frappé par le contexte économique et social qui précéda les journées révolutionnaires. La conjoncture économique était mauvaise. La Belgique, comme d'autres pays d'Europe dont le développement du capitalisme industriel avait été trop rapide, connaissait des faillites spectaculaires (Verviers) ou de graves crises (Tournai, Liège, Gand) au milieu de l'année 1830; or, ce marasme coïncida avec une hausse spectaculaire du coût de la vie, conséquence d'une mauvaise récolte et d'une soudure difficile, alors que les prix montaient de façon continue depuis cinq ans. La conjugaison du chômage et de la baisse du pouvoir d'achat devait déboucher sur des émeutes; il y eut des bris de machines, des pillages dès la fin d'août et la participation massive des couches populaires aux journées décisives de septembre est une réalité qu'il ne vient à l'idée de personne de nier. Mais faut-il aller jusqu'à transformer «1830» en épisode de la lutte des classes et «l'agitation constitutionnelle de la bourgeoisie contre le ministère en une action révolutionnaire des masses contre le gouvernement hollandais et la bourgeoisie belge modérée?»<sup>(4)</sup>.

En fait, si aucune thèse n'est totalement fautive, aucune n'est tout à fait satisfaisante pour rendre compte du déroulement des événements. La

---

(3) M. BOLOGNE, *L'insurrection prolétarienne de 1830 en Belgique*, Bruxelles, 1929; publié en traduction néerlandaise, accompagné des commentaires de G. Zielegheem et G. Gale (Leuven, Kritak, 1979). Emile Vandervelde avait préfacé le livre. Notons qu'une traduction, due à J.W. Matthysen, était déjà sortie de presse en 1932. La revue *Critique politique* (juillet 1981) a réédité la version française, avec une introduction de José Fontaine.

(4) M. BOLOGNE, *op. cit.*, p. 18.



révolution a connu plusieurs étapes et il est périlleux dans ces conditions de vouloir lui apposer une étiquette qui prétende traduire la succession des étapes et leur diversité. La chronologie des événements nous permettra de mieux saisir le caractère progressif et multiple de la révolution.

En août et en septembre, il ne fait aucun doute que les émeutes ouvrières se multiplièrent, surtout dans les centres industriels les plus touchés par la crise. Parfois, c'était une révolte de la misère, parfois c'était une révolte contre l'outil dans une société en pleine mutation industrielle. Quoi d'étonnant dès lors si le comportement fut plus violent dans les régions les moins épargnées par la dépression économique, Liège et le pays de Verviers par exemple, mais aussi Bruxelles et sa proche banlieue où régnaient la misère et la promiscuité dès qu'on quittait le haut de la ville. Ces indices laissent augurer de ce que sera à l'origine le mouvement révolutionnaire : à partir du moment où la revendication économique — des salaires plus élevés, des produits alimentaires moins chers, moins de mécanisation — se mêlait à la revendication politique qui était le fait d'une élite intellectuelle et bourgeoise francisée, le poids de Bruxelles et de la Wallonie devait nécessairement être plus important ; il était notamment dans la logique des choses que le prolétariat wallon ait participé plus activement aux premières phases de la révolution que le prolétariat flamand puisque l'essentiel du potentiel industriel du pays était concentré dans la partie méridionale.

Mais rapidement, la bourgeoisie, effrayée par la tournure des événements, y mit bon ordre, surtout à Bruxelles ; elle en prit la direction et veilla à ce que l'ordre public ne soit plus menacé. Dès lors, la revendication politique passa au premier plan.

Le feu qui paraissait en voie d'extinction fut cependant à nouveau attisé par la maladresse de Guillaume I<sup>er</sup>. Bientôt, la direction bourgeoise du mouvement se sépara en deux tendances dans la seconde quinzaine de septembre. Le clivage s'accrut entre modérés, adversaires de la séparation, et partisans de la constitution d'un gouvernement provisoire. Parmi ces derniers, le corps des volontaires liégeois, arrivés le 7 septembre et dirigés par Charles Rogier, constituait le noyau dur et entreprenant. Décidés à l'épreuve de force, ces radicaux organisèrent la manœuvre et parvinrent à encadrer le peuple bruxellois et les nombreux volontaires venus de Wallonie pendant les journées décisives du Parc de Bruxelles entre le 23 et le 26 septembre. La statistique des décorés de la Croix de Fer à l'occasion des combats de Bruxelles indique une proportion de 60 % de Bruxellois, en ce compris les habitants de la banlieue immédiate, de 30 % de Wallons, et 1 % de

Français; environ 8 % des décorés étaient originaires de Flandre, mais bon nombre portaient des noms à consonance francophone. Ces pourcentages ne doivent pas nous étonner. Le clergé de Flandre fut d'une extrême prudence, en août et septembre; il tint ses ouailles en laisse. La révolution de juillet en France, l'apparition sporadique de drapeaux français ou de slogans favorables au pays voisin l'inquiétaient car la France anticléricale faisait peur. Pendant cette dernière période, la Flandre se trouva donc en retrait. En revanche, après l'heureuse issue de la bataille de Bruxelles et la révélation de l'ampleur des sentiments indépendantistes, le clergé relâcha son emprise, car ses craintes étaient dissipées; à partir d'octobre, les villes de Flandre se soulevèrent les unes après les autres : la révolution s'étendait sans restriction à l'ensemble du pays.

En conclusion, si les difficultés économiques furent bien à l'origine des premiers troubles survenus à la fin août et au début septembre, alors que la détérioration du climat politique atteignait également une apogée, la préoccupation politique finit par l'emporter à Bruxelles et en Wallonie. Les journées de septembre en furent l'apothéose : elles ont vu le peuple bruxellois, dont une majorité parlait le flamand, aidé essentiellement par de forts contingents wallons, infliger une défaite aux Hollandais. Ce tournant décisif de la Révolution fut d'abord bruxellois et subsidiairement wallon, et ne trouva de prolongement réellement national qu'en octobre. On comprend donc mieux les raisons du choix effectué par le Conseil culturel lorsqu'il décida, en 1975, de consacrer l'identité de la Communauté française de Belgique — Bruxelles et la Wallonie — : il privilégia la date du 27 septembre, jour de l'évacuation du Parc par les troupes étrangères, car elle était la plus indiquée pour rappeler la solidarité des Bruxellois et des Wallons dans la conquête de l'indépendance<sup>(5)</sup>.

---

(5) Cf. également A. CORDEWIENER, «1830 en Wallonie», dans *La Wallonie : Le Pays et les Hommes*, 1<sup>re</sup> partie. Histoire. Economies. Sociétés, Bruxelles, 2<sup>e</sup> éd., 1980, T. II, pp. 11-22 (dir. scient. H. Hasquin) et G. VAN HOUT et H. HASQUIN, *Fête de la communauté culturelle française de Belgique*, Bruxelles, 1976 (Commission française de la culture de l'Agglomération de Bruxelles); cette plaquette a été rééditée en 1977 par le Conseil culturel de la communauté culturelle française de Belgique.

Hervé Hasquin

---

## Les Wallons, la Belgique et Bruxelles Une histoire de frustrations

Rien n'est plus insupportable pour «un groupe national» que le travestissement ou l'occultation de son passé. Aussi, dès les premières années du siècle, des intellectuels wallons se sont-ils insurgés contre la vision de leur passé qui était propagée et enseignée au nom d'impératifs souvent plus «nationalistes belges» que scientifiques. Parfois la frontière est tenue entre la légitime curiosité, la volonté de réappropriation de son histoire — qui sommes-nous? d'où venons-nous? — et de nouvelles formes de culte nationaliste. Après le largage de la «marâtre» belge, les Wallons iront-ils jusqu'à la rupture avec Bruxelles au nom de l'identité culturelle, pour mieux défendre le «génie national wallon»? Tel est l'objet de l'enquête.

### I. La genèse de l'histoire «belgiciste»

«Serait-il irrévérencieux de dire qu'il arrive trop souvent à l'historien de se conduire à l'égard de sa nation comme l'architecte à l'égard de ses clients? Il cherche avant tout à fournir une histoire conforme à ses goûts, à ses mœurs, bref une histoire habitable». L'analogie est percutive; le trait d'esprit est brillant. Qui ne pourrait souscrire à une formule empreinte de sagesse qui tend à balayer les reconstructions nationalistes du passé, qui ne sont souvent qu'autant de falsifications de l'histoire? Mais n'est-il pas piquant que l'auteur de ces propos ne soit autre qu'Henri Pirenne<sup>(1)</sup>? Un Pirenne sûr de lui, au faite de la gloire, au lendemain d'une guerre tragique qui avait vu l'immense majorité des Belges s'unir pour résister à l'ennemi et qui avait ainsi apporté la preuve éclatante que ce qu'il s'était efforcé de démontrer dans son *Histoire de Belgique* en cours de publication depuis 1900 était hier exact : il y a un peuple «belge», une nation dont l'existence remonte au Moyen Age, la Belgique n'est donc pas un Etat artificiel dû à la seule volonté des grandes puissances européennes.

---

(1) H. PIRENNE, *De la méthode comparative en histoire*, Compte rendu du V<sup>e</sup> Congrès international des sciences historiques, Bruxelles, 1923, p. 28.

Or, depuis les premières années du siècle, ses détracteurs wallons, Maurice Wilmotte, Hector Chainaye, entre autres, dénonçaient chez Pirenne ses conceptions finalistes — la Belgique est une nécessité de l'histoire —, bref, ces travers qu'il brocardait si plaisamment en 1923. Que lui reprochaient-ils pour l'essentiel : de privilégier dans son récit le comté de Flandre, province bilingue dès le XIII<sup>e</sup> siècle<sup>(2)</sup> et d'en faire le berceau de la Belgique en devenir, de glorifier ensuite le rôle des ducs de Bourgogne en tant qu'unificateurs des Pays-Bas, et par ce fait même d'ignorer par trop la principauté de Liège qui sortait du schéma explicatif de la Belgique puisque elle avait connu depuis le Moyen Age une existence indépendante de l'ensemble territorial rassemblé par Philippe le Bon.

En fait, dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle — la question ne concernait donc pas le seul Pirenne — deux éléments allaient interférer dans la façon d'écrire l'histoire : les menaces réelles ou supposées que la France faisait peser pour l'indépendance du pays et le développement des revendications flamandes. Il en résulta une histoire conçue dans un esprit peu favorable au grand voisin du Sud. Par ailleurs ; dans la mesure où à défaut d'encre pouvoir exalter l'unité de « races » du « peuple belge », il avait fallu progressivement lui substituer le concept de « civilisation belge », mélange de culture romane et germanique — le flamand en était donc une composante essentielle — le « danger » France n'en était que plus gravement ressenti en raison de la force de pénétration de sa culture. En d'autres termes, la meilleure manière d'affirmer la spécificité de la civilisation belge et de la consolider était de mettre l'accent sur la Flandre. La conséquence était inéluctable : l'histoire des provinces romanes serait réduite à la portion congrue<sup>(3)</sup>.

## II. L'angoisse de la minorisation (1880-1940)

Aux confins des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, la Wallonie était au faîte de sa puissance au sein de l'Etat belge. Pourtant les signes avant-coureurs de déclin étaient présents. Si en 1880 les arrondissements wallons comptaient 42,23 % de la population de l'Etat, ce pourcentage tombait déjà à 39 % en 1910. En 30 ans, la Wallonie — essentiellement le sillon industrialisé — avait connu une chute vertigineuse de son taux de natalité : 31,3‰ en 1901 ; 22,4‰ en 1913 (diminution de 24 % en douze ans). La déchristianisation était une réalité.

---

(2) C'était une erreur d'appréciation de Pirenne.

(3) H. HASQUIN, *Historiographie et politique. Essai sur l'histoire de Belgique et la Wallonie*, Charleroi, 2<sup>e</sup> éd., 1982, pp. 21-64. On y trouvera une analyse détaillée de tous les ingrédients de l'histoire officielle.

Minorisée démographiquement, la Wallonie l'était aussi politiquement, même si la plupart de ses représentants s'exprimaient en français, c'était une majorité flamande, catholique de surcroît, qui détenait le pouvoir.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer, à la veille de la première guerre mondiale le durcissement de ton du mouvement wallon symbolisé par la création de l'*Assemblée wallonne* (octobre 1912) et par la publication quelques mois plus tôt de la célèbre *lettre au Roi* de Destree qui reprenait notamment les griefs wallons en matière d'histoire et de culture. J'en extrais deux formules. *Ils nous ont pris notre passé*; traduisons : l'histoire des provinces wallonnes a été refoulée au second plan au profit de l'histoire de Flandre. *Ils nous ont pris nos artistes* : c'était la critique de l'habitude d'appeler «Flamands» les artistes issus des régions romanes, voire de néerlandiser leur nom (le maître de Tournai Roger de la Pasture devenant Roger Van der Weyden).

Mais en cette époque de libéralisme économique, l'Etat intervenait peu. Cette présence flamande au pouvoir ne freinait pas le déroulement du jeu économique. La Wallonie, bastion industriel du pays ne se sentait donc pas encore menacée dans ses forces vives. Les deux secteurs essentiels qu'étaient le charbon et l'acier étaient un monopole wallon. En termes plus généraux, le secteur extractif était wallon à 96 %, la verrerie à 95 % et la métallurgie à 67 %. En 1910, 50 % des emplois industriels étaient concentrés en région wallonne, Brabant wallon non compris<sup>(4)</sup>.

Après la première guerre mondiale, le déclin démographique se précipita. A la veille de la seconde guerre mondiale, la population wallonne n'intervenait plus que pour 35,2 % en 1939.

Au Parlement, le poids flamand s'accrût et la démocratisation — introduction du suffrage universel pur et simple en 1919-1921 — y renforça la tendance flamingante. Par ailleurs, l'entre-deux-guerres vit se développer une *bourgeoisie industrielle* qui se trouva une vocation flamande. M. Quévit a souligné l'importance qu'a revêtu la création du Vlaams Economisch Verbond en 1926; ainsi qu'il l'écrit, «l'apparition du V.E.V. marque une étape décisive vers l'autonomie économique et financière de la Flandre. Pour la première fois depuis l'indépendance, un groupe d'agents économiques, structuré, et organisé, se définit en vertu d'une appartenance régionale alors que, jusqu'à ce

---

(4) A.M. KUMPS et R. WITTERWULGHE, «Industrie : l'effritement de la prépondérance wallonne», dans *La Wallonie. Le Pays et les Hommes*, 1<sup>re</sup> partie, Histoire - Economies - Sociétés, dir. scient. H. Hasquin, T. II, Bruxelles, 2<sup>e</sup> éd., 1980, pp. 213-229.

moment, le champ institutionnel et géographique de l'organisation de l'économie était régi dans un cadre «unitaire et national»<sup>(5)</sup>. Par la suite, cette bourgeoisie se dota de structures financières propres dont l'aboutissement fut la Kredietbank (1935).

Cette mentalité nouvelle de la bourgeoisie flamande venait à point nommé car la période était marquée par deux événements : l'exploitation à grande échelle du charbon campinois découvert en 1901 et l'importance croissante du port d'Anvers, conséquence de l'internationalisation des besoins en matières premières et en énergie.

Alors que la crise des années trente n'altérait pas le processus d'industrialisation de la Flandre, il en allait autrement en Wallonie qui souffrait déjà du vieillissement de son appareil industriel.

Bref, un déplacement des centres de gravité se dessinait; de nouveaux équilibres s'instauraient.

La crise économique et démographique se doublait d'un profond malaise politique. Après la courte accalmie de l'immédiat après-guerre qui avait vu le discrédit jeté sur toutes les formes de «séparation», le mouvement flamand reparti de l'avant : il arracha en 1930, la flamandisation totale de l'Université de Gand; puis, entre 1932 et 1938, les lois se succédèrent sur l'emploi des langues dans l'administration et l'enseignement (l'unilinguisme), dans la magistrature et dans l'armée.

Le mouvement wallon connut un nouvel essor, mais comme l'a écrit F. Perin, Wallons et Bruxellois qui «avaient fait l'Etat belge en 1830 (...) s'épuisèrent en vain de 1918 à 1940, dans une lutte anti-flamande pour défendre leur œuvre. Ils ont échoué; la législation linguistique de 1930 à 1938 allait ouvrir la porte à une évolution irréversible (...). Cette lutte conservatrice en faveur d'un passé révolu a détourné l'essentiel des énergies des multiples mouvements wallons jusqu'en 1940»<sup>(6)</sup>. Certes à l'initiative de parlementaires appartenant aux formations politiques traditionnellement proches du mouvement wallon, on se pencha sérieusement à partir de 1937 sur les moyens d'enrayer la dépopulation<sup>(7)</sup>, mais la passion était ailleurs. Quand F. Perin affirme que «seule la défense du français, comme langue, et de la France

---

(5) M. QUEVIT, *Les causes du déclin wallon*, Bruxelles, 1978, p. 88

(6) F. PERIN, *La Belgique au défi. Flamands et Wallons à la recherche d'un Etat*, Huy, 1962, pp. 61-62.

(7) H. HASQUIN, «La préoccupation démographique dans le mouvement wallon», dans *Homages à la Wallonie. Mélanges offerts à Maurice A. Arnould et Pierre Ruelle*, Bruxelles, 1981, pp. 257 et sv. L'accent était mis sur une nécessaire relance de l'économie et une modification de la politique d'allocations familiales dans le sens d'une régionalisation plus favorable à la Wallonie.

comme nation amie soulève quelque enthousiasme» de l'opinion wallonne<sup>(8)</sup>, il traduit assez bien les sentiments dominants de l'époque.

Les années trente furent en effet marquées en Flandre d'abord, au niveau le plus élevé de l'Etat ensuite, par une recrudescence de la méfiance à l'égard de la France, et même des sentiments anti-français. En 1935, la campagne *Los van Frankrijk* lancée en pays flamand connut un indéniable succès qui trouva son prolongement dans la décision du gouvernement, le 6 mars 1936, de dénoncer l'accord franco-belge de 1920. Ce n'était qu'un premier pas : le 15 octobre, le roi Léopold III prononça un retentissant discours inaugurant la politique d'indépendance, de neutralité absolue «favorablement accueillie par les Flamands, tièdement supportée par les Wallons, et honnie par le mouvement wallon»<sup>(9)</sup>.

La presse belge, surtout catholique et de droite, suivait d'un œil soupçonneux ce qui s'écrivait en France. Ainsi, en janvier 1934, *La Libre Belgique* s'émouvait des modifications apportées par le *Guide de voyages Michelin* accusé d'altérer «la vérité historique»<sup>(10)</sup>; elle saisisait l'occasion pour publier en première page la lettre d'un lecteur énumérant les «hérésies» qu'avaient diffusées des publicistes français : certains, par exemple, avaient eu l'outrecuidance d'affirmer que la «Belgique manquait de conscience nationale en 1830»; ils étaient bien évidemment cloués au pilori<sup>(11)</sup>.

Il est vrai, par ailleurs, que la condescendance de beaucoup de Français à l'égard des Belges, le piètre degré d'information de leurs journalistes, étaient susceptibles d'exaspérer. Enfin, ne l'oublions pas, la France du Front populaire indisposait profondément la droite et le rexisme<sup>(12)</sup>.

---

(8) F. PERIN, *op. cit.*, p. 62.

(9) L'expression est de M.P. HERREMANS, *La Wallonie. Ses griefs. Ses aspirations*, Bruxelles, 1951, p. 219.

(10) Voici à titre anecdotique l'un des objets du litige signalé au quotidien par la *Ligue nationale du souvenir*. Plusieurs notices historiques avaient été raccourcies entre l'édition de 1930 et celle de 1932-33 de telle sorte que les destructions des villes belges pendant la guerre 1914-18 pouvaient apparaître comme «le résultat d'opérations de guerre exécutées par les belligérants, soit Allemands, soit Belges»! Pour Louvain, par exemple, la dernière édition s'était contentée de la formule : «les halles furent détruites pendant la guerre»; du coup, la société Michelin était accusée de se mettre au service du rapprochement franco-allemand (*La Libre Belgique*, 14 janvier 1934).

(11) *La Libre Belgique*, 20 janvier 1934.

(12) J.M. ETIENNE, *Le mouvement rexiste jusqu'en 1940*, Paris, 1968, pp. 106-108. L'auteur cite quelques bourdes monumentales de la presse française.

### III. Une histoire plus francophile et principautaire

Le Mouvement wallon n'était évidemment pas resté insensible à cette francophobie ambiante. Ainsi, le Rassemblement de Waterloo, organisé depuis 1928 à la mémoire des soldats français tombés à la bataille, connut-il un engouement de plus en plus extraordinaire. Sans atteindre les chiffres des pèlerinages flamands de Dixmude, on dénombra jusqu'à vingt mille participants en 1938<sup>(13)</sup>! Et ceci nous ramène à l'histoire, car l'histoire «belgiciste» — elle sera presque exclusivement d'expression française après 1935 — continua à véhiculer pour les lecteurs francophones tous les poncifs de l'histoire officielle alors que dans le même temps prenait corps une historiographie en langue néerlandaise qui s'écartait de plus en plus du «pirennisme» : comment une Flandre décidée à mener à son terme l'homogénéisation culturelle de son territoire aurait-elle pu continuer à propager des thèses qui faisaient du bilinguisme du comté de Flandre, petite Belgique en puissance, le *nec plus ultra*<sup>(14)</sup>?

La lecture de la *Revue catholique des idées et des faits* confirme le diagnostic. Dirigée par le très influent abbé Van den Houtte, elle ouvre ses colonnes à l'intelligentsia catholique; elle se fait le porte-parole de l'idéologie nationaliste et, dans les grandes circonstances, ouvre ses colonnes à des historiens réputés, professeurs à l'Université de Louvain. Un L. Van der Essen (1883-1963) explique en 1930 *Comment s'est formée la Patrie belge* et met en avant comme éléments unificateurs l'action de l'Eglise, la prospérité économique, l'instinct de liberté, le rayonnement de l'Université de Louvain<sup>(15)</sup>. En 1939, le vicomte Gh. Terlinden (1878-1972) démontre *Les origines belges* car selon lui

il importe de dissiper une équivoque que, dans un but qui n'a rien de commun avec la science, se sont plu à créer et à entretenir certains politiciens ou pamphlétaires en prétendant que la Belgique n'est qu'une création artificielle de la diplomatie et qu'elle n'existait pas avant 1830<sup>(16)</sup>.

A dix ans d'intervalle, c'est *grosso modo* le même discours. L'exposé est exclusivement centré sur les anciens Pays-Bas; la principauté de Liège est totalement oubliée; si l'un et l'autre reconnaissent que la période française a donné le jour à la «Belgique moderne» car elle a notamment réalisé l'union des Pays-Bas et de la principauté de Liège, Terlinden stigmatise durement l'occupation française — la première

---

(13) M.P. HERREMANS, *op. cit.*, pp. 219-220.

(14) H. HASQUIN, *Historiographie et politique. Essai sur l'histoire de la Belgique et la Wallonie*, pp. 73 et sv.

(15) *La revue catholique des idées et des faits*, t. X, 23 mai 1930.

(16) *Ibidem*, t. XVIII, 17 et 24 mars 1939.



*domination* étrangère, ce en quoi il n'a pas tort juridiquement<sup>(17)</sup>. Dans les deux récits, c'est le cliché à la mode, on rappelle l'expression de Juste Lipse qui qualifia Philippe le Bon de *Conditior Belgii*.

Cette mise en valeur des ducs de Bourgogne avait d'ailleurs pris dans les années trente une coloration de plus en plus politique. Alors qu'entre 1830 et 1890, le despotisme des Bourguignons était critiqué et que l'on vantait les «communes», leur amour des libertés symbolisant le «caractère national», un renversement complet de perspective s'était opéré par la suite dans l'historiographie sous l'influence de Pirenne. Désormais, on louait les Ducs pour leur action unificatrice car ils avaient unifié en luttant contre les tendances centrifuges; ils avaient assuré la primauté du «bien commun» sur les intérêts particuliers. Dans l'entre-deux-guerres, surtout à partir de 1935, le discours de Pirenne servit de référence à l'idéologie autoritaire des mouvements nationalistes et de l'extrême-droite : en 1935, le Climabel (Centre de liaison des associations nationales belges) choisit la Croix de Bourgogne en guise de d'insigne; le Mouvement national indépendant opta pour la croix de Saint-André (bannière de Philippe le Bon) et les bâtons de Bourgogne servirent d'emblème à Rex; dans l'esprit de leurs admirateurs, les ducs de Bourgogne devenaient le symbole de la lutte contre le séparatisme et pour l'unité nationale, contre les partis politiques et pour l'union nationale<sup>(18)</sup>.

Mais comment les Liégeois et nombre de Wallons auraient-ils pu se satisfaire d'une histoire qui exaltait les Bourguignons et mettait à leur compte les pages les plus glorieuses de «l'histoire nationale» alors que leur règne était synonyme d'affrontements sanglants avec la principauté et de véritables tragédies telles que les sacs de Liège et de Dinant? Comment ne pas réagir aussi à l'opprobre jeté sur le régime français et à tout le moins à la notion de «domination française»? Une fois de plus, le jugement était biaisé car le champ de la perspective se réduisait aux Pays-Bas, et à une Révolution brabançonne fortement allergique aux événements de Paris; en revanche c'était faire fi de l'attachement

---

(17) Terlinden écrivait : «Car les termes *domination espagnole* et *domination autrichienne*, tout comme «des siècles d'esclavage» dont parle la *Brabançonne* de Charles Rogier, sont des contre-vérités historiques». Ce point de vue était partagé par tous les historiens sérieux. Sur l'origine de cette croyance, J. STENGERS, «Le mythe des dominations étrangères dans l'historiographie belge», *Revue belge de philologie et d'histoire*, t. LIX, 1981, pp. 382-401.

(18) Ph. CARLIER, «Contribution à l'étude de l'unification bourguignonne dans l'historiographie nationale belge de 1830 à 1914», *Revue belge d'histoire contemporaine*, t. XVI, 1985, pp. 1 à 24.

séculaire des Liégeois à la France, c'était ignorer la spécificité de la Révolution liégeoise<sup>(19)</sup>.

La rancœur était donc de mise chez pas mal d'intellectuels wallons, et elle ne fit que croître au fil des années trente, au fur et à mesure que le discours officiel et le «nationalisme belge» prétendaient, au nom de l'indépendance, ne point établir de différence entre l'Allemagne d'Hitler et la France<sup>(20)</sup>.

Toutes les circonstances que nous venons de passer en revue expliquent le sursaut de l'historiographie wallonne. Mais ses protagonistes, quoique plus sérieux que ceux qui s'étaient essayés au genre historique avant 1914 et dont l'ambition première avait été de célébrer une «âme wallonne» et de prendre le contre-pied de Pirenne, n'étaient encore que des amateurs éclairés. Leur apport n'en fut pas pour autant négligeable. Parmi ces œuvres qui apportaient un ton nouveau, il faut mentionner le livre que P. Recht, inspecteur des bibliothèques publiques, consacra aux turbulences de 1789 en Wallonie; il s'efforçait de montrer qu'il y avait déjà des Flamands et des Wallons qui «réagirent différemment aux événements de l'époque»; il portait au pinacle la Révolution liégeoise et surtout soulignait que

l'influence des idées françaises ne se réduisait pas à une simple imitation de Paris, mais s'expliquait par des facteurs divers et spécialement par le facteur ethnique, trop négligé au XIX<sup>e</sup> siècle, par la similitude de race, de langue, de culture de mœurs, d'habitudes, de concepts éthiques, sociaux et politiques et par une notion identique de la liberté humaine<sup>(21)</sup>.

Recht affirmait aussi :

l'histoire de la principauté de Liège est en somme l'histoire de la partie essentielle de la Wallonie et tous les événements qui s'y sont passés sont aussi caractéristiques pour la connaissance de l'esprit public wallon que ceux des provinces Belges le sont pour la connaissance de l'esprit public flamand ou brabançon.

---

(19) P. HARSIN, *La Révolution liégeoise de 1789*, Bruxelles, 1954. Sur l'influence indéniablement plus grande de la France à Liège que dans la plupart des provinces des Pays-Bas : *Livres et Lumières au pays de Liège (1730-1830)*, Liège, Desoer, 1980; D. JOZIC, «François-Charles de Velbruck, prince-évêque francophile. Aperçu de l'influence de la France sous le règne d'un prélat éclairé (1772-1784)», *Etudes sur le XVIII<sup>e</sup> siècle*, t. VI, 1979, pp. 53-62. Le «peuple liégeois» était considéré sous l'ancien régime comme ayant des caractéristiques propres : goût de la liberté et francophilie, subtilité d'esprit, vanité et sûreté de soi, belliqueux (Et. HELIN, *Le caractère national comme révélateur des déterminismes sociaux*, *Ibidem*, t. III, 1976, pp. 57-75.

(20) Cf. par exemple l'article de Fr. MARET, «Fondements d'un nationalisme belge», *La revue catholique des idées et des faits*, t. XIX, 25 août et 1<sup>er</sup> septembre 1939. L'auteur s'en prenait aux nationalistes flamands et wallons, mais déplorait surtout l'aveuglement des Belges francophones emportés par leur sympathie pour la France; il dénonçait l'influence pernicieuse de la presse de ce pays qui concurrençait dangereusement la presse belge et il envisageait d'en restreindre la diffusion.

(21) P. RECHT, *1789 en Wallonie. Considérations sur la Révolution liégeoise. Ses causes. Causes de son échec. La frontière linguistique*. Liège, 1933, cf. l'avant-propos du livre.

En fait, il tombait dans le défaut de ses prédécesseurs d'avant-guerre : il amalgamait «histoire de la principauté de Liège»<sup>(22)</sup> et «histoire des régions wallonnes» et transposait à l'ensemble de la Wallonie, à partir de quelques exemples liégeois, des sentiments d'attachement franco-philés pour le moins exagérés. De nombreux auteurs «wallons» n'échappèrent pas à ce piège, même beaucoup plus tard<sup>(23)</sup>.

Fondée en 1938, la «Société d'histoire pour la Défense et l'Illustration de la Wallonie», ancêtre de l'Institut Jules Destrée, entama la publication de Cahiers d'histoire — citons particulièrement les contributions de F. Dumont<sup>(24)</sup> et de M. Bologne<sup>(25)</sup> — dont les thèmes présentaient une connotation d'autant plus provoquante que le climat ambiant était plus que jamais défavorable à la France.

#### IV. Le concept de «communauté»

Un terme avait fait son entrée dans le vocabulaire du monde politique catholique flamand dès 1936, celui de *Volksgemeenschap*, adaptation de la notion de *Volksgemeinschaft* chère au national-socialisme et dont la dimension culturelle était évidente. Comme le fait remarquer P. Sauvage dans son excellente introduction aux écrits politiques du chanoine Leclercq : «Devant la menace que cette réalité fait courir à l'unité belge, il est nécessaire pour assurer l'équilibre des <communautés> que les Wallons se mettent à l'œuvre pour former leur propre communauté populaire»<sup>(26)</sup>.

Dès 1938, J. Leclercq s'empara du concept, publia à Paris un essai intitulé *De la communauté populaire* et la même année développa le thème au Congrès doctrinal de l'association catholique de la Jeunesse belge; j'en retiens un passage essentiel pour notre propos :

L'avenir, disons plus, le maintien de la Belgique, dépend aujourd'hui pour une grande part, de la formation d'une communauté populaire wallonne, consciente de ses destinées, de sa vocation propre et fière de sa grandeur.

---

(22) Rappelons que l'ancien territoire de la principauté comprenait une partie de la Campine et les villes flamandes de Tongres, Saint-Trond, Hasselt.

(23) H. HASQUIN, *Historiographie et politique. Essai sur l'histoire de Belgique et la Wallonie*, pp. 103-105.

(24) F. DUMONT, *L'irrégentisme français en Wallonie de 1814 à 1831*, Couillet, 1938. En substance, l'auteur affirmait l'existence d'un «parti français» beaucoup plus important qu'on l'imaginait et que «depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle tout au moins, le pays wallon n'a jamais cessé de manifester clairement son originalité sur le plan politique. Qu'il n'a jamais cessé de constituer une province autonome de l'esprit et du sentiment publics» (pp. 61-63).

(25) M. BOLOGNE, *La révolution de 1789 en Wallonie*. Liège, 1939. Le livre qui porte sur la période 1789 - 1<sup>er</sup> octobre 1795, était aussi une façon de commémorer le 150<sup>e</sup> anniversaire d'une Révolution mal aimée par la presse catholique et nationaliste.

(26) J. LECLERCQ, *Les catholiques et la question wallonne*, introduction P. Sauvage, Charleroi, 1988, Institut Jules Destrée, p. 10.

Que les Wallons aient lieu d'être fiers de leur peuple, de son passé, de ses œuvres et de l'esprit tenace qui l'anime, vous le savez comme moi; nous ne pouvons aller dans une ville de Wallonie sans y trouver cette fierté, mais il nous font rassembler ces fiertés éparses pour en faire la solidarité d'un peuple (...).

Rassembler le peuple wallon et lui donner le sens de son unité dans l'unité nationale, telle est la tâche magnifique qui attend votre jeunesse<sup>(27)</sup>.

Jean Duvieusart abordait le même thème. Remarquant que les Flamands étaient par-dessus tout attachés à la «communauté populaire», il poursuivait :

Ils sont *Vlaamsch-Nationaal*. Pour cette «communauté», terme nouveau, ils cherchent un statut de droit public. La Belgique doit rechercher la formule d'adaptation à la dualité des communautés flamande et wallonne (...). La «communauté wallonne» est le cadre nécessaire de notre action politique et de notre vie sociale (...).

La Belgique de demain doit être une formule d'équilibre entre la communauté flamande et la communauté wallonne<sup>(28)</sup>.

Mais l'événement marquant de l'avant-guerre fut le numéro spécial de *La Cité chrétienne* (20 mai 1939) sur les problèmes wallons. Elaboré à l'initiative du chanoine Jacques Leclercq, riche en contributions relatives au domaine culturel, ce numéro avait bénéficié du concours de brillants scientifiques liégeois M. Piron, A. Delpérée, L.E. Halkin entre autres. Le dernier nommé y avait signé un article que l'on peut considérer comme un classique de notre littérature historique : *La Wallonie devant l'histoire*<sup>(29)</sup>.

Halkin venait d'être titularisé en histoire moderne à l'Université de Liège; pour la première fois, un universitaire montait au créneau et faisait une mise au point scientifique qui s'écartait aussi bien des outrances «belgicistes» que des *a priori* «wallingants» :

Que le déterminisme politique ne nous aveugle point; c'est la domination française qui amalgama nos pays, organisa nos provinces et prépara — sans l'avoir voulu — la Belgique libre de 1830, réalité d'aboutissement, mais non principe de base.

Ce *belgicisme* doit donc être rayé de notre histoire, mais que ce ne soit pas au profit de la thèse plus suspecte encore d'un prétendu déterminisme ethnique (p. 6).

Il reconnaissait par ailleurs que s'il y avait des Wallons depuis un millier d'années, «la Wallonie historique est toute jeune encore», que le «vocabulaire de Wallonie ne date que de quatre-vingts ans», que longtemps on avait pu «parler des Wallons sans éprouver le besoin de désigner d'un terme unique les provinces disparates où ils vivaient», que «le peuple wallon doit la notion de son existence au réveil fla-

---

(27) *Ibidem*, pp. 98-99.

(28) J. DUVIEUSART, *Wallonie 1938*, Liège, 1938. Ed. de l'Action wallonne, pp. 2-3. A noter que ce texte avait été préalablement publié dans *La revue catholique des idées et des faits* (XVIII<sup>e</sup> année, n<sup>os</sup> 33-34) qui exceptionnellement avait laissé paraître un texte très dérangeant.

(29) Edité sous forme de brochure la même année.

mand» (p. 7); enfin, il se lançait dans une tentative de définition de *communauté wallonne* (pp. 12 et sv.) et cette quête l'amenait aux considérations suivantes :

La Belgique romane n'est pas exclusivement wallonne, et ce n'est pas au profit du wallon qu'Arlon et Bruxelles ont quitté le groupe allemand ou flamand, c'est au profit du français (...) la France restera la patrie intellectuelle des Wallons. Mais que l'on ne s'illusionne point : la défense de la culture française est un bel idéal pour les professeurs; elle ne pourra jamais devenir l'expression unanime et essentielle du régionalisme populaire wallon (p. 17).

Les bases étaient jetées et les problèmes clairement identifiés. Le flambeau sera repris au lendemain de la seconde guerre mondiale par la nouvelle génération d'historiens universitaires.

En fait, rapidement débarrassé de son adjectif «populaire», le concept de «communauté» était devenu d'usage courant et c'est à la définition de cette communauté culturelle wallonne que s'attelèrent les historiens sérieux après 1945. Qu'est-ce qui unit les Wallons au fil des siècles, par-delà les frontières politiques qui fragmentèrent jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle l'espace wallon, tel qu'il se constitua à l'intérieur de la Belgique de 1830? Voilà la question à laquelle ils s'efforcèrent de répondre.

Dès 1946, un jeune chargé de cours de l'Université catholique de Louvain, Léopold Génicot mettait ses étudiants en garde («Il serait à mon sens erroné de fonder la communauté wallonne sur la race») avant d'aborder ce qui lui paraissait être l'essentiel :

ce qui a façonné la Wallonie et en a fait quelque chose de particulier dans la Belgique actuelle, ce qui unit, sans doute inconsciemment souvent, les Wallons, c'est la culture française, c'est-à-dire une certaine façon de sentir, de penser et d'agir. Ce que nous devons exiger avant tout, c'est la possibilité de garder et développer cette culture et pour cela de n'être pas coupés de ses sources...<sup>(30)</sup>

La même année, M.A. Arnould, bientôt professeur à l'Université libre de Bruxelles, dressait dans les discours de rentrée (*La Wallonie et l'histoire*) de l'Institut supérieur de commerce du Hainaut, l'inventaire des questions auxquelles l'historien de la Wallonie était tenu de répondre<sup>(31)</sup>. On pourrait citer bien d'autres exemples, mais venons-en au deuxième Congrès culturel wallon qui s'était tenu à Liège du 14 au 16 octobre 1955; il se termina par l'approbation des propositions de la section culturelle de «Centre de Recherche pour la Solution nationale

---

(30) L. GENICOT, *La Wallonie : un passé pour un avenir*, Charleroi, 1986, pp. 2-3. Les citations sont extraites des «Réflexions sur le problème wallon» publiées en 1946 dans *L'Eschelier de Louvain*.

(31) M.A. Arnould collabora à l'hebdomadaire *Forces wallonnes*, fondé à Liège en 1945 et dirigé par J. Levaux; il y publia sans doute la critique la plus sévère de l'historiographie bourguignonne à l'occasion du compte rendu du livre de Luc HOMMEL, *Le grand héritage*, Bruxelles, 1945 (*Forces wallonnes*, 6 avril 1946).

des problèmes wallons et flamands» (autrement dit Centre Harmel) qui préconisait «l'autonomie culturelle des deux communautés nationales»<sup>(32)</sup>. Félix Rousseau, archiviste, professeur à l'Université de Liège, y avait suscité l'enthousiasme en émaillant sa communication (*Les Wallons et l'histoire*) de quelques formules choc :

Depuis des siècles, la terre des Wallons est une terre romane et n'a cessé de l'être. C'est le *fait capital* de l'histoire des Wallons qui explique leur façon de penser, de sentir, de croire (p. 52).

ou bien encore

(...) dès le XIII<sup>e</sup> siècle, c'est le français qui est adopté partout comme langue littéraire. *Voilà le fait capital de l'histoire intellectuelle de la Wallonie.*

Sans aucune contrainte, de leur pleine volonté, les Wallons sont entrés dans l'orbite de Paris et, depuis sept siècles, avec une fidélité qui ne s'est jamais démentie, n'ont cessé de participer à la culture française (p. 69)<sup>(33)</sup>.

En fait, on était arrivé à un tournant grâce aux travaux du Centre Harmel qui venaient de se terminer. Historiens wallons (Génicot, Arnould, Rousseau, J. Lejeune notamment) et flamands étaient tombés d'accord pour nettoyer l'histoire nationale de ses présupposés nationalistes, mais pendant une vingtaine d'années, l'écriture et l'enseignement de l'histoire charrieront encore fréquemment des visions très traditionalistes, et la «flamandisation des artistes hennuyers et liégeois connu encore de beaux jours»<sup>(34)</sup>. Il est vrai aussi que, dans le même temps, le wallingantisme faisait dérapier plus d'un amoureux de la Wallonie<sup>(35)</sup>.

Quoi qu'il en soit, cette autre façon d'écrire l'histoire de la Belgique et de ses composantes, allait bénéficier d'une audience grandissante, parallèlement à l'accentuation de la prise de conscience des spécificités communautaires et régionales qui résultaient des réactions globalement divergentes à des épisodes majeurs de l'histoire contemporaine; je cite en vrac : la question royale, la guerre scolaire, la suppression du recensement linguistique (loi du 24 juillet 1961), le «clichage» de la frontière linguistique et le statut linguistique de l'agglomération bruxelloise (1962-1963), l'expulsion de la section francophone de l'Université catholique de Louvain (1968). Aux environs de 1965, les derniers événements favoriseraient le jaillissement de la région bruxelloise sur le devant de la scène politique.

---

(32) *La Wallonie et l'esprit de notre temps. Actes du deuxième...*, Liège, 1957.

(33) On trouvait déjà à peu près la même formulation dans un opuscule d'Igor RECHT, intitulé *Désespoir de la Wallonie* et paru en février 1947 (Paris).

(34) L'un des derniers couacs est à mettre au compte de R. WANGERMEE, *La musique flamande dans la société des XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles*, Bruxelles, 1965. L'auteur s'est cependant racheté quelques années plus tard en dirigeant *La musique en Wallonie et à Bruxelles*, Bruxelles, 2 vol., 1980-82.

(35) Ch.F. Becquet fut certainement dans le genre l'un des plus prolixes.

Par ailleurs, les déséquilibres démographiques entre le Nord et le Sud aggravèrent la minorisation politique des provinces wallonnes. Enfin, il faut rappeler la toile de fond, l'élément capital qu'allait nourrir non plus seulement un frémissement fédéraliste dans quelques cénacles d'intellectuels, mais provoquer une véritable onde de choc dans l'opinion wallonne bien au-delà des milieux réceptifs à l'idée : l'accélération du processus de désindustrialisation; les mots d'ordre et le succès d'adhésion à la grève de 1960-61 furent le révélateur d'une extraordinaire évolution des esprits.

Le renversement des équilibres économiques s'accomplit. Si en 1961, selon les calculs d'A.M. Kumps et R. Wtterwulge, «le produit intérieur brut par personne active en Wallonie dépasse de 7,5 % celui des provinces flamandes», à partir de 1966, véritable année pivot, le produit intérieur brut par habitant de la région flamande devenait supérieur à celui de la région wallonne. Les écarts ne cesseraient pas de croître.

En ce début des années soixante, le Directoire de l'Industrie charbonnière organisa les fermetures de charbonnages, mettant en cela en application les directives de la Haute Autorité de la CECA. La vie économique de la Wallonie en fut bouleversée.

En 1980, la Wallonie n'interviendra plus que pour 5,9 % de la production charbonnière contre 58,2 % en 1960. Ce fut également dans les premières années de 1960 que le Sud du pays perdit son monopole de l'acier : en 1961 on prit la décision d'installer le complexe sidérurgique maritime SIDMAR à Zelzate.

Une seule satisfaction sera à mettre à l'actif de la décennie 1960-70 : la construction de l'autoroute de Wallonie, commencée en 1962, sous les quolibets d'observateurs soi-disant avisés qui parlaient d'«autoroute touristique», et dont les travaux ne se terminèrent qu'en 1974.

Bref, la révision de la Constitution de 1970, en reconnaissant l'existence de *communautés*, à connotation culturelle, et de trois *régions*, à connotation économique<sup>(36)</sup> sanctionna l'inéluctable. La mutation des esprits fut foudroyante et nombre de ceux qui, jusque-là, avaient hésité à rompre avec le schéma «unitariste» ou à inscrire leurs préoccupations historiques, culturelles, artistiques dans un cadre régional, franchirent le pas.

---

(36) Les mots «Wallonie» et «Flandre» ont néanmoins été bannis du vocabulaire du droit public au profit de «région wallonne» et «région flamande».

## V. Et Bruxelles?

Approfondie dans un sens plus fédéraliste en 1980 et en 1988, cette révision avait sanctionné les rapports de forces du moment. Les Flamands étaient attachés par-dessus tout à l'unité de la «communauté flamande», bruxelloise flamande comprise. Par ailleurs, les Wallons privilégiaient le concept de «région». Enfin, le thème nouveau de la «Solidarité Bruxelles-Wallonie», avait permis d'inscrire dans la Constitution le concept de «région bruxelloise» tout en créant une communauté culturelle francophone, la «communauté française» d'aujourd'hui dotée d'organes qui lui sont propres.

Mais cette solidarité «communautaire» bruxelloise et wallonne, apparue comme indispensable dans la fièvre du combat pour sauvegarder une culture française assiégée, allait-elle vraiment de soi? Quand José Happart, le 8 avril 1989, au deuxième congrès de «Wallonie région d'Europe» prône une régionalisation radicale, et donc la disparition de la «Communauté française» et le transfert de ses compétences aux Régions wallonnes et bruxelloises, quand il rejette la fusion Communauté - Région destinée à constituer un grand ensemble francophone, bref quand il estime devoir défendre la pureté de l'identité wallonne, profère-t-il des incongruités, et renie-t-il tout un passé<sup>(37)</sup>? En fait, le champion des Fourons s'inscrit plus qu'il n'y paraît dans la tradition du mouvement wallon.

Lorsqu'un mouvement wallon naquit vers 1880 — les Wallons de Bruxelles en étaient le moteur — il était patent pour chacun qu'il y avait en Belgique selon la terminologie du temps, deux «races», des Flamands et, non pas des francophones, mais des Wallons. Il est vrai aussi que Bruxelles, ville historiquement flamande, ne comportait encore qu'environ 25 % d'unilingues francophones tandis que le nombre d'unilingues flamands tendait à diminuer considérablement au profit des bilingues (environ 50 %). On peut se rallier à l'avis d'E. Gubin : «A Bruxelles, il est certain que nous nous trouvons devant une situation *diglossique*, dans laquelle la masse des individus se considérant comme bilingues, parle en réalité un dialecte familier et un français approximatif»<sup>(38)</sup>. Ne parlons même pas de l'agglomération!

Si l'on ajoute à cette situation, l'engouement de l'époque pour l'étude des «races», et J. Destrée fut très influencé par les idées en vogue, lui qui était convaincu de l'existence de caractères irréductibles chez les

---

(37) Cf. le compte rendu de Ch. BRICMAN, dans *Le Soir* du 10 avril 1989.

(38) E. GUBIN, *Bruxelles au XIX<sup>e</sup> siècle : berceau d'un flamingantisme démocratique (1840-1873)*, Bruxelles, 1979, pp. 70-71.



différents peuples<sup>(39)</sup>, on comprend mieux les flèches décochées aux Bruxellois par le député socialiste de Charleroi dans sa *Lettre au Roi* :

Une seconde espèce de Belges s'est formée dans le pays, et principalement à Bruxelles. Mais elle est vraiment peu intéressante. Elle semble avoir additionné les défauts de deux races, en perdant leurs qualités. Elle a pour moyen d'expression, un jargon innommable dont les familles Beulemans et Kakebroek ont popularisé la drôlerie imprévue (...). Cette population de la capitale, dont quelques échantillons épars existent en province, n'est point un peuple : c'est un agglomérat de métis.

Le mot est lâché. La condamnation est implacable. Confondant la race et la langue comme le docteur Gustave Lebon et d'autres aryanistes, Destrée témoignait du même mépris des métis. Et l'expression n'était pas accidentelle sous sa plume. Il reprit l'idée et la développa dans *Wallons et Flamands. La querelle linguistique en Belgique*<sup>(40)</sup>.

En fait, pour Destrée, comme pour beaucoup d'intellectuels wallons qui se battront pendant des décennies pour que soit reconnue dans la Belgique l'identité du *peuple* wallon, et pour lesquels race, langue, culture formaient un tout cohérent et indissociable, il n'y avait pas de place pour un *middelmatisme* perturbant. A Bruxelles, il ne pourrait y avoir que des Flamands et des Wallons, au pire «dénationalisés». Voilà pourquoi il n'y a pas de place pour Bruxelles dans les perspectives d'avenir que trace Duvieusart en 1938 pour la Wallonie et qu'il dénonce les «hybrides intellectuels»<sup>(41)</sup>. Le point de vue du chanoine Leclercq n'était guère différent et allait même se radicaliser au fil du temps; que ce soit avant la guerre ou après la guerre comme dans *Y a-t-il une question wallonne* (1945), Bruxelles n'a pas sa place dans la réforme de l'Etat :

(...) la Belgique se réformant sur la base de deux Etats fédérés, Bruxelles se réformera aussi à l'image du pays et deviendra le lieu de rencontre des deux nationalités.

Les Bruxellois sont citoyens d'un des deux Etats fédérés. Ils auront à opter entre les deux nationalités, et à l'avenir, les immigrants garderont leur nationalité d'origine.

---

(39) Destrée avait notamment été influencé par les travaux du Dr Houzé «jaugeant les caractères psychologiques des peuples d'après leurs notes somatiques»; Th. SIMAR, *Etude critique sur la formation de la doctrine des races au XVIII<sup>e</sup> siècle et son expansion au XIX<sup>e</sup> siècle*, Bruxelles, 1922, p. 316. Les théories des «races» eurent leur plus zélé adepte en la personne de Ch.F. Becquet au lendemain de la deuxième guerre mondiale; grand lecteur de Vacher de Lapouge, R. Martial, G. Montandon, J. Boulenger, il se fonda sur la définition que donna ce dernier de l'ethnie en 1943 [«l'ethnie est un groupement naturel pour la délimitation duquel entrent en ligne de compte tous les caractères humains, qu'ils soient somatiques, linguistiques ou culturels (de civilisation)»]; ceci explique notamment qu'il ait choisi comme sous-titre à la Fondation Charles Plisnier : *Défense et illustration de l'ethnie française de Belgique*. Mais sa volonté, explique-t-il, est de «considérer le monde français — le domaine ethnique français — comme un tout» (*L'ethnie française d'Europe*, Paris, 1963, p. 40). Nous avons le net sentiment qu'*ethnie* était devenu le substitut de *race* à la connotation par trop péjorative depuis les événements de 1940-45.

(40) Paris, 1923. Le chapitre VII est intitulé *La cité des métis*.

(41) «M. Beulemans ne peut pas être l'idéal du type belge»; *op. cit.*, p. 4.

Il était ainsi d'une parfaite logique avec la position qu'il avait exprimée dès 1938 :

Dans l'hypothèse de la formation d'une communauté nationale wallonne en face de la communauté nationale flamande, Bruxelles semble destiné à évoluer dans le même sens que la Belgique.

Car Bruxelles, capitale de la Belgique est le produit de la Belgique. Toute capitale, en effet, est peuplée d'immigrants venus de tout le pays; il n'est pas de population moins «indigène» que la population d'une capitale. Le Bruxellois est un provincial ou un fils de provinciaux récemment installés à Bruxelles<sup>(42)</sup>.

Longtemps encore, jusqu'aux environs de 1960, le débat se réduisit souvent au partage du pouvoir entre la «communauté flamande» et «la communauté wallonne». On objectera avec raison que les avis n'étaient pas unanimes. Il est exact que des projets fédéralistes wallons avaient prévu un fédéralisme à trois : Arille Carlier dans *La Wallonie autonome* (1917)<sup>(43)</sup>, le libéral E. Jennissen en 1931, puis toute une série de projets élaborés dans les milieux du socialisme wallon dès 1938<sup>(44)</sup>. Mais quand le problème du fédéralisme cessa d'être affaire des seuls notables et intellectuels, quand beaucoup eurent la conviction après la grande grève que les choses sérieuses allaient commencer, ce fut à un projet de fédéralisme à deux qu'adhéra la majorité des socialistes wallons<sup>(45)</sup>.

L'émergence et la reconnaissance du «fait bruxellois», l'impossibilité de plus en plus manifeste d'assimiler tous les francophones bruxellois

---

(42) Cf. les nombreux textes publiés dans J. LECLERCQ, *op. cit.*, notamment pp. 100-101, 127-132, et 166-167.

(43) Cet avocat carolorégien (1887-1963) avait imaginé un système où Bruxelles serait un terrain neutre de rencontre entre Wallons et Flamands et deviendrait «ville libre, avec son Parlement en réduction et son autonomie» au même titre que les «deux grandes divisions du pays», ou Lubeck et Hamnbourg. (A. BOLOGNE-LEMAIRE, *Arille Carlier ou la Conscience wallonne*, Institut J. Destree, 1969, p. 27).

(44) J.M. DEHOUSSE et U. DESTREE, *Les institutions fédérales dans les projets des socialistes wallons*, Res publica, t. V, 1963, pp. 21-36 et *La répartition des compétences dans les projets fédéralistes des socialistes wallons*, *ibidem*, pp. 334-358. Cf. aussi les commentaires de F. DEHOUSSE, auteur ou cheville ouvrière de plusieurs de ces projets (*Les projets fédéralistes de 1938 à nos jours*), dans l'Histoire du mouvement wallon. Journée d'étude de Charleroi, 26 février 1976, Charleroi, 1978, pp. 27-39.

(45) *Ibidem*; en juillet 1961, un groupe de députés socialistes wallons avait déposé une proposition de loi qui en substance prévoyait :

«- Reconnaissance de deux Communautés ethniques : la Communauté wallonne et la Communauté flamande, et de trois Entités territoriales, la Wallonie, la Flandre et le territoire fédéral formé par l'agglomération bruxelloise.

- Création d'une Chambre wallonne et d'une Chambre flamande disposant de larges pouvoirs culturels, économiques et sociaux.

- Option des habitants de l'agglomération bruxelloise pour la qualité de Wallon ou de Flamand.

- Attribution de garanties constitutionnelles dans le domaine culturel aux habitants de l'agglomération de Bruxelles, etc.». Cf. R. MOREAU, *Combat syndical et Conscience wallonne. Du syndicalisme clandestin au Mouvement populaire wallon (1943-1963)*, Bruxelles-Liège-Charleroi, 1984, pp. 275-276.

à des Wallons conduira après 1970 un certain nombre de Wallons à réclamer avec plus d'insistance l'indépendance de la Wallonie<sup>(46)</sup> — certains gardant parfois l'illusion que «la population francophone de Bruxelles acceptera un jour de faire acte d'allégeance envers l'Etat Wallon»<sup>(47)</sup>, soit à briser la Communauté française.

En fait, la logique reste la même qu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle : le pouvoir wallon, émanation du peuple, doit également avoir la maîtrise de la politique culturelle sans laquelle il n'y aura jamais d'identité wallonne. Et puis, les réalités budgétaires ne sont pas absentes du débat. Le pouvoir peut sécréter l'argent, et la culture a aussi besoin de l'aide pécuniaire des Pouvoirs publics. Les participants du Deuxième Congrès culturel wallon, en 1955, avaient déjà adjuré le gouvernement de corriger les inégalités dans la répartition des crédits aux théâtres, ceux de la capitale paraissant par trop avantagés<sup>(48)</sup>. Toute cette problématique — *identité et revendications budgétaires* — a sous-tendu la rédaction du *Manifeste pour la culture wallonne* (octobre 1983). Signé par des chanteurs et musiciens (J. Beaucarne, G. Cabay), cinéaste (J.J. Andrien), écrivains, peintres, ethnologues, économistes, d'éminents universitaires (L. Génicot, M. Quévit, l'abbé J. Ringlet, aujourd'hui vice-recteur de l'U.C.L.), etc., il a constitué l'attaque la plus rude contre la Communauté française. Écoutons deux de ses auteurs :

Jacques Dubois :

Tout pays est un accident de l'histoire. Mais ici l'accident ne consistait-il pas à empêcher qu'un pays ait lieu, prenne nom et forme? C'est là que nous disons de la Communauté française de Belgique qu'elle est le plus récent investissement — et peut-être le plus subtil — de l'opération négatrice. En dépit des bonnes intentions qui peuvent l'animer, cette institution est faite pour gommer, diluer, retarder. Elle protège à la rigueur, mais ne permet pas l'émergence.

José Fontaine :

Les mots sont un média important. Il y a un mot qui est très important actuellement en ce qui concerne la culture wallonne. C'est le mot, ou les mots, ou l'expression, ou le concept «Communauté française de Belgique». J'estime avec d'autres, que cette expression-là est la consécration de notre inexistence...<sup>(49)</sup>.

---

(46) A partir du 1<sup>er</sup> septembre 1973, le périodique *Wallonie libre* prit comme sous-titre «Bi-mensuel de combat pour un Etat wallon»; les dirigeants du mouvement avaient très mal accepté que le siège du «Conseil culturel» soit à Bruxelles plutôt qu'à Namur. Cf. aussi Et. DUVIEUSART, *Pour l'indépendance de la Wallonie*, Charleroi, 1980; la solution ne paraît pas non plus déplaire à R. SWENNEN (*Belgique requiem*, Paris, 1980) mais sa culture ne se veut pas régionaliste.

(47) Le propos est de J. ROGISSART, directeur de *Wallonie libre* dans sa préface à l'opuscule de Ch.F. BECQUET, *Retour à la Grande Picardie*, Bruxelles, 1975.

(48) *La Wallonie et l'esprit de notre temps*, p. 127.

(49) On trouvera le texte du *Manifeste* assorti de commentaires de ses auteurs, de ses partisans et de quelques contradicteurs dans le n<sup>o</sup> de janvier 1984 de *La Revue nouvelle* et dans le volume *Culture et politique*, Charleroi, Inst. J. Destrée, 1984. Notons que déjà en 1973, A. PATRIS

Deux ou trois phrases-clés du *Manifeste* «Nous sommes et nous nous sentons de Wallonie» montrent la cohérence du projet poursuivi avec les ambitions traditionnelles du Mouvement wallon :

Il revient à l'école d'établir le contact entre les jeunes et la culture wallonne. Peuple amnésique, nous avons trop négligé notre histoire. Peuple passif, nous laissons étouffer notre culture sous les produits du village planétaire. Ce qui vaut pour l'art vaut tout autant pour l'invention technologique et la recherche scientifique. Une nouvelle génération entre en scène. Donnons-lui toute occasion de prendre, d'apprendre et d'agir.

Mais l'avenir de la culture en Wallonie est affaire de pouvoirs et de ressources<sup>(50)</sup>. Il faut construire et gérer (...).

Nous souhaitons l'alliance avec Bruxelles mais dans de nouvelles distributions institutionnelles qui respectent la cohérence entre l'existence politique de la Wallonie, son projet économique et sa production culturelle.

A Wallonie autonome, culture autonome. Nous voulons exister dans et par notre culture mais en symbiose avec un devenir social, politique et économique. Pour cela, nous voulons disposer de moyens propres à mettre en phase une telle autonomie (...).

Ces prises de position ne sont certainement pas le fait de quelques illuminés. Elles expriment des sentiments peut-être plus répandus qu'il n'y paraît au premier examen, en dépit d'un manque de soutien politique d'envergure. Que survienne l'«homme providentiel» susceptible de leur donner une assise populaire, et l'histoire risque de basculer à nouveau. Après tout, en 1968, voici à peine vingt ans, quand l'ancien premier ministre Duvieusart réclama la reconnaissance des communautés et des régions, son attitude fut taxée de «trahison» par un grand quotidien catholique de la capitale. Or, on sait ce qu'il advint. Une chose est sûre, plus d'un de ces Wallons convaincus que «culture» et «esprit du peuple» ne peuvent former qu'un amalgame, seraient étonnés de se savoir les disciples de Herder, les héritiers du *Volksgeist*, bref de la pensée romantique allemande.

août 1989

---

(*L'étape décisive*, Paris, 1973), écrivait : «Coller aux Wallons l'étiquette de francophones en les assimilant ainsi abusivement aux Bruxellois, les frustrer d'un passé annexé par les laudateurs de l'unitarisme et, par la même, consolider la barrière qui sépare la Wallonie de la France (...)» ((p. 33) et plus loin ajoutait : «Pour les besoins de la cause, qui impliquent la sujétion permanente des Wallons, on a arbitrairement séparé, au gré des convenances de l'Etat central, le culturel de l'économique et l'économique de la politique générale» (p. 36). En mars 1975 dans *Le Petit livre du jeune Wallon* (Couillet, Inst. J. Destrée), J.E. HUMBLET demandait en urgence la création d'un véritable «pouvoir wallon» pour les matières relevant de la démographie, de la culture, de l'économie et de la politique (p. 76).

(50) C'est ce que P. VANDROMME a traduit avec sa verve coutumière, par : «Nous avons tué notre père parce qu'il était bâtard et parce qu'il privait notre mère de ressources; au nom de notre mère, Wallonne de Wallonie, du manifeste et de notre amour fou pour elle, qu'on aboule le pèze! C'est par ici la bonne soupe de la région et la sortie de la communauté» (*Les gribouilles du repli wallon*, Bruxelles, 1983, p. 100).

**MYTHES ET REALITES  
INSTITUTIONNELLES**

Xavier Mabille

---

## La faille du compromis

Novembre 1830 : le Congrès national débat de la «forme du gouvernement» qu'il convient d'instituer en Belgique. Partisans de la république et partisans de la monarchie, ces derniers plus nombreux, se succèdent à la tribune.

Plus d'une fois, c'est de république fédérative qu'il est question. Notamment dans les discours de certains ténors de l'assemblée, qui en écartent l'hypothèse. Joseph Lebeau : «Le grand défaut des Etats fédérés, c'est la faiblesse du pouvoir central. De là l'impossibilité d'imprimer la rapidité nécessaire aux mesures d'administration générale...» Paul Devaux : «... en définitive la prétendue fédération qu'on demandait, se bornait à une bonne loi provinciale et communale qui même n'étendît pas trop loin la limite de l'indépendance des autorités de province et de commune».

Ce serait toutefois commettre un anachronisme grave que de voir dans la formule «république fédérative» (que Louis De Potter emploiera encore dans sa lettre du 24 mars 1831) une quelconque préfiguration des problèmes et des compromis institutionnels de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Il s'agit en 1830 de références souvent imprécises à des systèmes éloignés dans l'espace (les Etats-Unis d'Amérique) et donc mal connus; ou déjà éloignés dans le temps (les Etats-Belgiques-Unis) et donc mal appréciés.

Les répliques de Joseph Lebeau et de Paul Devaux indiquent bien que le problème posé est celui du degré de centralisation de l'Etat. Certes, les particularismes sont, à chaque époque, vivaces en Belgique. Mais s'il y eut bien une certaine reconnaissance de l'autonomie des communes et des provinces, l'Etat fonctionna d'emblée — et sans démenti pendant 140 ans — sous l'empire d'un principe, celui de l'unité de législation.

Le problème institutionnel de l'Etat belge est, en fait, jusque dans ses prolongements les plus récents, sous le conditionnement historique de deux mouvements de longue durée.

L'un est un mouvement de francisation qui est en cours depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et dont l'effet est double :

- d'une part, territorialement, l'ancienne frontière linguistique va se déplacer en certains points vers le nord; Bruxelles devient un îlot de francisation;
- d'autre part, socialement, une nouvelle frontière linguistique sépare l'aristocratie et la grande bourgeoisie, francisées, et le reste de la population qui, en Flandre, s'exprime dans les dialectes flamands.

Ce processus de francisation fut générateur de réactions en milieu flamand.

L'autre mouvement historique est un processus de centralisation et de concentration du pouvoir, tant public que privé : Bruxelles fut tout à la fois le lieu de la centralisation administrative et politique de l'Etat et le lieu de centralisation et de concentration du pouvoir économique privé. Ce deuxième processus fut générateur de réactions tant en milieu wallon qu'en milieu flamand.

Sous la pression du mouvement flamand — un des principaux acteurs collectifs de l'histoire politique de la Belgique —, une législation sur l'emploi des langues fut instituée; mais on observa plusieurs fois, au lendemain de l'adoption d'un «train» de lois linguistiques, l'expression dans certains milieux, flamands et wallons, de revendications d'ordre institutionnel. Un seuil était franchi entre un contentieux en apparence de nature à être traité sans dérogation au principe de l'unité de législation et des revendications appelant un réaménagement plus profond des structures de l'Etat.

A l'issue des guerres de 1914-1918 et de 1940-1945, il y eut restauration de l'Etat unitaire, une sourdine étant mise pendant une décennie aux revendications du mouvement flamand. Ces césures et ces temps de latence conjuguèrent leurs effets avec ceux d'un enseignement trop souvent lénifiant de l'histoire dite nationale : chaque génération — et tout particulièrement chaque génération francophone — eut à vivre, sans préparation, comme un traumatisme brutal, le choc d'une découverte, il n'y avait pas d'harmonie préétablie dans l'Etat belge.

Au cours des années 1958-1961, eurent lieu des événements et des évolutions de grande portée : conclusion du Pacte scolaire, inversion des équilibres économiques interrégionaux traditionnels, résurgence du mouvement flamand focalisé sur la querelle du recensement, grande grève de l'hiver 1960-1961. Les années 1958-1961 furent véritablement décisives, en ouvrant la voie à une déconfessionnalisation relative de la vie politique et, plus significativement du point de vue qui nous retient ici (mais les deux ne sont pas sans rapport), à une montée du problème communautaire et des préoccupations régionales. Au

terme de ces trois ans, le problème des structures de l'Etat se posait désormais en termes nouveaux.

Au cours des années suivantes, des projets de fédéralisme furent débattus en divers lieux : rapport Perin au congrès du Mouvement populaire wallon des 18 et 19 novembre 1961, rapport Martens au congrès du Vlaamse Volksbeweging du 4 février 1962, rapport Dehousse-Costard au congrès des Socialistes wallons des 17 et 18 mars 1962,... Ces projets et ces débats ne sont pas à cette date décisifs mais ils esquissent des orientations que l'on retrouvera plus tard.

Simultanément, une nouvelle législation sur l'emploi des langues, confirmant pour l'essentiel les principes de la législation de 1932 et donnant satisfaction à certaines revendications flamandes en prévoyant des modalités précises d'application et de contrôle, fut adoptée peu après les manifestations les plus spectaculaires du mouvement flamand, les «marches sur Bruxelles» du 21 octobre 1961 et du 14 octobre 1962.

La décision gouvernementale d'avril 1962 de création d'un groupe de travail chargé de préparer la révision de la Constitution s'inscrit dans ce contexte. Installé le 24 octobre 1962, il remit la synthèse de ses travaux au gouvernement exactement un an plus tard. Il avait examiné des formules d'aménagement des institutions, de déconcentration et de décentralisation, mais sans abandon du principe de l'unité de législation.

La scission linguistique des structures administratives du ministère de l'Education nationale et de la Culture et la fixation par la loi de la frontière linguistique étaient des décisions qui pouvaient être prises formellement dans le respect de ce principe mais peut-être avaient-elles une portée dissociatrice bien plus grande...

C'est bien du principe de l'unité de législation que le Constituant s'écartera à partir de 1970.

Il est vrai qu'on peut, en prenant le risque de schématiser très fort, résumer la réforme des institutions de 1970 à 1989 en quelques mots : jusqu'en 1970, un seul pouvoir législatif, ensuite plusieurs ; jusqu'en 1980, un seul pouvoir exécutif, ensuite plusieurs ; avant et après ces dates, un seul pouvoir judiciaire. La réforme a eu pour effet le passage d'une situation où la loi était élaborée et décidée à un seul niveau et était applicable à l'ensemble de la population sur l'ensemble du territoire, à une situation où des décisions ayant force de loi sont prises au niveau de l'Etat central, des Communautés et des Régions, tandis que le pouvoir judiciaire conserve au contraire son unité et que des cours et tribunaux, et même d'autres juridictions, ont été amenés, à la faveur



de crises politiques ou du fait de lacunes ou d'imprécisions de la loi, à s'engager au point d'être perçus non seulement comme interprétant la loi mais comme contribuant à la faire, et cela dans des domaines très divers.

C'est là sans doute une façon paradoxale de présenter le processus et son aboutissement actuel. Elle invite à une réflexion sur l'évolution du régime au-delà des péripéties politiques.

Trop souvent, en effet, les faits sont restitués à travers des anecdotes mettant en scène des individus présentés comme s'ils maîtrisaient les événements et les évolutions. Ces restitutions masquent alors à la fois les enjeux et le rôle d'acteurs collectifs dont le jeu est déterminant dans les décisions. Sans vouloir méconnaître ou nier le rôle des personnes, il faut bien observer que l'air du temps est, en cette fin de siècle, tout à fait propice à une surévaluation de leur rôle.

Le processus de réformes institutionnelles en cours depuis vingt ans est le produit de pressions, simultanées sans être pour autant symétriques, du mouvement flamand et du mouvement wallon. Ces mouvements ont, par leur influence sur la représentation politique de la Flandre d'une part, de la Wallonie d'autre part, déterminé une configuration de forces politiques, à l'origine de coalitions et de compromis gouvernementaux.

De longues crises gouvernementales — celles de 1968, de 1978-1979 et de 1987-1988 — ont été des périodes d'ébauche ou de mise au point de réformes institutionnelles. Sur un rythme quasi décennal et chaque fois au lendemain d'élections, des mécanismes formels ont joué de façon assez comparable.

Ce qui a été observé, c'est tout à la fois l'intériorisation de plus en plus forte de revendications flamandes ou wallonnes par les porte-parole des principales forces politiques en présence, la précision de plus en plus grande des projets de réformes institutionnelles et leur intégration au programme gouvernemental, l'affirmation de plus en plus nette de l'autonomie des communautés et des régions. C'est aussi à chaque fois une coalition associant au pouvoir au moins sociaux-chrétiens et socialistes.

### **Les trois moments ont certes eu chacun leurs caractéristiques**

Les décisions de 1970 ont été adoptées alors que le gouvernement ne s'appuyait pas sur une majorité parlementaire totalisant deux tiers des sièges dans chaque assemblée et alors que le Premier ministre, loin de chercher à imposer une formule particulière, s'attachait à dégager les formules de nature à réunir les majorités requises.

Les décisions de 1980 ont été prises alors que la coalition des sociaux-chrétiens et des socialistes s'était élargie aux libéraux.

Les décisions de 1988-1989 ont été prises par une coalition associant sociaux-chrétiens, socialistes et Volksunie alors que les mêmes forces politiques se retrouvaient aussi ensemble au sein des Exécutifs de leur communauté et région respective.

Chacun des moments a été caractérisé par des formes particulières de pression extraparlamentaire.

Le cas belge a sa spécificité. Il n'est certes pas un cas isolé. Ni comme système politique fondé sur des pratiques de coalition et de compromis. Ni comme système institutionnel en cours de réforme. Mais sa spécificité apparaît le mieux quand on souligne une pratique du compromis et de la coalition qui à la fois se situe pour l'essentiel au niveau central mais qui met face à face des partis francophones et des partis flamands. Il est très audacieux de qualifier de fédérales des institutions dont les compétences et les moyens sont définis par la loi, traduction du compromis central. Mais le régime, encore en-deça du fédéralisme de ce point de vue (comme aussi du point de vue du mode de composition des assemblées de communauté et de région) présente en même temps par ailleurs des traits de confédéralisme politique dans la mesure où il repose — et d'ailleurs de plus en plus — sur des compromis négociés entre partis flamands et partis francophones.

### **L'emploi du mot fédéralisme a évolué dans le temps**

Brandi comme une revendication par les uns, comme un repoussoir par les autres, il a ensuite accompagné des conversions, assorties ou non de réserves et d'interprétations, avant de donner lieu à désamorçage par le discours officiel, voire même à tentatives de récupération par des unitaristes qui se sont résolus à employer le mot à leur tour.

La situation actuelle, dans laquelle n'est d'application aucun des principes de la Constitution espagnole en matière d'autonomie des communautés (auto-affirmation, auto-délimitation, auto-organisation) appelle des commentaires nuancés : plutôt que de se hâter de parler déjà de Belgique fédérale, il est prudent, il est correct, de parler, comme Jacques Brassinne, d'«un système hybride, conforme à la réalité belge», ou comme Francis Delpérée, de la «voie fédérale». Il n'en reste pas moins que le mot fédéralisme est désormais exorcisé en Belgique.

Si la propension est grande à tourner en dérision la complexité des compromis institutionnels, au moins le cas belge a-t-il été jusqu'à pré-

sent un cas de résolution pacifique des tensions. Il convient sans cesse de le rappeler.

### **Mais le compromis n'est pas sans faille**

Les problèmes dits communautaires ne se réduisent pas au seul problème linguistique. Mais le contentieux linguistique, les conditions dans lesquelles il s'est posé et ses modes de règlement ont été déterminants.

Les conditions qui prévalaient dans les faits avant même sa création ont déterminé une organisation de l'Etat belge implicitement fondée sur le principe d'une certaine homogénéité linguistique et culturelle.

Des revendications du mouvement flamand qui préexistaient à sa création et qui y ont mené ont déterminé une organisation de la Communauté flamande explicitement fondée sur le principe d'une (autre) homogénéité linguistique et culturelle.

Le refus flamand d'une francisation généralisée qu'aurait imposée la pression sociale a été relayée par le refus wallon d'un bilinguisme généralisé imposé par la loi. Si l'affaire de Louvain a eu une telle importance, une importance en tout cas indéniable en ce qui concerne l'opinion catholique francophone, c'est parce que l'enjeu en était une sorte de parachèvement de l'homogénéité linguistique et culturelle de la Flandre.

Les malentendus ont succédé aux malentendus : à celui du bilinguisme (du droit de parler sa propre langue à l'obligation de connaître et parler celle de l'autre), celui des facilités (garantie d'une forme locale de bilinguisme ou concession vouée à extinction après un certain terme), puis celui des accords politiques se prêtant à double lecture et des lois dont les textes français et néerlandais ne sont pas équivalents (Conseil régional = *Hoofdstedelijke Raad*).

Les régions linguistiques peuvent aujourd'hui, *a posteriori*, apparaître comme des éléments dont la combinaison permet de reconstituer d'une part les Communautés, d'autre part les Régions. Or la fixation des limites des régions linguistiques est antérieure au compromis institutionnel.

En fait, la fixation de la frontière linguistique a été formellement (avec la scission linguistique des structures administratives du ministère de l'Education nationale et de la Culture) une des dernières décisions de la Belgique unitaire, adoptées d'après les règles en vigueur avant le début de la réforme des institutions. Contrairement aux affirmations d'hommes politiques des générations suivantes, il s'est agi là d'une loi

à majorité simple, dont le vote a donné lieu à un grave clivage linguistique. Une telle décision aurait après 1970 donné lieu à recours aux mécanismes de protection, comme l'article 38bis.

Des observateurs ont dès ce moment souligné la portée dissociatrice de la décision. Ainsi les auteurs de l'ouvrage collectif du CRISP, *La décision politique en Belgique*, publié à Paris en 1965, écrivaient : «La fixation de la frontière linguistique a certes sorti la législation de l'immobilisme, mais il est possible qu'elle ait en même temps constitué un premier pas vers la destruction de l'Etat belge».

Dans un système où tout le droit est de conception évolutive, la volonté de considérer comme intangibles les limites des régions linguistiques tend à les sacréaliser et à les ériger en frontières d'Etat.

C'est sans doute là que réside la faille du compromis.

Jan Velaers

---

## **La communauté et la région flamandes : leurs institutions, territoire et capitale. Pourquoi la Flandre ?**

Le mouvement flamand a largement contribué à la transformation de l'Etat unitaire belge en un état fédéral. Sa volonté d'équivalence de la langue néerlandaise a encore pu être réalisée, en grande partie, dans le cadre de l'Etat unitaire, grâce à la reconnaissance du caractère unilingue de la région de langue néerlandaise par les lois de 1932 et à la fixation de la frontière linguistique par la loi du 8 novembre 1962. Toutefois, la réalisation de l'autonomie politico-culturelle requerrait une réforme de l'Etat unitaire. A cet effet le Mouvement flamand a trouvé un allié objectif en la personne du Mouvement wallon dont les aspirations étaient surtout axées sur une autonomie d'ordre socio-économique.

Deux lignes de force se dégagent de la réforme de l'Etat.

Au niveau national, l'équivalence des deux grandes communautés de ce pays a été reconnue. Des dispositions constitutionnelles ont été adoptées pour éviter que la majorité flamande impose sa volonté à la minorité francophone. La suprématie démographique des Flamands se traduit toutefois dans des adaptations du nombre de sièges au Parlement national (art. 49C.). La Constitution a cependant bridé la majorité flamande par la parité au sein du Conseil des Ministres (art. 86bis), par la sonnette d'alarme communautaire (art. 38bis) et par la majorité spéciale requise pour adopter toutes les lois «constitutionnelles» qui touchent directement aux relations communautaires. Ainsi, on a atteint, au niveau national, un équilibre fragile dans l'exercice du pouvoir.

Simultanément la Constitution va également au devant des aspirations d'autonomie. Le processus de fédéralisation graduelle a vu naître, de compromis en compromis, trois communautés (art. 59bis) et trois régions (art. 107quater) qui, dotées d'institutions propres, exercent de larges compétences et disposent de moyens financiers importants.

Aux yeux des Flamands, ces deux lignes de force étaient liées comme des «vases communicants». Lors du colloque consacré à la réforme de l'Etat et organisé à l'initiative du Ministre Vandekerckhove le 10 janvier 1976 à Anvers, ceci a été mis en exergue par le professeur Derine. A l'époque il déclarait : «A mon avis on s'est toujours trouvé devant un dilemme : soit on accepte la majorité flamande au Parlement belge et à l'administration centrale et l'on peut alors défendre la thèse de feu Frans Van Cauwelaert, que la Flandre n'a pas besoin de fédéralisme, soit on n'accepte plus cette majorité flamande et on se sert de techniques plus ou moins fédérales telles que le gouvernement paritaire, la majorité dans les deux groupes linguistiques, le partage moitié-moitié des hautes fonctions à l'administration centrale etc. Dans ce cas, je ne peux tolérer que, nous Flamands, supportions seuls les inconvénients de la structure fédérale. Je souhaite aussi bénéficier de ses avantages, à savoir l'autonomie, qui dans ces conditions ne peut se limiter à une modeste autonomie culturelle. Je désire alors aller beaucoup plus loin dans cette voie»<sup>(1)</sup>.

La constituante belge est effectivement allée «très loin». Sur les fondements jetés en 1970, le développement institutionnel de 1980 et l'achèvement sur le plan des compétences et moyens de 1988, l'Etat belge est à présent un Etat fédéral à part entière. Le présent exposé essaiera de mettre en relief les accents flamands de la réforme de l'Etat. Le Mouvement flamand avait posé trois conditions au développement fédéral de ce pays : 1° l'unité des institutions flamandes, 2° l'unité du territoire flamand, 3° l'union de la Flandre et de Bruxelles. Notre propos sera d'examiner dans quelle mesure le modèle fédéral belge répond à ces exigences.

## **1. L'unité des institutions flamandes**

### **A. La raison d'être**

Celui qui écrira plus tard l'histoire de la réforme de l'Etat belge sera frappé par la grande souplesse de celle-ci. Elle n'impose pas une symétrie rigoureuse, mais permet par contre la mise en place d'une structure asymétrique qui peut rencontrer les aspirations politiques des diverses composantes.

Le mouvement flamand a toujours exigé que, pour la Flandre, la Communauté et la Région forment un ensemble. La volonté de renforcer les liens entre les Flamands bruxellois et les autres Flamands — «La Flandre ne lâche pas Bruxelles!» — et le refus d'accepter

---

(1) DERINE R., *Vijftien jaar op de barrikade*, Heidelberg-Orbis, 1978, p. 96.

Bruxelles comme troisième région «à part entière» expliquent les efforts pour aboutir à une structure fédérale à deux, dans laquelle l'unité de la communauté et de la région flamandes serait réalisée.

Par contre, du côté francophone, il y avait une tension entre le désir d'une autonomie distincte pour la Wallonie et pour Bruxelles d'une part et la volonté de confirmer l'identité communautaire francophone d'autre part. Il s'ensuit (du moins jusqu'à présent), que la fusion de la Région wallonne et de la Communauté française a toujours été refusée.

Ce n'est qu'en permettant une asymétrie institutionnelle que la Constituante a pu satisfaire ces deux aspirations politiques. Van Welkenhuyzen écrivait à juste titre : «On peut discuter des mérites de cette asymétrie. Elle ne satisfait sans doute pas ceux qui ont, comme on dit, <l'esprit de géométrie>. Mais elle correspond peut-être à une réalité socio-politique»<sup>(2)</sup>.

### **B. La base constitutionnelle**

Tant que la «liaison» de la Communauté et de la Région flamandes n'avait pas de base constitutionnelle, le Conseil d'Etat émettait toujours, l'objection que la Constituante, en 1970, avait souhaité une séparation stricte entre les institutions communautaires et régionales<sup>(3)</sup>. Pour rencontrer cette objection, il a été prévu à l'article 59bis, § 1, deuxième alinéa de la Constitution que le Conseil de la Communauté flamande et le Conseil de la Communauté francophone et leurs Exécutifs respectifs, peuvent exercer les compétences respectives de la Région flamande et de la Région wallonne, dans les conditions et selon les modalités fixées par une loi «communautaire», spéciale<sup>(4)</sup>.

La Constituante ne pouvait aller plus loin. Une vraie fusion entre la Communauté flamande et la Région flamande n'a donc pas eu lieu<sup>(5)</sup>. L'article 59bis, § 1, de la Constitution est une exception à la règle de la séparation entre la Communauté et la Région. En tant que tel l'article doit être interprété restrictivement. Le Conseil d'Etat a souligné dans son arrêt du 26 novembre 1982 que «la séparation institutionnelle

---

(2) VAN WELKENHUYZEN J., «Le cadre général de la réforme de l'Etat», in *La réforme de l'Etat 150 ans après l'indépendance nationale*, Ed. Jeune Barreau, 1980, 42.

(3) *Doc. Parl.*, Sénat, S.E., 1979, n° 261/1, annexe I, p. 11 en v. (avis Conseil d'Etat, 31 mai et 6 juin 1979), annexe III, 4 (avis Conseil d'Etat 13 août 1979); BRASSINE J., *La réforme de l'Etat, Phase immédiate et phase transitoire*, C.R.I.S.P., Courrier hebdomadaire, 342-4, 1978-1979, p. 27.

(4) Révision de la Constitution 17 juillet 1980, *Mon. B.*, 18 juillet 1980; voir également pour la «phase transitoire mais irréversible» : *Doc. Parl.*, Sénat, S.E., 1979, n° 100/5.

(5) Lors de la préparation de la loi spéciale du 8 août 1980, le Gouvernement a évité soigneusement d'employer le terme «fusion». Voir *Doc. Parl.*, Sénat, S.E., 1979, n° 100/13, 1; *Doc. Parl.*, Sénat, S.E., n° 100/27, 2.

entre la Communauté et la Région est de règle, et que la liaison institutionnelle dans les limites autorisées par la Constitution apparaît comme une dérogation à la règle... qu'il s'ensuit que toute forme de liaison... doit être fondée sur une disposition légale expresse»<sup>(6)</sup>.

### ***C. L'organisation du lien institutionnel dans la loi spéciale du 8 août 1980***

Dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles on a eu recours, en ce qui concerne la Communauté et la Région flamandes, à la faculté qu'offre l'article 59bis, § 1, deuxième alinéa de la Constitution. Il en résulte une simplification des institutions flamandes.

La Communauté et la Région sont toutefois restées des personnes juridiques distinctes (art. 3 L. Spéc.). La région flamande n'est cependant pas dotée d'organes propres exerçant les attributions de la personnalité juridique (art. 3, 2<sup>e</sup> alinéa, L. Spéc.), ni d'institutions propres exerçant les compétences régionales. Les organes de la Communauté flamande agissent également pour la Région flamande<sup>(7)</sup> et ses institutions, le Conseil et l'Exécutif, exercent outre les compétences visées à l'article 59bis de la Constitution, également les compétences régionales visées à l'article 107quater de la Constitution, en tenant compte toutefois de la situation particulière de leurs membres bruxellois<sup>(8)</sup>. La liaison institutionnelle entre la Communauté et la Région apparaît dans la dénomination des institutions flamandes : le «Conseil flamand» et l'«Exécutif flamand» (art. 1, § 1, L. Spéc.).

#### ***C.1. Un seul Parlement flamand : le Conseil flamand***

Le Conseil flamand, qui a succédé au Conseil de la Communauté culturelle néerlandaise, est l'assemblée législative de la Communauté et de la Région flamandes<sup>(9)</sup>. Il est, à l'heure actuelle, composé des membres du groupe linguistique néerlandais de la Chambre des représentants et des membres du groupe linguistique néerlandais du Sénat, élus directement par le corps électoral (art. 29, § 1, L. Spéc.)<sup>(10)</sup>. Après les élections législatives du 13 décembre 1987, le Conseil flamand

---

(6) Conseil d'Etat, 26 novembre 1982, n° 22.690, Ministre de la Communauté flamande des finances et du budget, *T.B.P.*, 1983, 393-402, avec avis de M. Jacquemin, et *R.W.*, 1982-1983, 1924-1930 avec note J. De Meyer.

(7) Cass., 5 novembre 1985, *J.T.*, 1986, 425; lorsque le Conseil et l'Exécutif de la Communauté flamande exercent sur le territoire de la Région flamande les compétences des organes régionaux dans les matières visées à l'article 107quater de la Constitution, ils exercent les attributions de la personnalité juridique de la Région flamande et non de la Communauté flamande.

(8) Voir infra.

(9) Voir VAN IMPE H. et BAETEMAN M., *De Vlaamse Raad, Het ontstaan, de groei en de betekenis van het Vlaamse parlement*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1985, 93 pages.

(10) Après la révision des articles 53 et 54 de la Constitution, le Conseil flamand sera composé des membres élus directement du groupe linguistique du Sénat (art. 25, § 1, L. Spéc.).



comptait 186 membres dont 124 siègent également à la Chambre et 62 également au Sénat. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles contient quelques dispositions spécifiques relatives à la composition, aux compétences et au fonctionnement du Conseil flamand. Il en ressort qu'il existe bien une liaison institutionnelle entre la Communauté et la Région mais non pas une fusion.

a. C'est ainsi que les membres du Conseil flamand, élus par le collège électoral de l'arrondissement de Bruxelles et domiciliés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale au jour de leur élection, ne participent pas aux votes sur les matières relevant de la compétence de la Région flamande (art. 50, § 1, L. Spéc.)<sup>(11)</sup>. Nous y reviendrons plus loin dans le texte.

b. Le champ d'application des décrets pris par le Conseil flamand est également différent : les décrets relatifs aux matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont d'application sur le territoire de la Région flamande (art. 19, § 3, L. Spéc.), alors que les décrets relatifs aux matières visées à l'article 59bis de la Constitution sont, en principe d'application sur le même territoire, celui de la région de langue néerlandaise (art. 59bis, § 4 et 4bis C.). Toutefois les décrets sur les matières culturelles et personnalisables sont également applicables aux institutions établies dans la région de Bruxelles-Capitale, qui doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande (art. 59, § 4 et 4bis C.), tandis que les décrets sur l'emploi des langues ne sont pas applicables aux communes «à facilités», aux services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique néerlandaise et aux institutions nationales et internationales, désignées par la loi, dont l'activité est commune à plus d'une communauté (art. 59bis, § 4 C.).

c. Sur base de la différence entre d'un côté la participation des membres bruxellois au fonctionnement du Conseil flamand et de l'autre le champ d'application des décrets, le Conseil d'Etat a conclu que les matières communautaires et régionales ne peuvent faire l'objet d'un même décret<sup>(12)</sup>. Les décrets du Conseil flamand doivent en outre mentionner s'ils règlent des matières visées à l'article 59bis de la Constitution ou de l'article 107quater de la Constitution (art. 19, § 1, L. Spéc.).

---

(11) Tout au moins aussi longtemps que cet arrondissement électoral comprend plusieurs arrondissements administratifs. Voir infra.

(12) *St. VI. R.*, 1980-1981, n° 156/1 (avis 5 juin 1981); *St. VI. R.*, 1982-1983, 18 mai 1983, n° 15.466/VR; *St. VI. R.*, 1983-1984, n°s 243 et 244 (avis 23 novembre 1983); *St. VI. R.*, 1982-1983, n° 159/2 (avis 30 mai 1985); *St. VI. R.*; 1984-1985, n° 335/1 (avis 12 juin 1985).

d. Enfin, des budgets distincts doivent être votés pour la Communauté et la Région flamandes<sup>(13)</sup>. Le Conseil flamand peut toutefois utiliser tous les moyens financiers qui lui reviennent en vertu de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, pour le financement tant du budget des matières visées à l'article 107quater de la Constitution que du budget des matières visées à l'article 59bis de la Constitution<sup>(14)</sup>.

### *C.2. Un seul gouvernement flamand : l'Exécutif flamand*

La loi spéciale du 8 août 1980 a également consacré l'unité institutionnelle au niveau exécutif<sup>(15)</sup>. Il n'y a qu'un seul Exécutif qui exerce les compétences tant communautaires que régionales. Cet Exécutif flamand s'est vu doté d'une administration, d'institutions et d'un personnel. A plusieurs reprises le Conseil d'Etat a fait remarquer, à juste titre, que «l'unité fonctionnelle liant la Communauté et la Région flamandes a été réalisée non seulement au niveau du Conseil et de l'Exécutif, mais est perpétuée dans l'unité de l'administration, des institutions et du personnel, citée entre autres aux articles 87 et 88, § 2 de la loi spéciale du 8 août 1980»<sup>(16)</sup>. A maintes reprises le Conseil d'Etat a également confirmé qu'un même organisme ou service public flamand peut être chargé d'une mission régionale et d'une mission communautaire, mais alors par deux décrets distincts<sup>(17)</sup>.

---

(13) Art. 1, § 1 et § 2, L. Spéc. 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions *Mon. B.*, 17 janvier 1989. Sous le régime de l'ancien article 74, 3<sup>o</sup> de la loi spéciale ceci constituait pour le Conseil d'Etat un des arguments pour admettre que la compétence en matière de finances et du budget de la Communauté et de la Région soient confiées à deux membres de l'Exécutif. C.d.E., 26 novembre 1982, n<sup>o</sup> 22690, Schiltz c. Région et Communauté flamandes R.W., 1982-1983, 1922.

(14) Art. 1, § 3, L. Spéc. Fin.

(15) Déjà lors de la phase dite immédiate de la réforme de l'Etat un comité ministériel de la Communauté néerlandaise et de la Région flamande a été créé au sein du gouvernement national (art. 4 de la loi du 20 juillet 1979 créant des institutions communautaires et régionales provisoires, et A.R., 6 juillet 1979 relatif à l'organisation provisoire des Exécutifs).

(16) *St. Vl. R.*, 1983-1984, n<sup>os</sup> 243 et 244 (avis 23 novembre 1983), *St. Vl. R.*, 1984-1985, n<sup>o</sup> 304/1 (avis 4 mars 1985); *St. Vl. R.*, 1984-1985, n<sup>o</sup> 335/1 (avis 12 juin 1985).

(17) *St. Vl. R.*, 1983-1984, n<sup>os</sup> 243 et 244 (avis 23 novembre 1983), relatif à un projet de décret «houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding»; *St. Vl. R.*, 1984-1985, n<sup>o</sup> 304/1 (avis 4 mars 1985) relatif à un projet de décret «houdende wijziging van de benaming, de samenstelling, de interne organisatie en de bevoegdheid van de Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen»; *St. Vl. R.*, 1984-1985, n<sup>o</sup> 335/1 (avis 12 juin 1985) relatif à un projet de décret «tot omvorming van het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Culturele Samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap in België, opgericht bij decreet van 8 juli 1980, tot Commissariaat Generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap».

La composition des Exécutifs communautaires et régionaux est passée par plusieurs phases<sup>(18)</sup>. Dans un premier temps jusqu'au 7 décembre 1981, les Exécutifs fonctionnaient au sein du Gouvernement national. Dans une deuxième phase, après le renouvellement intégral des Chambres législatives le 7 décembre 1981 «le cordon ombilical» les rattachant au Gouvernement national a été prudemment coupé. Pendant quatre ans, les Exécutifs furent composés à la proportionnelle. Lors de la troisième phase, qui s'étendit du 8 décembre 1985 au 17 octobre 1988, les Exécutifs étaient composés selon le principe de la majorité. A l'heure actuelle, la quatrième phase est en cours. Une fois de plus un développement fédéral asymétrique a été retenu<sup>(19)</sup>. Alors que l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon sont toujours composés sur base du système majoritaire classique<sup>(20)</sup>, l'Exécutif flamand est, tout comme lors de la seconde phase, composé à nouveau à la proportionnelle. Durant quatre ans, du 18 octobre 1988 au troisième lundi du mois d'octobre 1992, l'Exécutif flamand est obligatoirement composé de onze membres, soit le nombre maximum (art. 65, § 1, L. Spéc.)<sup>(21)</sup>. Les mandats sont, durant ces quatre années, répartis proportionnellement entre les fractions politiques dont le Conseil est composé (art. 65, § 1, L. Spéc.). Ainsi, le pouvoir exécutif flamand sera à nouveau exercé par un Exécutif «unioniste».

La composition proportionnelle de l'Exécutif flamand a été réintroduite pour des raisons politiques. Le soir même des élections du 13 décembre 1987, le Président Geens de la coalition C.V.P.-P.V.V. avait annoncé que la même majorité formerait le nouvel Exécutif flamand. Toutefois, au niveau national la coalition chrétienne-libérale sortante ne disposait que d'une très faible majorité<sup>(22)</sup>, de sorte que la re-conduction parût douteuse. Mais tant par principe, que du point de vue pratique, on trouvait normal que le Conseil flamand procède de façon autonome à l'élection de l'Exécutif flamand, sans pour autant chercher à atteindre un parallélisme avec la composition du gouvernement national à former. Sur le plan des principes du fédéralisme, ce fut ressenti comme une confirmation de la souveraineté de la Communauté et de

---

(18) ALEN A., *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch publiek recht, Boek I, De instellingen*, Brussel, E. Story Scientia, 1988, 33 en v.; UYTENDAELE M., «Nomination, démission et remplacement des membres des Exécutifs flamands, de la Région wallonne et de la Communauté française», *Adm. Publ. (T)*, 1985, 226-259.

(19) JONGEN F., «La réforme de l'Etat - II. Les innovations institutionnelles», *J.T.*, 1989, 40-42.

(20) L'Exécutif de la Communauté française sera lui aussi composé proportionnellement dès qu'il exercera en vertu de l'article 1, § 4 de la loi spéciale, les compétences de l'Exécutif régional wallon (art. 65, § 1, L. Spéc.).

(21) L'Exécutif flamand compte, en principe, 11 membres au plus (art. 63, § 1, L. Spéc.). Le Conseil détermine le nombre réel.

(22) Au Sénat, une majorité d'un seul siège.

la Région flamandes. Selon la majorité<sup>(23)</sup>, ni le rattachement de la composition du Conseil flamand aux élections du Parlement national, ni le double mandat ne pouvaient faire obstacle à l'exercice intégral de l'autonomie flamande. On ne pouvait d'ailleurs attendre la formation du gouvernement national. Ni la loi spéciale (art. 60, § 1, L. Spéc.), ni le règlement du Conseil flamand ne tolèrent à cet égard aucun sursis. «Dès que le Conseil est constitué»<sup>(24)</sup>, l'Exécutif flamand devait être élu sur base du principe majoritaire. C'est pourquoi les fractions du C.V.P. et du P.V.V. déposaient le 3 février 1988 une liste de candidats. L'Exécutif Geens III était dès lors un fait<sup>(25)</sup>. Le 9 février, il présentait sa déclaration gouvernementale devant le Conseil flamand<sup>(26)</sup>.

La formation du gouvernement national s'est trouvée gravement hypothéquée par ce fait. La crise politique la plus longue que la Belgique ait connue depuis son indépendance, ne pouvait être dénouée qu'en s'attelant à la fédéralisation accrue du pays<sup>(27)</sup>. Aussi bien le S.P. que la V.U. avaient toutefois posé comme condition à leur collaboration à la révision de la Constitution, leur association à la politique de l'Exécutif. Le président du S.P., M. Van Miert, déclara devant le Conseil flamand : «Vous ne pouvez attendre de nous que nous participions à une réforme de l'Etat qui transfère des compétences et des moyens vers un gouvernement dans lequel nous ne serons probablement plus représentés». «Nous ne sommes pas des naïfs politiques qui veulent transférer des compétences et des moyens d'une coalition nationale éventuelle C.V.P.-S.P. et V.U. vers une coalition régionale C.V.P.-P.V.V.»<sup>(28)</sup>. Dans l'accord du gouvernement national l'élargissement des compétences des Communautés et Régions a été lié à la réintro-

---

(23) Cf. le chef de groupe P.V.V. Denys, *Hand. VI. R.*, B.Z., 1988, 10 février 1988, 39. La minorité était d'un avis différent. Ainsi M. Schiltz déclarait : «Dans cette phase l'intérêt général flamand serait à notre avis, mieux servi par un Exécutif proportionnel et unioniste qui peut être relayé par un Exécutif composé selon la règle de la majorité, le jour où ce Conseil sera un parlement autonome, élu librement...» *Hand. VI. R.*, B.Z., 1988, 2 février 1988, 18 (voir aussi M<sup>me</sup> VOGELS, *Hand. VI. R.*, B.Z., 1988, 2 février 1988, 19.

(24) Art. 11 Règlement du Conseil flamand.

(25) *Hand. VI. R.*, B.Z., 1988, 3 février 1988, 17.

(26) *Hand. VI. R.*, B.Z., 1988, 9 février 1988, 25-30.

(27) Voir DELPEREE F., «Stratégies de crise, 9 novembre 1987-9 mai 1988», *J.T.*, 1988, 525-535.

(28) *Hand. VI. R.*, B.Z., 1988, 16 mars 1988, 200. Déjà lors du débat sur la déclaration gouvernementale de l'Exécutif Geens III, le chef de groupe S.P., M. Van Elewijck avait déclaré devant le Conseil flamand : «Vous voulez en Flandre des compétences élargies et mieux définies; nous autres aussi, mais nous ne sommes pas à ce point naïfs pour prêter notre concours au transfert de compétences et de moyens à des organes qui refusent la collaboration que nous offrons et qui ne veulent pas accepter notre contribution telle qu'elle est fixée dans notre programme». *Hand. VI. R.*, B.Z., 1988, 10 février 1988, 32. Le membre Dillen appelait cela de façon dérisoire, «la-symétrie-avec-nous-et-avec-nous-partout-sinon-nous-ne-parlerons-plus-d'autre-chose». *Hand. VI. R.*, B.Z., 1988, 10 février 1988, 46.

duction de la composition à la proportionnelle de l'Exécutif flamand. C'est le nouvel article 65, § 1, de la loi spéciale du 8 août 1988 qui prévoit cette composition proportionnelle.

Pour la justifier on a eu recours, en 1988, aux mêmes arguments qu'en 1980. L'élargissement des compétences était considéré comme un deuxième «départ» pour la nouvelle Flandre. Tout comme au moment où l'Exécutif commençait à fonctionner, c'est-à-dire durant la période 1981-1985, on a estimé opportun d'associer pour une période de quatre ans, tous les partis politiques flamands importants pour échafauder la nouvelle Flandre. Le chef de groupe de la V.U., M. Schiltz, déclarait à ce sujet devant le Conseil flamand : «Les compétences et les moyens qui seront transférés et pour lesquels la Flandre sera autonome, constitueront un multiple de ce qui a été prévu en 1980. Si, en 1980, il était souhaitable de faire exercer les compétences restreintes et de faire gérer les moyens modestes par un Exécutif composé de façon proportionnelle, il est évident qu'il y a maintenant *a fortiori* de très bonnes raisons pour confier à nouveau les compétences élargies et les moyens plus importants à un Exécutif composé proportionnellement»<sup>(29)</sup>. Deux problèmes importants se sont toutefois posés.

Le premier était lié à l'absence de nécessité politique pour composer l'Exécutif régional wallon et l'Exécutif de la Communauté française proportionnellement, étant donné que le P.S. et le P.S.C. étaient représentés aussi bien au gouvernement national que dans l'exécutif régional et l'exécutif communautaire. Ce problème n'était pas insurmontable. La liaison institutionnelle entre la Communauté et la Région flamande était l'argument juridique invoqué pour la réintroduction asymétrique du principe de la proportionnalité, uniquement au sein de l'Exécutif flamand et non au sein de l'Exécutif régional wallon et de l'Exécutif de la Communauté française. Par la modification de l'article 59bis, § 2, de la Constitution (relatif à l'enseignement) et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de nombreuses et importantes compétences seraient transférées aux communautés et aux régions. En Flandre elles seraient concentrées en un seul Conseil et un seul Exécutif. Certes les mêmes compétences seraient également transférées à la Communauté française et à la Région wallonne, mais du fait qu'elles seraient exercées ici par des Conseils et Exécutifs distincts, le principe majoritaire classique pouvait être maintenu. L'argument vaut ce qu'il vaut.

---

(29) *Hand. Vl. R.*, B.Z., 1988, 16 mars 1988, 206.

Un second problème, beaucoup plus important celui-là, résidait dans le fait que l'Exécutif flamand était déjà constitué. Un accord gouvernemental entre le C.V.P. et le P.V.V. avait été conclu. Au départ le C.V.P. ne semblait pas disposé à résilier cet accord de gouvernement. Il resterait d'application tel quel<sup>(30)</sup>. Un nouvel accord serait conclu soit entre les quatre partis et portant sur l'ensemble des compétences de l'Exécutif flamand, soit entre le C.V.P., le S.P. et la V.U. ne portant alors que sur les compétences nouvelles. Le P.V.V., indigné de ce qu'il appelait un «cambriolage de l'Exécutif flamand» et une modification des règles du jeu en cours de route<sup>(31)</sup>, refusait la proposition de négociations. Finalement l'accord de gouvernement conclu initialement entre le C.V.P. et le P.V.V. fut, quand même, enterré et le C.V.P., le S.P. et la V.U. signèrent un nouvel accord global de gouvernement. Le 18 octobre 1988, le Conseil flamand procédait à l'élection des onze membres de son Exécutif<sup>(32)</sup>.

Au sein d'un Exécutif composé proportionnellement devrait régner une mentalité de collaboration entre les divers partis. Ceux-ci devraient mener, dans un esprit unioniste, une politique harmonieuse au profit de l'intérêt général flamand. Lors de la période 1981-1985, il était déjà apparu qu'une collaboration forcée est, en grande partie, illusoire. A cette époque aussi l'Exécutif flamand était composé proportionnellement. Cependant il n'était pas «unioniste». Régulièrement il se trouvait dans une situation quelque peu hypocrite. Au sein de l'Exécutif «unioniste», se formait une majorité de fait du C.V.P.-P.V.V. qui correspondait à la majorité au sein du gouvernement national<sup>(33)</sup>. Pour un Exécutif composé proportionnellement, la loi spéciale prévoit d'ailleurs bien la collégialité, mais non le consensus. Des décisions adoptées majorité contre minorité ne sont donc pas exclues<sup>(34)</sup>.

A l'occasion de la formation de l'Exécutif «Geens IV» on a pu constater jusqu'à quel surréalisme politique ce système peut conduire. Lors du débat sur la déclaration gouvernementale le P.V.V. demandait en

---

(30) *Hand. VI. R.*, S.E., 1988, 16 mars 1988, 204 (Geens).

(31) *Hand. VI. R.*, S.E., 1988, 16 mars 1988, 196-200 (Denys).

(32) C.V.P. : 5 mandats, S.P. : 3 mandats, P.V.V. : 2 mandats, V.U. : 1 mandat *Hand. VI. R.*, 1988-1989, 18 octobre 1988, 10.

(33) LAUVAUX P., *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, 1988, 257-258.

(34) BRASSINE J., *L'après 8 novembre 1981 : la mise en œuvre de la deuxième phase de la réforme des institutions*, C.R.I.S.P., n° 940, 17; LAUVAUX P., *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, 211-216, 257; UYTENDAELE M., «Nomination, démission et remplacement des membres des exécutifs flamands, de la région wallonne et de la communauté française», *o.c.*; NEELS L., «De Vlaamse executieve», *R.W.*, 1981-1982, 1305-1306.

tant que principal parti de l'opposition, à être entendu le premier<sup>(35)</sup>. Il annonçait sa volonté de mener une opposition constructive selon laquelle les propositions élaborées au sein de l'Exécutif seraient, cas par cas, évaluées au vu du programme du P.V.V. A la fin du débat, le P.V.V., y compris ses deux membres de l'Exécutif, refusa de donner la confiance à l'Exécutif<sup>(36)</sup>. On s'était donc égaré de loin d'un départ idéal pour la nouvelle Flandre.

## 2. Unité et homogénéité du territoire flamand

### A. *La raison d'être*

L'unité et l'homogénéité de la région de langue néerlandaise ont toujours été les objectifs prioritaires du Mouvement flamand. Le principe de la territorialité est par ailleurs fondamental dans chaque système fédéral<sup>(37)</sup>. Dans un état fédéral il est indispensable que les compétences des états membres aient une assise territoriale.

### B. *La base constitutionnelle*

Dans le système fédéral belge, tant les compétences communautaires que régionales doivent être exercées dans les limites d'un territoire déterminé. Le territoire sur lequel les communautés exercent en principe leurs compétences correspond à celui des régions linguistiques (art. 59bis, § 4 et 4bis et 59ter, § 2, alinéa 2, C.)<sup>(38)</sup>. Selon l'article 3bis de la Constitution, la Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue néerlandaise, la région de langue française, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. La Constitution même ne délimite pas ces régions. Le territoire des régions linguistiques «constitutionnelles» correspond à celui des régions linguistiques telles qu'elles sont délimitées par la loi relative à l'emploi des langues en matière administrative<sup>(39)</sup>.

Le territoire des régions est également bien délimité, dans l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980. Le territoire de la région flamande correspond à celui de la région de langue néerlandaise et celui de la région wallonne à celui des régions de langue française et de langue allemande. Le territoire de la région de Bruxelles-Capitale correspond à celui de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Il équivaut donc au territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou

---

(35) *Hand. Vl. R.*, 1988-1989, 9 novembre 1988, 22.

(36) *Hand. Vl. R.*, 1988-1989, 10 novembre 1988, 85-86.

(37) Voir *Rapport Coudenberg. Naar een nieuw België?*, Groep Coudenberg, 1987, 126.

(38) Voir infra en ce qui concerne leurs compétences sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

(39) *Mon. B.*, 22 août 1963.

au territoire des dix-neuf communes bruxelloises<sup>(40)</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1988, il ne s'agit plus d'une délimitation «à titre transitoire».

Le Conseil et l'Exécutif flamands exercent leurs compétences sur la totalité du territoire de la région de langue néerlandaise. Seules les «communes à facilités», «les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés» échappent en partie à leurs compétences. C'est ainsi que le législateur national est toujours compétent en matière d'emploi des langues dans toutes les «communes à facilités». Etant donné qu'il faudra une majorité des deux tiers et une majorité dans chaque groupe linguistique pour modifier le statut de ces communes dans l'un (transfert à une autre région linguistique) ou dans l'autre sens (suppression des facilités), il apparaît réaliste d'admettre que ces communes conserveront leur statut spécial pour de longues années à venir, sinon pour l'éternité.

L'organisation de la tutelle administrative ordinaire sur certaines de ces communes<sup>(41)</sup> est toujours du ressort national. L'exercice de la tutelle administrative ordinaire ainsi que l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative spécifique, dans les matières qui relèvent de la Communauté flamande ou de la Région flamande, sont toutefois du ressort des institutions flamandes.

### C. ... contestée...

Que le principe de la territorialité s'applique également à l'exercice des compétences communautaires n'a pas toujours fait l'unanimité. D'aucuns ont prétendu que la notion de «communauté» n'est pas liée à un territoire. Les communautés seraient «compétentes pour un ensemble de personnes parlant une langue déterminée et non pour un territoire»<sup>(42)</sup>. La Communauté française serait «un ensemble de personnes parlant la même langue et ayant la même culture», ce qui lui permettrait de dépasser ses limites territoriales<sup>(43)</sup>. La Communauté

---

(40) Art. 2, L. Spéc. 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises *Mon. B.*, 14 janvier 1989.

(41) Notamment «les communes énumérées à l'article 7 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966 (les six communes de la périphérie bruxelloise) et les communes de Comines-Warneton et Fourons». L'organisation et l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur la province du Brabant et les communes de la région de langue allemande relèvent de la compétence du gouvernement national (art. 7, deuxième alinéa, 1<sup>o</sup> L. Spéc.).

(42) Cette thèse a été défendue par l'Exécutif de la Communauté française devant la Cour d'Arbitrage, Cour d'Arbitrage, 30 janvier 1986, n<sup>o</sup> 9, *Mon. B.*, 12 février 1986, *J.T.*, 1986, 216.

(43) Thèse de l'Exécutif de la Communauté française devant la Cour d'Arbitrage, Cour d'Arbitrage 26 mars 1986, n<sup>o</sup> 17, *Mon. B.*, 17 avril 1986, *J.T.*, 1986, 562 (3.A.2.).



française pourrait ainsi organiser un enseignement francophone sur le territoire de la région linguistique néerlandaise<sup>(44)</sup>. Elle pourrait aussi régler l'emploi et la connaissance des langues des employés francophones travaillant dans des entreprises situées sur le territoire de la région de langue néerlandaise<sup>(45)</sup> et des mandataires publics francophones qui exercent leur mandat dans une commune située en cette région<sup>(46)</sup>.

***D. ... mais consacrée par la Cour d'Arbitrage...***

Les trois décrets furent annulés par la Cour d'Arbitrage<sup>(47)</sup>. La Communauté flamande les avait toujours ressentis comme des provocations. Il importe, en effet, que les états membres d'un état fédéral s'abstiennent de toute ingérence dans la sphère de compétence territoriale ou institutionnelle des autres états membres. Qu'il s'agisse de «Länder», cantons, régions ou provinces, il est contraire à la logique fédérale que deux états membres exercent des compétences sur un même territoire, à l'égard d'une même matière, l'un vis-à-vis d'un groupe déterminé de personnes, l'autre vis-à-vis d'un autre groupe de personnes. Fr. Rigaux écrivait à juste titre : «... il faut affirmer avec la plus grande force que chaque Communauté forme un ordre juridique clos, doté sur son territoire d'une compétence exclusive et que les situations localisées sur ce territoire doivent demeurer à l'abri de toute immixtion d'une autre Communauté»<sup>(48)</sup>. Les tentatives du Conseil de la Communauté française visant à protéger les francophones sur le territoire de la région de langue néerlandaise dénoncent un refus d'acceptation de la logique fédérale élémentaire.

---

(44) Décret Comm. Fr. 2 décembre 1982, relatif aux institutions françaises d'enseignement qui dispensent un enseignement en dehors des limites territoriales de la Communauté française, *Mon. B.*, 15 janvier 1983.

(45) Décret 30 juin 1982, relatif à la protection de la liberté de l'emploi des langues et de l'usage de la langue française en matière des relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que des actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements, *Mon. B.*, 27 août 1982.

(46) Décret Comm. Fr., 26 juin 1984 assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française, *Mon. B.*, 6 juillet 1984.

(47) 1. Cour d'Arbitrage du 22 janvier 1986, n° 8, *Mon. B.*, 2 février 1986, *J.T.*, 1986, 494, voir aussi *St. VI. R.*, 1981-1982, 10 mars 1982, 75/2, Avis négatif du Conseil d'Etat sur une proposition de décret «betreffende de Nederlandstalige onderwijsinrichtingen die onderwijs verstrekken buiten het grondgebied van de Vlaamse Gemeenschap», 2. Cour d'Arbitrage du 30 janvier 1986, *Mon. B.*, 12 février 1986, *J.T.*, 1986, 215. Cf. VELAERS J., «Het Arbitragehof herstelt de rechtszekerheid - de arresten van 30 januari 1986 inzake het taalgebruik inzake sociale betrekkingen», *R.W.*, 1985-1986, 1953-1972; 3. Cour d'Arbitrage du 26 mars 1986, *Mon. B.*, 17 avril 1986, *J.T.*, 1986, 562. Cf. VELAERS J., «Het taalgebruik en de taalkennis van de gemeentelijke overheid in het Nederlands taalgebied na het arrest van het Arbitragehof van 26 maart 1986», *T.B.P.*, 1986, 343-360.

(48) RIGAUX F., «Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application», *Ann. Dr.*, 1984 (285-331), 319.

La Cour d'Arbitrage a consacré l'exclusivité des compétences territoriales des Communautés. Dans son arrêt du 30 janvier 1986<sup>(49)</sup> relatif à l'emploi des langues dans les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, la Cour d'Arbitrage a tranché clairement la controverse fondamentale relative au rattachement territorial de la compétence dans les matières communautaires. La Cour a estimé qu'un «système de répartition exclusive de compétence territoriale suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisée dans le territoire de sa compétence de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur». «Dans le respect des dispositions constitutionnelles les conseils de communauté peuvent déterminer le critère ou les critères en application desquels l'objet des normes qu'ils adoptent est localisé, selon eux, dans leur aire de compétence. Les critères choisis sont, toutefois, soumis au contrôle de la Cour, laquelle a pour mission de veiller à ce que les conseils n'excèdent ni leur compétence matérielle ni leur compétence territoriale»<sup>(50)</sup>.

Chaque fois qu'une assemblée législative adopte une loi, un décret ou une ordonnance applicable en dehors du domaine pour lequel cette assemblée législative est compétente, il est porté atteinte aux règles de répartition de compétences. S'il s'agit d'une matière se rapportant à plusieurs régions linguistiques, la Cour déterminera le facteur de rattachement prépondérant qui permet de la situer dans le domaine territorial de compétence d'une de ces assemblées législatives. Celle-ci aura alors une compétence exclusive. Finalement il appartient à la Cour d'Arbitrage de se faire «une perception de l'objet, de la nature et éventuellement du but de la compétence matérielle attribuée pour apprécier la localisation dans l'aire de compétence fixée par la Constitution de l'objet de la norme édictée».

La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage vise à éviter les conflits : elle oblige les conseils à se borner à leur propre territoire et à s'abstenir de toute ingérence dans le territoire des autres Communautés. Une répar-

---

(49) Cour d'Arbitrage 30 janvier 1986, n° 9, *B.S.*, 12 février 1986, *J.T.*, 1986, 215, voir aussi l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, 24 novembre 1983, n°s 15.064/8 et 15.107/8.

(50) Voir dans le même sens, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, du 23 novembre 1983, n°s 15.064 et 15.107/8 sur la proposition de décret modifiant le décret du 19 juillet 1973 : «... pour les matières ayant des points de rattachement avec la sphère de compétences territoriales de plus d'une des trois entités, les compétences *ratione loci* respectives de l'Etat et des deux Communautés devront être définies sur base des règles de localisation applicables uniformément à une ou plusieurs des trois entités. Il importe donc de choisir, pour les situations dites mixtes, un ou plusieurs critères de localisation permettant de définir avec quelle sphère de compétence territoriale ces situations sont censées être le plus étroitement liées».

tition de compétences qui permettrait la prise en considération de critères exclusivement personnels devrait nécessairement conduire à des conflits inextricables. Cela impliquerait, en effet, l'introduction d'une sous-nationalité généralisée donnant à tous les Belges — où qu'ils puissent se trouver — le droit de choisir à quelle communauté ils désirent appartenir. Cela impliquerait encore qu'en permanence des décrets des différents Conseils seraient applicables dans une même région linguistique. En raison de leur champ d'application «personnel» ils seraient applicables à tous ceux qui déclarent, «à la carte», par le choix de la langue, appartenir à la Communauté en question<sup>(51)</sup>. Ce n'est pas seulement un mauvais fondement pour un état fédéral, c'est en outre contraire aux principes de base de la réforme institutionnelle belge, qui n'a pas créé de sous-nationalité<sup>(52)</sup>.

### ***E. Droit du sol contre droit des gens***

Le fait que la Cour d'Arbitrage ait fait prévaloir dans son arrêt le droit du sol sur le droit des gens, en ce qui concerne les règles de répartition de compétence, est conforme à la logique du système fédéral. Dans un état fédéral le *ius personae* (le droit des gens) peut également être sauvegardé par la Constitution; non pas par les règles de répartition des compétences — pour lesquels le *ius loci* (le droit du sol) est nécessairement d'application — mais bien par les articles garantissant les droits et libertés fondamentales des citoyens. Les droits des minorités, linguistiques ou autres, des états membres sont garantis par ou en vertu de la Constitution<sup>(53)</sup> et par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>(54)</sup>.

Dans le passé, la sauvegarde des droits et libertés fondamentales dans l'Etat fédéral belge, a donné lieu à deux malentendus. Le premier est qu'il appartiendrait à une composante de l'état fédéral de sauvegarder les droits des minorités (linguistiques) dans l'autre composante. Un autre malentendu est que le principe de territorialité, qui est à la base du système fédéral, serait contraire aux traités internationaux en matière de droits et libertés.

Dans un état fédéral il n'est pas du ressort des états membres de protéger les droits et libertés des minorités, en violant la répartition des compétences telle qu'elle est fixée par la Constitution et par les lois

---

(51) L'Exécutif de la Communauté française a défendu cette thèse devant la Cour d'Arbitrage : «La langue parlée par une personne constitue un élément déterminant en vue de savoir qui est compétent envers elle» in Cour d'Arbitrage, 30 janvier 1986, n° 8, *J.T.*, 1986, 216.

(52) RIGAUX F., «Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application», *o.c.*, 316.

(53) Art. 6, 6bis et 23 de la Constitution.

(54) Voir art. 14 Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et art. 26 et 27 Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

prises en vertu de celle-ci. La Cour d'Arbitrage l'a rappelé dans son arrêt du 14 décembre 1988<sup>(55)</sup>. Il s'agissait du recours en annulation du décret de la Communauté française du 17 juillet 1987<sup>(56)</sup>. Ce décret avait pour objet «la protection contre toute discrimination linguistique, à l'égard de la langue française, de sa diffusion, de son usage, notamment par rapport à la liberté de choix du corps électoral», et assurait «aux minorités culturelles et linguistiques les droits garantis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de New York»<sup>(57)</sup>. D'après la Cour d'Arbitrage la Communauté française ne pouvait trouver dans ce traité aucun fondement juridique pour garantir à quiconque, où qu'il se trouve, et notamment dans les communes où il existe une culture francophone, le droit d'avoir une vie culturelle propre et d'employer la langue française. «Ce pacte, en effet, ne déroge pas à la répartition interne des compétences opérées par la Constitution entre les législateurs internes respectifs. Seul le législateur qui, conformément à la répartition interne des compétences est habilité à régler la matière faisant l'objet du traité, peu importe qu'il ait ou non un effet direct, a le pouvoir de reproduire, d'explicitier ou d'exécuter les dispositions dudit traité». En ce qui concerne l'emploi des langues la compétence des communautés est limitée matériellement aux trois matières visées à l'article 59bis, § 3, de la Constitution et territorialement aux régions linguistiques respectives, à l'exception des «communes à facilités» (art. 59bis, § 4, 2<sup>e</sup> alinéa C.).

Le système fédéral belge basé sur le principe de la territorialité et comportant des régions linguistiques homogènes ne semble par ailleurs pas porter atteinte aux droits et libertés garantis dans les traités internationaux. Cela a été confirmé à deux reprises au niveau international.

Dans un arrêt du 23 juillet 1968, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé que l'interdiction de toute discrimination sur base de la langue n'empêche pas que l'homogénéité linguistique d'une région déterminée soit protégée. La Cour européenne a, en effet, jugé qu'une politique qui tend «à décourager (dans la région unilingue néerlandaise) la création ou le maintien d'écoles où l'enseignement se dispenserait exclusivement en français» et «à instaurer un régime scolaire qui, dans la région unilingue néerlandaise, favorise le seul ensei-

---

(55) Cour d'Arbitrage, 14 décembre 1988, n° 40, *B.S.*, 31 décembre 1988; voir aussi avis Conseil d'Etat, *Doc. Parl.*, Cons. Comm. Fr., 1985-1986, 13 octobre 1986, n° 30/2.

(56) Décret Communauté française 17 juillet 1987 réglant l'emploi des langues par les mandataires publics dans la région de langue française et portant application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981.

(57) *Doc. Cons. Comm. Fr.*, 1985-1986, n° 1, 21 mai 1986.

gnement dispensé en néerlandais tout comme il consacre l'homogénéité linguistique de l'enseignement dans la région unilingue française» ne peut être considérée comme une discrimination en raison de la langue au sens de l'article 14 de la Convention européenne. «Elle repose tout d'abord, sur cet élément objectif que constitue la région. Elle s'inspire en outre d'un intérêt public, celui d'assurer que tous les établissements scolaires dépendant de l'Etat et existant dans une région unilingue, dispensent leur enseignement dans la langue qui est, au premier chef, celle de la région»<sup>(58)</sup>. La Cour reconnaît ainsi que la protection de l'homogénéité linguistique d'une région est un but légitime qui justifie une distinction de traitement dans la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention.

Dans un arrêt plus récent du 2 mars 1987<sup>(59)</sup>, la même Cour a jugé que la condition que les mandataires politiques connaissent et emploient la langue de la région n'est pas, elle non plus, contraire à l'interdiction de discrimination. Il s'agissait d'une plainte de quelques francophones habitant la périphérie bruxelloise. Selon la loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980, les élus prônant serment en français au parlement national, sont exclus du Conseil flamand. La thèse selon laquelle l'article 14 de la Convention européenne juncto l'article 3 du premier protocole additionnel était ainsi violé — puisque les électeurs francophones résidant dans les communes de l'arrondissement administratif de Halle-Vilvoorde ne pouvaient élire des représentants dans le Conseil flamand, alors que les électeurs néerlandophones avaient bien cette faculté — a été rejetée. La Cour européenne a estimé que le système belge, basé sur le principe de territorialité, n'est pas contraire à la Convention même si cela «entraîne pour les minorités linguistiques, la nécessité d'accorder leurs suffrages à des personnes aptes et prêtes à user de la langue de leur région».

### ***F. Evaluation***

La reconnaissance par la Cour d'Arbitrage que le principe de la territorialité s'applique non seulement aux compétences régionales mais également aux compétences communautaires est à notre avis une condition *sine qua non* pour une coexistence harmonieuse des Communautés et Régions dans ce pays. La Cour européenne des droits de l'homme a également consacré, à deux reprises, le principe de la territorialité.

---

(58) C.E.D.H., 23 juillet 1968, relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique, *Publ. Cour*, Série A, pp. 43 et 44.

(59) C.E.D.H., 2 mars 1987, Mathieu-Mohin et Clerfayt, *Publ. Cour*, Série A, n° 113, 57.

Une pacification durable dans le cadre du système fédéral belge ne pourra être réalisée que si ce principe de la territorialité est accepté par chaque communauté. Dans la déclaration gouvernementale récente de l'Exécutif flamand, le président Geens a déclaré à ce sujet : «Les relations avec les autres Communautés et Régions de ce pays peuvent et doivent être réorganisées. La Communauté flamande est ouverte à une approche positive, à condition que nos partenaires respectent pleinement notre propre identité et l'intégrité de notre territoire»<sup>(60)</sup>.

### **3. L'union avec Bruxelles**

Une dernière priorité des Flamands dans le cadre de l'organisation fédérale de ce pays résidait dans le fait que le lien entre la Communauté flamande et la minorité flamande à Bruxelles devait être maintenu<sup>(61)</sup>. Il apparaîtra ci-après que ce lien entre les Flamands demeure intact pour les compétences communautaires tant à la Communauté flamande (A) qu'à Bruxelles (B). La ville de Bruxelles a d'ailleurs été choisie comme capitale de la Communauté flamande.

La liaison a toutefois été rompue par les compétences régionales et celles de l'agglomération qui sont exercées par une troisième région, à savoir la Région de Bruxelles-Capitale (C). Dans la loi du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, des garanties ont toutefois été prévues pour assurer la participation des Flamands bruxellois à la gestion de leur Région.

#### ***A. Les Bruxellois flamands au sein de la Communauté et de la Région flamandes***

Par décret du 6 mars 1984, Bruxelles a été désignée comme capitale de la Communauté flamande<sup>(62)</sup>. Le Conseil flamand et l'Exécutif flamand sont donc installés à Bruxelles et y exercent tant les compétences communautaires que régionales.

La liaison entre la Flandre et les Bruxellois flamands se reflète dans la composition de ses institutions. Les députés et les sénateurs élus par le collège électoral de l'arrondissement de Bruxelles (Bruxelles-Capitale, Halle-Vilvoorde) ainsi que les sénateurs élus par le Conseil provincial du Brabant et les sénateurs élus par le Sénat font partie du

---

(60) *Hand. VI. R.*, 1988-1989, 8 novembre 1988, 16.

(61) Cf. DE CUYPER A.G. et DE BRUYNE J.G.L., *De staatshervorming. Bijzondere problemen*, Zele, De Bruyne, 1987, 246-251.

(62) *Decr. VI. R.*, 6 maart 1984 betreffende de keuze van Brussel tot de hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap, *B.S.*, 12 mei 1984.

Conseil flamand s'ils ont prêté serment en néerlandais<sup>(63)</sup>. Depuis les élections législatives du 13 décembre 1987, le Conseil flamand compte cinq membres bruxellois. Ils ne participent toutefois pas aux votes sur les matières relevant de la compétence de la Région flamande (art. 50). Le législateur spécial a ainsi voulu tenir compte de l'objection formulée par le Conseil d'Etat. L'article 107quater de la Constitution stipule que les organes régionaux doivent être composés de mandataires élus. D'après le Conseil d'Etat, cela implique qu'il y ait dans le chef de l'élu un lien avec la Région dans laquelle ou pour laquelle il est élu. Etant donné que ce lien n'existe pas directement entre les élus bruxellois et la région flamande, ils n'ont dès lors pas de voix délibérative pour les matières régionales flamandes. Ils ont cependant bien le droit d'initiative et le droit de participer aux discussions<sup>(64)</sup>.

En outre, un membre au moins de l'Exécutif flamand doit appartenir à la région bilingue de Bruxelles-Capitale. A cette fin, l'article 64 stipule que si lors de la constitution de l'Exécutif flamand, après la désignation de l'avant-dernier membre, aucun membre appartenant à la Région bilingue de Bruxelles-Capitale n'est élu, le scrutin pour la désignation du dernier membre est limité aux candidats appartenant à la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Le membre bruxellois de l'Exécutif n'aura qu'une voix consultative aux délibérations de l'Exécutif sur les matières relevant de la compétence de la Région flamande (art. 76, § 1, L. Spéc.). L'équivalence totale entre les Bruxellois flamands et les Flamands au Conseil et à l'Exécutif flamands, n'a pas pu être réalisée. Elle aurait été incompatible avec la distinction constitutionnelle entre les matières communautaires et régionales à laquelle l'article 59bis, § 1, de la Constitution autorisant la liaison institutionnelle, n'a pas porté atteinte<sup>(65)</sup>.

### ***B. La Communauté flamande à Bruxelles***

Dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale la Communauté flamande est compétente tant dans les matières culturelles et d'enseigne-

---

(63) Par ce fait, ils font, en effet, partie du groupe linguistique néerlandais de la Chambre ou du Sénat (art. 1, § 1, 2° et § 2, 2° de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *Mon. B.*, 6 juillet 1971) et par conséquent aussi du Conseil flamand (art. 29, § 1, L. Spéc. 8 août 1980).

(64) Le législateur spécial n'a pas tenu compte de l'objection du Conseil d'Etat qui qualifiait ces aspects de la participation à l'exercice de la compétence décrétole également d'inconstitutionnels, *Doc. Parl.*, Sénat, S.E., 1979, n° 261/1, annexe I, 11 et suivantes (avis du Conseil d'Etat des 31 mai 1979 et 6 juin 1979).

(65) Cf. *Doc. Parl.*, Chambre 1985-1986, n° 554/2. L'avis du Conseil d'Etat du 12 novembre 1986 qualifie d'inconstitutionnelle l'abrogation des articles 50, 51 et 76 de la loi spéciale.

ment, que dans les matières personnalisables, à l'égard des institutions dites unicommunautaires établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui, soit en raison de leurs activités (art. 59bis, § 4, 1<sup>er</sup> alinéa C.) soit en raison de leur organisation (art. 59bis, § 4bis C.) doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande.

Dans les matières communautaires à Bruxelles, la Commission communautaire flamande agira en tant que pouvoir organisateur<sup>(66)</sup>. Dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises un lien particulièrement étroit a été établi entre la Communauté et la Commission communautaire à Bruxelles. Ainsi, la Commission communautaire flamande est en quelque sorte une institution fonctionnellement et territorialement décentralisée de la Communauté flamande<sup>(67)</sup>. Elle est dotée d'un organe de délibération propre — le groupe linguistique néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale — et d'un organe exécutif propre, à savoir le collège composé des deux membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale appartenant au groupe linguistique néerlandais.

Les activités de la Commission communautaire flamande, agissant en tant que pouvoir organisateur, peuvent être financées par une dotation annuelle inscrite au budget du Conseil flamand (art. 82, § 2, L. Spéc. Brux.). Le Conseil flamand peut également déléguer à la Commission communautaire flamande une compétence réglementaire (art. 65, 1<sup>er</sup> alinéa, L. Spéc. Brux.). En outre, le Collège de la Commission communautaire flamande peut être directement chargé par le Conseil flamand de prendre «des mesures individuelles et d'exécution (...) moyennant avis conforme du groupe linguistique concerné sur le principe de la délégation et sur le transfert des moyens financiers corrélatifs» (art. 66, L. Spéc. Brux.).

L'exécutif flamand peut également autoriser le Collège flamand à poursuivre des expropriations (art. 81, L. Spéc. Brux.). La Communauté flamande peut, par décret, organiser la tutelle administrative sur les activités de la Commission communautaire flamande (art. 83, L. Spéc. Brux.). Un membre bruxellois de l'Exécutif flamand assiste, avec voix consultative, aux séances du collège de la Commission communautaire flamande (art. 76, L. Spéc. Brux.).

---

(66) Art. 108ter, § 3 C. et art. 61 et 64, L. Spéc. 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *Mon. B.*, 14 janvier 1989.

(67) Cf. VAN ORSHOVEN P., «Het nieuwe statuut van Brussel : een derde Gewest, een enige agglomeratie, drie «Gemeenschapscommissies» en een vierde gemeenschap», studiedag «Hervorming der instellingen. Tweede fase», Brussel, 7 avril 1989, p. 34.



Enfin, il a également été instauré une Commission commune. Elle dispose, pour les matières personnalisables, de la pleine compétence résiduaire dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Elle est compétente à l'égard des «institutions qui, par leur organisation, n'appartiennent pas exclusivement à une Communauté, en d'autres termes qui sont bilingues, ainsi qu'aux individus à l'égard desquels les Communautés sont constitutionnellement sans compétence à Bruxelles»<sup>(68)</sup>. Van Orshoven a appelé cette Commission communautaire commune, à juste titre, une «quatrième Communauté», à savoir «la Communauté bicommunautaire personnalisable»<sup>(69)</sup>. Pour mener sa politique, la Commission communautaire commune, dont l'Assemblée réunie et le Collège réuni sont les organes, dispose, en effet, d'instruments quasi identiques à ceux des trois autres Communautés. Elle est notamment compétente pour édicter des ordonnances qui peuvent modifier les lois. L'équivalence des deux communautés à Bruxelles est garantie dans les institutions de la Commission communautaire commune. L'Assemblée réunie est composée des membres des groupes linguistiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (art. 60, alinéa 4, L. Spéc. Brux.). Toute résolution de cette Assemblée réunie doit cependant être prise à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique (art. 72, alinéa 4, L. Spéc. Brux.). Le Collège réuni est composé paritairement. Les deux membres du collège communautaire flamand et les deux membres du collège communautaire français en font partie (art. 60, alinéa 4, L. Spéc. Brux.). Entre la Communauté flamande et la Commission communautaire commune, il existe également un lien : le membre bruxellois de l'Exécutif flamand, comme celui de l'Exécutif de la Communauté française, participe avec voix consultative aux séances du collège réuni (art. 76, alinéa 2, L. Spéc.).

### ***C. Les Bruxellois flamands dans la Région de Bruxelles-Capitale***

Bien que la Région de Bruxelles-Capitale ne soit pas le sujet de notre contribution, nous ne pouvons conclure sans décrire brièvement le statut de la minorité des Bruxellois flamands au sein des institutions de la troisième région.

Durant de longues années le mouvement flamand s'est opposé à une réforme de l'Etat à trois. En Flandre un consensus existait pour dire qu'un fédéralisme à trois — qui ferait de Bruxelles à la fois une région à part entière et un troisième pouvoir qui pourrait assumer le rôle

---

(68) *Doc. Parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514/2, 45.

(69) Voir VAN ORSHOVEN P., «Het nieuwe statuut van Brussel : een derde Gewest, een enige agglomeratie, drie «Gemeenschapscommissies» en een vierde gemeenschap», *o.c.*, pp. 34-35.

d'arbitre entre la Flandre et la Wallonie — était hors de question. Suite à leurs mauvaises expériences, entre autres au Conseil de l'agglomération bruxelloise, les Flamands craignaient de se retrouver minoritaires. Telle est la raison pour laquelle ils ont toujours été partisans d'une réforme de l'état à deux<sup>(70)</sup>.

Aujourd'hui la Région bruxelloise, rebaptisée Région de Bruxelles-Capitale, est un fait. La classe politique flamande a été disposée à procéder à l'instauration de cette région reconnue déjà depuis 1970 par l'article 107quater de la Constitution, à condition toutefois, qu'il soit tenu compte de quelques aspirations flamandes relatives au statut de cette Région de Bruxelles-Capitale. C'est pour cette raison que la troisième région n'est pas complètement équivalente aux autres. Tant au niveau juridictionnel qu'au niveau politique, une certaine « tutelle » a été organisée. Sur le plan juridictionnel, les ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale sont soumises à un contrôle, quoique limité, de la légalité (art. 9, L. Spéc. Brux.). Les juridictions peuvent contrôler les ordonnances en ce qui concerne leur conformité à la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises et à la Constitution, à l'exception des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution et des règles de répartition de compétences, qui relèvent de la compétence de la Cour d'Arbitrage<sup>(71)</sup>. Sur le plan politique, un contrôle d'opportunité est prévu au niveau national afin de préserver le rôle international de Bruxelles et sa fonction de capitale du pays. A cette fin, les ordonnances du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et les arrêtés de l'Exécutif, pris en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de travaux publics et des transports, peuvent être suspendus par le Roi et annulés par le Sénat (art. 45, L. Spéc. Brux.).

La crainte des Bruxellois flamands de se retrouver minoritaires a, elle aussi, été prise en considération. Comme au niveau national des garanties pour la minorité ont été inscrites dans la loi spéciale. Dans le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, la « sonnette d'alarme » pourra être tirée par les trois quarts au moins des membres d'un groupe linguistique du Conseil qui estiment qu'un projet ou une proposition d'ordonnance sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés. Dans ce cas, la procédure au sein du Conseil est suspendue et la motion est renvoyée à l'Exécutif qui, dans les trente

---

(70) Cf. Overlegcentrum van de Vlaamse Verenigingen - *De Staatshervorming, Standpunten van de Vlaamse Verenigingen*, 23 février 1987.

(71) Art. 9, Loi spéciale 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *Mon. B.*, 14 janvier 1989; voir ALEN A., «Het nieuwe België in drie fasen. Een schematisch overzicht», *T.B.P.*, 1989, 67-85 (75); SIMONART H., «Les règles bruxelloises», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, 174-180.

jours émet un avis motivé et, le cas échéant, amende le projet ou la proposition (art. 31, L. Spéc. Brux.).

Cet Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale sera paritaire, le président excepté<sup>(72)</sup>. La formule s'inspire de celle du Conseil des Ministres national qui est également composé paritairement, le Premier Ministre éventuellement excepté. Les deux organes exécutifs délibèrent collégalement et selon la règle du consensus. Le principe du consensus au sein de l'Exécutif peut offrir à la minorité flamande à Bruxelles les mêmes garanties qu'offre la parité au sein du Conseil des Ministres à la minorité francophone de ce pays. «Consensus» n'est toutefois pas synonyme d'unanimité. Le principe du consensus n'exclut pas un vote majorité contre minorité, mais signifie simplement qu'on s'efforce d'aboutir, par la concertation, à une décision sur laquelle chaque Ministre peut marquer son accord. Si l'on n'y parvient pas, la décision sera adoptée à la majorité. Le Ministre qui se retrouve minoritaire a alors le choix : «ou bien il s'incline devant la décision prise et il s'abstient au nom de la solidarité requise, de toute critique ultérieure à l'égard de la décision prise, ou bien il offre sa démission»<sup>(73)</sup>. Au Conseil des Ministres, on ne peut pas se permettre le vote en bloc d'un groupe linguistique contre l'autre. Dans ce cas, la voix du Premier Ministre serait prépondérante. Une telle situation entraînerait toutefois et à coup sûr la chute du gouvernement.

Au sein de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, les Ministres flamands pourront transformer la règle du consensus, interprété de la sorte, en un instrument de participation à la politique menée par l'Exécutif, lorsqu'une impasse surgit entre flamands et francophones<sup>(74)</sup>. En effet les membres flamands de l'Exécutif disposent en quelque sorte d'une minorité de blocage. En menaçant de démissionner — et en démissionnant effectivement au besoin — ils peuvent bloquer la prise de décisions au sein de l'Exécutif. La situation des membres de la minorité au sein de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale est, à cet égard, différente de celle des membres de la minorité au sein de

---

(72) Art. 34.

(73) Voir dans ce sens pour le Conseil des Ministres, le Premier Ministre W. MARTENS, *Ann. Parl.*, 1979-1980, Sénat, 24 janvier 1980, 427; cf. ALÉN A., *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch publiek recht, Boek I, De Instellingen*, Brussel, Story Scientia, 1988, 184; LAUVAUX P., *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif, o.c.*, 213.

(74) Une telle impasse pourrait d'ailleurs se présenter plus souvent qu'en Conseil des Ministres étant donné que la loi spéciale du 12 janvier 1989 prévoit la possibilité que l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale soit formé sans qu'un accord entre les majorités des groupes linguistiques garantisse la cohésion au sein de l'Exécutif. En l'absence de la présentation d'une liste commune avec les noms des cinq membres de l'Exécutif, chaque groupe linguistique désignera ses deux membres. Le président est alors élu par le Conseil complet.

l'Exécutif flamand. Celui-ci est composé proportionnellement, mais ne fonctionne pas selon le principe du consensus, mais selon la règle de la majorité<sup>(75)</sup>. A notre avis, les membres de la minorité de l'Exécutif flamand peuvent se manifester en tant que telle. Ils peuvent se distancer d'une décision prise par la majorité en la critiquant ouvertement. Les membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas cette faculté. Dès qu'une décision est prise et qu'ils n'ont pas démissionné, ils doivent se rallier à la décision prise. «Non datur tertium»<sup>(76)</sup>. Le ministre des réformes institutionnelles Dehaene a fait observer à juste titre que la règle du consensus signifie que la minorité a le choix entre «buigen of barsten», «se soumettre ou se démettre»<sup>(77)</sup>. S'ils optent pour la démission, l'Exécutif n'est plus composé régulièrement. Il doit alors être pourvu sans délai au remplacement des membres démissionnaires. Tant qu'ils ne sont pas remplacés, l'Exécutif ne peut, à notre avis, qu'expédier les affaires courantes<sup>(78)</sup>.

En considérant que l'harmonisation nécessaire entre les deux Communautés est le but à atteindre, il est certain que la «sonnette d'alarme» et la parité au sein de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, constituent, tout comme au niveau national, des garanties pour la minorité linguistique : celle-ci pourra participer pleinement aux travaux des institutions bruxelloises.

## Conclusion

Trois révisions de la Constitution ont doté les Communautés et les Régions d'institutions, de compétences, d'un territoire et de moyens financiers qui leur permettront de mener une politique autonome. La Constituante a su rencontrer, à un degré satisfaisant, quelques aspirations profondes du Mouvement flamand, à savoir l'unité des institutions communautaires et régionales flamandes, l'unité du territoire flamand et l'unité de la Flandre et des Bruxellois flamands. L'équivalence

---

(75) Art. 74, 2°, L. Spéc., 8 août 1980, voir supra.

(76) Comme les Exécutifs de la Communauté française et de la Région wallonne, et comme l'Exécutif flamand de la troisième phase, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale décidera collégalement sur base de la règle du consensus. M. Uyttendaele en avait conclu, à juste titre, que les membres des Exécutifs communautaires et régionaux se retrouvant dans la minorité «... ne pourront rester membres de l'Exécutif tout en proclamant leur désaccord avec un tel ou tel aspect de la politique de cet organe mais seront tenus de présenter leur démission» (UYTTENDAELE M., «Nomination, démission et remplacement des membres des Exécutifs flamands, de la région wallonne et de la communauté française», o.c., 235). Voir aussi NEELS L., «De Vlaamse Executieve», o.c., 1306. Dans le même sens *Doc. Parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, 52 (exposé des motifs).

(77) *Doc. Parl.* Chambre, 1988-1989, n° 661/4, 56.

(78) Cf. art. 73, loi spéciale 8 août 1980, rendue applicable à la région de Bruxelles-Capitale par l'article 36, alinéa 1 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

des deux grandes communautés linguistiques de notre pays, est garantie tant au niveau national, qu'au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale. Les Wallons, les francophones, les germanophones, les Bruxellois et les Flamands découvriront dès maintenant, de plus en plus, que pour réussir, le fédéralisme belge devra être un fédéralisme de coopération entre des «voisins». Le respect des principes de «bon voisinage» est une condition *sine qua non* pour la réussite de ce «fédéralisme d'union». Comme l'écrivait Chesterton : «Nous faisons nos amis, nous faisons nos ennemis, mais Dieu fait notre voisin» (*Les Hérétiques*).

François Jongen

---

## Communauté française et Région wallonne Wallonie-Bruxelles, même combat ?

Au regard de l'insipidité intrinsèque du magma des feuilletons bourre-journaux de l'été 89 (les Belges à l'étranger, les étrangers en Belgique, les Belges à la plage, les Belges à la montagne, nos ministres en vacances, les monuments qui les ont inspirés, on en passe et de pires), la seule saga témoignant de quelque originalité aura été le débat, relancé par *La Libre Belgique*, de l'éventuelle absorption par la Région wallonne de tout ou partie des compétences de la Communauté française.

Sans doute *La Libre* ne faisait-elle là qu'amplifier une proposition lancée, dès le mois d'avril, par José Happart. Sans doute aussi cette question passionnait-elle plus le microcosme politique que les foules huilées et bronzantes de notre littoral. Il n'empêche : le débat a, depuis, pris un tel essor que le parti socialiste s'est trouvé divisé en deux camps et que l'affrontement a fait, plusieurs jours durant, la une des journaux. Comment en est-on arrivé là ?

Au commencement, il y a la Belgique de papa, une et unitaire. Trop longtemps perçue — non sans raisons — comme instrument de domination des Francophones sur les Flamands, elle est appelée à disparaître dès lors que ces derniers vont se voir reconnaître la place qui leur revient légitimement. Ainsi sera fait : de centre Harmel en groupe des 28, la Belgique connaît, en 1970, sa première révolution centrifuge. L'Etat unitaire est, proclame Gaston Eyskens dans un mot qui fera florès, dépassé par les faits. On s'engage dès lors dans une voie que presque tous considèrent comme inévitable, mais dont bien peu savent vers quoi et vers où elle conduira : le fédéralisme, signifiant assorti de signifiés divers et non concordants, et dont la première manifestation tangible sera de consteller la Constitution d'excroissances en forme de bis, de ter ou de quater.

## **Double fédéralisme**

On le sait : la Belgique fédérale repose sur une double division, communautaire d'une part, régionale de l'autre. Les trois Communautés — française, flamande et germanophone — ont pour critère initial la langue, tandis que les trois Régions — wallonne, flamande et bruxelloise — se définissent avant tout par un territoire. Le système belge présente donc la particularité de faire coexister deux fédéralismes qui, généralement, sont exclusifs l'un de l'autre : un fédéralisme de type personnel, et un fédéralisme, plus classique et réputé mieux viable, de nature territoriale.

À l'origine (soit de 1970 à 1980), les compétences des Communautés sont avant tout culturelles, cet adjectif faisant d'ailleurs partie de leur dénomination officielle : défense de la langue, beaux-arts, musées, bibliothèques, radio et télévision, loisirs et tourisme, etc., matières auxquelles viennent s'ajouter l'emploi des langues, quelques maigres compétences dans le domaine de l'enseignement, et la coopération entre Communautés et internationale.

Avec la révision de 1980, les Communautés vont se voir octroyer un nouveau paquet de compétences importantes : les matières dites personnalisables, néologisme désignant *grosso modo* tout ce qui peut être rattaché à un individu plutôt qu'à un territoire, et qui se traduit concrètement par la politique de la santé et l'aide aux personnes.

Du point de vue des compétences, la réforme de 1988 ne modifiera plus fondamentalement la situation des Communautés, le législateur spécial se contentant alors de certains aménagements, fruits de la pratique (transfert des Communautés aux Régions du pouvoir en matière de monuments et sites) ou d'une évolution inéluctable (dévolution aux Communautés de la compétence, jusque-là réservée au législateur national, de réglementer la publicité commerciale à la radio et à la télévision).

Autre caractéristique du système : les Communautés ne disposant pas d'un territoire précisément délimité, leurs normes trouvent à s'appliquer dans plusieurs régions. Ainsi, les décrets de la Communauté française s'appliquent dans la région de langue française, mais aussi, dans la région de Bruxelles-Capitale, aux institutions susceptibles d'être rattachées exclusivement à ladite Communauté.

Corollaire logique d'un fédéralisme basé sur la personne plutôt que sur un territoire, ce régime d'applicabilité territoriale des normes communautaires a deux effets majeurs. Le premier est de voir coexister sur une même portion du pays des décrets provenant des deux grandes Communautés, étant entendu qu'il subsiste un certain nombre de sujets

juridiques qui, faute d'un critère de rattachement exclusif, ne pourront être soumis ni aux uns ni aux autres, et ressortiront dès lors d'une troisième catégorie, le «bicommunautaire», confiée soit au pouvoir national (qui s'en saisit rarement), soit à des organes spécifiquement bruxellois.

La deuxième conséquence affecte plus spécifiquement la Communauté française, puisque la Région de Bruxelles abrite près d'un Francophone sur quatre (contre un Flamand sur trente) : chaque fois qu'il ne sera pas possible de trouver un critère de rattachement exclusif, les normes de la Communauté seront privées d'effet pour un quart de leurs destinataires potentiels. Ainsi par exemple, l'Exécutif de la Communauté française négociant avec une télévision étrangère les conditions financières de sa distribution sur le câble verra sa position affaiblie par le fait qu'il ne pourra de toutes façons pas s'opposer à ce que cette chaîne soit vue sans autorisation préalable par tous les Francophones de Bruxelles : en effet, le décret de la Communauté française sur l'audiovisuel ne peut s'appliquer à des télédiffuseurs bruxellois qui, par la nature même de leurs activités, ne se rattachent pas exclusivement à une des deux Communautés. C'est l'effectivité réelle de plusieurs règles de la Communauté française qui se trouve ainsi obérée.

A la différence des Communautés, les Régions disposent, elles, d'un territoire clairement établi. Dès lors, les compétences qui vont leur être dévolues dans la loi du 8 août 1980 seront plutôt d'ordre «territorialisable» : aménagement du territoire, environnement, rénovation rurale et protection de la nature, logement, politique de l'eau, économie, énergie, emploi. Ces compétences étant souvent assorties d'exceptions significatives, ce sont les Régions qui profiteront le plus du troisième vent fédéraliste, concrétisé dans la réforme de l'été 1988. A cette occasion, elles vont se voir attribuer nombre de pouvoirs supplémentaires, parmi lesquels une partie accrue de la politique économique ainsi qu'une compétence nouvelle dans le domaine des travaux publics et des transports. Sans doute l'Etat central garde-t-il encore quelques prérogatives importantes (union économique et monétaire, défense, relations extérieures, pouvoir résiduaire), mais l'étape est cependant essentielle : en 1988, le fédéralisme territorial fait un pas de géant.

### **Communautés avant tout**

Si les deux principes — communautaire et régional — sont inscrits dans la Constitution dès 1970 (3ter et 59bis pour les Communautés, 107quater pour les Régions), il faut rappeler que seul le premier va recevoir une application immédiate. Dès 1970, les grands domaines de compétence communautaire sont définis dans la Constitution, avant



d'être précisés l'année suivante par une loi spéciale. Dès 1971, les Communautés sont dotées d'institutions législatives autonomes — les Conseils culturels — habilitées à prendre des décrets ayant la même valeur et la même force que les lois nationales.

Hormis la régionalisation provisoire de 1974 que l'on ne citera que pour mémoire tant ses effets sont limités, l'article 107quater, de son côté, devra attendre 1980 avant de se concrétiser réellement : c'est à cette date seulement que les Régions seront, à l'instar des Communautés, dotées de Conseils puis d'Exécutifs autonomes. Encore faut-il préciser que seules deux des trois Régions seront alors en mesure de fonctionner : il faudra neuf ans de plus avant que Bruxelles ne bénéficie d'un statut sinon égal, en tout cas comparable.

Les raisons de cet étalement temporel de l'accouchement du fédéralisme belge sont sans doute multiples. Psychologiques, d'abord, en ce qu'il est plus facile pour un pays encore empreint de traditions unitaires de déléguer des compétences «accessoires» (puisque telle est la conception que le pouvoir politique a généralement des matières culturelles) que de se désaisir de prérogatives aussi essentielles que celles du domaine économique. Raisons géopolitiques ensuite, en ce que, de 1970 à 1980 (voire même à 1989 pour les plus naïfs), les Francophones vont garder l'espoir d'obtenir, à la faveur de la mise en place effective des pouvoirs régionaux, une «redéfinition» — lire un élargissement — des limites de la Région bruxelloise; espoir illusoire quand on connaît la détermination des Flamands en la matière, mais espoir néanmoins tenace.

Enfin, pour d'aucuns, la rapidité de l'avènement de la communautarisation et la lenteur du cheminement de la régionalisation ont aussi pour cause le fait que les Flamands étaient, à l'origine, demandeurs de la première et réticents à la seconde. L'autonomie culturelle est en effet avant tout une revendication flamande (les Francophones, culturellement dominants, n'ont pas le même intérêt à une telle indépendance), tandis que l'émancipation économique est plutôt l'expression de la volonté de certains cercles wallons de s'affranchir d'une structure de plus en plus contrôlée par la Flandre.

### **La quête de la légitimité**

Avant d'en arriver à l'actuel débat de l'absorption, c'est en termes de fusion que s'est longuement posée la question des rapports entre la Communauté française et la Région wallonne. On connaît la situation : du côté flamand, les deux institutions ont fusionné, se fondant en un seul Conseil et un seul Exécutif et permettant ainsi à la Flandre de parler d'une seule voix. La même possibilité est laissée à la Commu-

nauté française et à la Région wallonne, mais, depuis 1980, la majorité politique nécessaire à cette fusion n'a jamais pu être dégagée, loin de là.

Si elle peut paraître souhaitable pour accroître la cohésion et la force des positions francophones, la fusion se heurte actuellement à deux obstacles : politique, d'abord, psychologique ensuite.

Du point de vue politique, on constate que les vues des partis francophones sur le débat de la fusion sont avant tout motivées par leurs rapports de force. C'est parce qu'il est majoritaire en Région wallonne et qu'il craint de perdre cette position dominante par l'arrivée d'une population bruxelloise à forte coloration libérale que le Parti socialiste s'oppose à la fusion. C'est parce qu'il dispose d'un poids important à Bruxelles et qu'il aimerait obérer la domination du P.S. en région wallonne que le P.R.L. l'appelle de ses vœux.

L'argument psychologique ne doit pas être négligé. Pour la Flandre, il a été facile de fondre les 150.000 Flamands de Bruxelles parmi leurs 5.000.000 de coréligionnaires de Flandre, et ce d'autant plus que la conscience d'appartenance commune est profondément ancrée au nord du pays. Tout au contraire, l'intégration de quelque 850.000 Francophones bruxellois ne pourrait rester sans incidence sur la situation des 3.000.000 de Francophones de Wallonie : ceux-ci craignent, non sans raison, d'aliéner dans ce mariage une fraction de leur autonomie, étant naturellement méfiants à l'égard d'un pouvoir bruxellois perçu comme centralisateur.

Souligner les difficultés — voire l'impossibilité — de la fusion Communauté-Région, c'est aussi évoquer la difficulté que l'une et l'autre éprouvent à asseoir leur légitimité. Du côté flamand, ce problème n'existe pas : en un bon siècle de domination francophone, le *vlaams gevoel* a eu le temps de se forger et de devenir, pour la grande majorité des Flamands, la référence première. Même s'il n'a rien d'un excité linguistique, tout Flamand se sent flamand avant de se sentir belge, et le langage des médias est le reflet de ce sentiment profond.

Oserait-on écrire que Francophones et Wallons n'ont pas cette chance ? Non seulement, ils n'ont pas encore souffert assez longtemps de la supériorité économico-politique flamande — trente ans à peine — pour se forger une conscience commune, mais, en outre, ils restent encore majoritairement attachés à une identité belge par laquelle ils se définissent avant toute autre.

Dans ces conditions, comment s'étonner que les concepts de Communauté française et de Région wallonne n'aient pas encore réussi à asseoir leur légitimité auprès de leurs populations de référence. Côté

Wallonie, on peut penser que la reconnaissance ne pouvait de toutes façons se faire qu'à mesure que des compétences réelles et tangibles seraient exercées : la Région wallonne d'avant 1988 ne disposait pas de compétences économiques suffisantes pour s'imposer comme pouvoir au sens plein du terme. Maintenant qu'elle en est pourvue — quoique de façon encore limitée —, il lui appartiendra de prouver qu'elle répond effectivement à ce besoin qu'a pu laisser supposer le score fleuve de son étendard, José Happart, aux élections européennes de juin 1989.

Côté Communauté, le malaise semble plus profond. Bien qu'elle ait fait dès 1980 le plein des compétences qu'on pouvait logiquement lui confier, la Communauté française n'a pas, jusqu'ici, réussi à imposer son existence. Est-ce simplement à cause d'une dénomination dont peu de Belges sont vraiment enclins à se revendiquer? Même si l'histoire du Président Mitterrand demandant à Valmy Féaux combien de Français composaient cette fameuse Communauté française de Belgique semble trop belle pour être vraie, on ne peut cependant que souligner comme symptomatique le fait que les Francophones de Belgique aient choisi de se définir par un adjectif aussi susceptible d'ambiguïtés et de confusions.

Mais le problème de légitimité de la Communauté française est plus profond. Quelles que soient les déclarations d'universalisme linguistique faites çà et là, force est en effet de constater que la définition d'une identité et d'une citoyenneté se fait généralement par référence à une terre plutôt que par référence à une langue. Dépourvue d'un territoire homogène, la Communauté française peut dès lors difficilement empêcher que ses «ressortissants» fassent passer non seulement leur citoyenneté belge, mais aussi leur identité wallonne ou bruxelloise avant leur sentiment francophone. De la même façon que, hormis une frange rattachiste très minoritaire, peu nombreux sont les Francophones de Belgique qui, au-delà des déclarations politiques de circonstance du genre «je me sens plus près d'un patron de Liège que d'un ouvrier du Limbourg», se sentent sincèrement plus proches des Français que des Flamands, une majorité de Bruxellois est prête à s'allier avec les Flamands plutôt qu'avec les Wallons si tel est son intérêt économique. Les Flamands aussi connaissent d'ailleurs ce problème, eux qui ont les plus grandes peines à établir avec leurs voisins d'outre-Moerdijk des convergences fondées sur la langue.

Pendant plusieurs années, la Communauté française va tenter d'asseoir à l'extérieur la légitimité qu'elle ne réussit pas à se voir reconnaître à l'intérieur. Ouverture d'une prestigieuse vitrine parisienne, signature tous azimuts d'accords de coopération culturelle (jusques et y compris

dans les plus obscures républiques bananières), rien n'est négligé pour flatter dans le sens du poil ce comportement si typiquement belge qui consiste à chercher perpétuellement la réalité de son existence dans un miroir tendu par l'étranger.

Le débat sur le transfert aux Régions des compétences communautaires aura servi de signal d'alarme : malgré ces efforts déployés hors de nos frontières, le sentiment d'appartenance à la Communauté française est encore loin de faire l'unanimité, et il convient de le faire croître au plus vite. Dans ce sens, on voit paraître début septembre un appel plaidant pour le « ciment de la langue », signé de nombreux intellectuels et artistes. Mais quelques voix goguenardes se feront immédiatement entendre pour constater qu'une bonne partie de ces signataires sont engagés dans un lien de subordination financière, directe ou indirecte, à l'égard de la Communauté qu'ils soutiennent ainsi.

Semblablement, la fête du 27 septembre sera l'occasion d'un déploiement de forces sans précédent. Discours, interviews, manifestations culturelles, suspension des cours jusque dans les universités qui n'en demandaient pas tant, tout sera mis en œuvre pour convaincre la population de l'existence vaillante et saine de la Communauté française. Mais, au lieu d'éteindre l'incendie, ces interventions multiples des responsables de la Communauté ne font qu'attiser le débat. Ainsi, dans *Le Soir* du 5 octobre, l'écrivain et militant wallon Thierry Haumont signe, sous le titre « L'aveu d'impuissance de la Communauté française », une carte blanche assassine, constatant non sans pertinence que les discours officiels de la Communauté française sont obligés de recourir au concept de belgitude pour éviter une logique rattachiste qui est la seule conséquence possible d'une légitimité fondée sur la langue. Et Haumont de mettre en exergue que les deux porte-drapeau choisis par la Communauté française sont « Hergé, père d'un héros asexué (tout un symbole), et Brel, chantre de la Flandre ».

### **Absorption logique ?**

Sans doute les luttes d'influence au sein du Parti socialiste ne sont-elles pas étrangères à la virulence actuelle du débat sur l'absorption. Néanmoins, force est de constater que les développements récents de l'actualité ont apporté au moulin des « absorptionnistes » des arguments pertinents.

Il y a d'abord la mise en place de la Région bruxelloise. Aussi longtemps qu'elle n'existait pas, il importait de conserver un front francophone uni pour la mettre sur pied. En outre, la Communauté française était le seul lieu où les Francophones de Bruxelles pouvaient faire

valoir leurs intérêts spécifiques. Ce rôle conservatoire est désormais sans objet.

Mais l'installation de la Région de Bruxelles-Capitale est surtout déterminante en ce qu'elle entérine sans équivoque la logique du transfert de certaines compétences communautaires à un organe régional (en l'espèce, les commissions communautaires) et, consécutivement, la nécessité de l'autonomie de gestion par la Région de matières pour laquelle elle n'était jusqu'ici pas compétente. Dans ces conditions, la tentation est forte pour les Wallons de demander à bénéficier des mêmes transferts et de la même autonomie.

Parallèlement, on se pose des questions sur la viabilité économique de la Communauté française. Enfermée dans une enveloppe assez étroite et dépourvue d'un véritable pouvoir fiscal (à la différence de la Région), elle semble être dans l'impossibilité de trouver un équilibre budgétaire, et cette impuissance vient fort peu à point dès lors qu'on parle de la dépouiller de certaines de ses compétences trop coûteuses. Côté flamand, le problème est résolu par la fusion, qui permet d'opérer facilement des transferts budgétaires. Côté francophone par contre, la fusion restant des plus improbables, le transfert de compétences à la Région wallonne pourrait devenir la seule solution pour éviter une faillite complète.

Il faut dire aussi que les arguments invoqués jusqu'ici par les tenants du statu quo sont loin d'être convaincants. Outre le credo incantatoire sur l'unité de la langue lancé par le manifeste déjà cité, on entend Philippe Moureaux invoquer que «S'il n'y a plus de Communauté française, le parti socialiste francophone n'a plus de sens» ou Yvan Yliefé déclarer d'un ton péremptoire qu'il est impensable qu'un enfant de Wallonie reçoive un enseignement différent de celui d'un enfant de Bruxelles.

Au premier, on est tenté de répondre «so what?», ou, plus respectueusement, que le maintien d'une institution ne peut se justifier par le maintien d'une force politique, aussi importante soit-elle, et que son argument semble donc un peu insuffisant. Quant au second, comment ne pas souligner qu'il reproduit un raisonnement qui fut, jusqu'il y a peu, l'apanage des unitaristes, et qui consiste à proclamer comme une tautologie qu'on ne peut mettre en place la possibilité d'une différenciation parce que toute différence doit être refusée? On ne peut, après avoir longuement réclamé la communautarisation de l'enseignement au nom de spécificités réelles, nier d'autres spécificités tout aussi réelles pour en refuser une éventuelle régionalisation. Car, sur le fond, la régionalisation de l'enseignement est loin d'être illogique, quand on pense par exemple qu'un enfant de Bruxelles devra faire face à des

obligations de bilinguisme français/flamand tout autres que celles d'un enfant de Wallonie.

Si la régionalisation de l'enseignement est loin d'être irréaliste, que dire alors d'une régionalisation des matières personnalisables qui, plus encore, semble appelée par la logique? En fait, ce n'est que dans la gestion des matières purement culturelles (et on peut douter que le tourisme, par exemple, en soit vraiment une) qu'une compétence de la Communauté française se justifie encore véritablement. Il est évident que la défense et l'illustration de la langue ou la radio et la télévision par exemple gagnent à rester sous la houlette de la Communauté. Tout au plus devra-t-elle raisonner en termes moins exclusivement bruxellois, tant il est vrai que la centralisation de certaines pratiques culturelles est telle que la gestion culturelle de la Communauté française reste parfois perçue en Wallonie comme un substitut de gestion belge.

La Communauté française ne doit pas disparaître complètement. Cependant, après vingt ans de tâtonnements du fédéralisme, il faut peut-être se demander aujourd'hui si son rôle n'était pas essentiellement transitoire, et s'il n'est pas indispensable de redéfinir ses compétences dans le sens d'une meilleure cohérence de l'ensemble du système. C'est à ces conditions qu'elle pourra continuer à proclamer, chaque 27 septembre et en langue française, «Francophones de toutes les régions, unissez-vous».

## Les nouvelles institutions bruxelloises

### Introduction

L'accord politique conclu en mai 1988 entre les partenaires du gouvernement Martens VIII était attendu depuis le moment où, en 1970, le Parlement a introduit dans notre législation l'article 107quater créant trois régions, l'une d'entre elles étant la Région bruxelloise.

Alors que la communautarisation des matières culturelles réclamée par les Flamands a été engagée d'emblée, dix ans auront été nécessaires aux initiateurs de la réforme de l'Etat pour mettre en place la régionalisation du pays voulue par la Wallonie en matière sociale et économique. Encore les lois de réformes institutionnelles d'août 1980 n'ont-elles organisé, au mépris du prescrit constitutionnel, que deux régions, wallonne et flamande, en raison du fait qu'aucun accord n'avait pu se dégager à l'époque au sujet de la problématique bruxelloise.

Le désaccord comportait une dimension purement linguistique ; la délimitation territoriale de la Région bruxelloise amenait en effet à trancher la très délicate question des droits accordés aux Francophones habitant la périphérie bruxelloise. On peut cependant affirmer que, de manière plus générale, le Nord du pays, favorable à un Etat communautarisé où la capitale ne disposerait pas d'une autonomie propre, ne parvenait pas à se résoudre à mettre en œuvre la régionalisation à Bruxelles<sup>(1)</sup>.

Tandis que la Flandre et la Wallonie disposaient chacune d'institutions régionales, Bruxelles a donc continué à vivre pendant les années 1980 sous le régime de la régionalisation préparatoire datant de 1974. Gérée par un «Exécutif bruxellois» qui n'était en réalité qu'un comité ministériel du gouvernement national, Bruxelles n'a disposé pendant cette période ni d'une assemblée représentative, ni des moyens financiers octroyés aux autres régions.

L'exécution de la partie de l'accord de gouvernement relative à Bruxelles s'est faite en deux étapes. Parmi diverses dispositions consti-

---

(1) DE BRUYCKER Ph., *Bruxelles dans la réforme de l'Etat*, Courrier hebdomadaire du Crisp (C.H. Crisp) 1989. n° 1230-31.

tutionnelles, l'article 108ter a d'abord été révisé durant l'été 1988<sup>(2)</sup>. Le Parlement a ensuite adopté la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Le paysage institutionnel de la capitale a ainsi été complètement bouleversé, d'autant plus les nouveaux textes concernent, au-delà des institutions régionales, la manière dont les compétences communautarisées s'exercent à Bruxelles, ainsi que l'Agglomération bruxelloise. L'auteur entend décrire dans cet article les nouvelles institutions bruxelloises et dégager la signification qu'elles peuvent revêtir dans le contexte de la «Belgique nouvelle».

### **La Région de Bruxelles-Capitale<sup>(3)</sup>**

La mise en œuvre de la régionalisation à Bruxelles a une fois de plus mis en évidence l'extraordinaire complexité du fonctionnement politique de la Belgique contemporaine. Alors qu'on faisait, depuis près de 20 ans, mille supputations quant à l'exécution de l'article 107quater de la Constitution en ce qui concerne Bruxelles, la création des organes régionaux bruxellois s'est faite sur base de l'article 108ter de la Constitution dont un auteur a pu écrire que «c'est aujourd'hui la disposition la plus importante pour préciser le statut de Bruxelles»!<sup>(4)</sup>.

Par ailleurs, la révision de l'article 108ter de la Constitution a fait surgir de manière inattendue, non pas une Région bruxelloise, mais une Région de Bruxelles-Capitale compétente pour le territoire formé par les 19 communes de l'agglomération bruxelloise<sup>(5)</sup>. En vertu du paragraphe 2 de l'article 108ter, cette région est réputée créée en vertu de l'article 107quater; dans le même ordre d'idées, l'article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précise que la Région bruxelloise est dénommée Région de Bruxelles-Capitale! Sous réserve des particularités que nous signalerons, cette région fonctionne comme les régions wallonne et flamande, comme l'indiquent dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 les nombreux renvois qui sont faits à la loi du 8 août 1980.

### ***Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale***

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est composé de 75 membres élus tous les cinq ans; la première élection qui devait, selon

---

(2) Voyez sur ce point la révision de la Constitution - juillet 1988, C.H. Crisp 1988, n° 1207.

(3) Pour une étude détaillée de l'ensemble du fonctionnement des institutions bruxelloises, voyez LOUMAYE S., *Les nouvelles institutions bruxelloises*, C.H. Crisp 1989, nos 1232-33.

(4) DELPEREE F., «Les institutions», in *La Région de Bruxelles-Capitale*, ouvrage collectif, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 55.

(5) Voyez sur ce point GEHLEN S., *Bruxelles, Région à part entière? A propos de la révision de l'article 108ter de la Constitution*, Administration publique trimestriel 1988, pp. 200 et ss.



le texte de la loi, se dérouler en même temps que celle des députés au Parlement européen, est intervenue le 18 juin 1989<sup>(6)</sup>.

La principale caractéristique du conseil est qu'il est élu directement par les électeurs domiciliés dans l'une des 19 communes formant l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. L'élection directe, alors que les autres conseils régionaux et communautaires sont toujours composés des députés et sénateurs membres du Parlement national, confère aux conseillers régionaux bruxellois une légitimité particulière dont il faut espérer qu'elle permettra de mettre en œuvre une politique adaptée aux spécificités de la région et de dégager une véritable conscience bruxelloise. Cette particularité a, par ailleurs, amené certains observateurs à considérer que Bruxelles, après avoir connu de considérables retards dans le domaine de la régionalisation, acquiert paradoxalement une avance par rapport aux autres régions.

Il importe également de relever deux caractéristiques significatives du régime électoral du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. D'une part, l'acte de candidature au conseil doit être signé soit par cinq cents électeurs, soit par deux membres du Parlement national<sup>(7)</sup>, pour autant que ces personnes appartiennent au même groupe linguistique que le candidat. D'autre part, la loi du 12 janvier 1989 prévoit l'élection des conseillers sur des listes unilingues en interdisant purement et simplement la présentation de listes comportant à la fois des candidats francophones et néerlandophones.

Ces dispositions indiquent clairement le climat de méfiance dans lequel le Nord du pays a abordé les premières élections régionales bruxelloises. Le système de parrainage des candidats témoigne d'une volonté du Nord du pays d'exercer un contrôle sur les conseillers régionaux en vue de s'assurer de l'identité flamande des candidats néerlandophones. De manière plus générale, il traduit également la réticence qu'ont encore les Flamands de Flandre à voir leurs homologues bruxellois disposer d'une véritable autonomie.

L'unilinguisme des listes vise à éviter que se répètent les incidents qui ont émaillé les élections des membres du conseil de l'Agglomération

---

(6) Voyez sur ce point BLAISE E. et MABILLE X., *Enjeux et stratégies du scrutin régional bruxellois*, C.H. Crisp 1989, n° 1238 et *L'élection régionale bruxelloise du 18 juin 1989*, C.H. Crisp 1989, n° 1243. Les résultats des élections indiquent que le rapport entre les Flamands et les Francophones est respectivement de 15,3 et 84,7 % des votes valables, ce qui donne 11 conseillers régionaux flamands et 64 conseillers régionaux francophones.

(7) Pour les élections suivantes, l'article 17 de la loi remplace la signature de deux membres du Parlement national par la signature d'un conseiller régional appartenant au même groupe linguistique que le candidat.

bruxelloise en 1971. Les Francophones, regroupés au sein du Rassemblement des Bruxellois, avaient fait élire sur leur liste des candidats flamands et ainsi pu contourner les garanties prévues par la loi du 26 juillet 1971 relative aux agglomérations et fédérations de communes en faveur de la minorité flamande à Bruxelles. L'interdiction des listes bilingues, si elle est nécessaire pour assurer la confiance des Flamands dans le système électoral à Bruxelles, constitue un frein à l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale; elle risque en effet de polariser l'attention des électeurs sur l'appartenance linguistique des candidats et de freiner l'émergence d'une conscience bruxelloise indépendante des clivages linguistiques.

Le fonctionnement du Conseil se caractérise par la transposition de techniques qui, au niveau national, assurent la protection des minorités. Ainsi, les conseillers sont répartis en deux groupes linguistiques, français et néerlandais; cette répartition permet d'assurer le fonctionnement de la procédure de sonnette d'alarme selon laquelle les trois quarts des membres d'un groupe linguistique peuvent déclarer par une motion motivée qu'un projet ou une proposition d'ordonnance est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés. La suite de la procédure, qui a pour principal objectif de mettre en œuvre la responsabilité de l'Exécutif auquel l'affaire est renvoyée pour avis, est identique à celle prévue pour le Parlement national.

### ***L'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale***

L'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale se compose de cinq membres : deux francophones et deux néerlandophones en plus du Président. L'élection de l'Exécutif peut se faire selon deux hypothèses différentes. Soit une liste de cinq noms contresignée par la majorité absolue des membres du Conseil et des membres de chaque groupe linguistique est déposée entre les mains du Président du Conseil, auquel cas les personnes dont le nom figure sur la liste sont élues. Soit, en l'absence d'une telle liste, les membres de l'Exécutif sont élus séparément par leur groupe linguistique à la majorité absolue, le Président étant en ce cas élu à la majorité absolue des membres du Conseil dans son ensemble.

L'Exécutif délibère collégalement, comme les autres exécutifs, selon la procédure du consensus. La loi prévoit, à défaut de consensus sur ce point, une répartition des compétences selon différents blocs, les membres de l'Exécutif exprimant leur choix selon l'ordre de préséance déterminé lui-même par l'ordre de leur élection.

La responsabilité de l'Exécutif devant le Conseil trouve à s'exercer selon des modalités analogues à celles prévues pour les autres exécutifs régionaux et communautaires. L'Exécutif peut poser la question de

confiance et le Conseil peut adopter une motion de méfiance constructive. Remarquons cependant que dans cette dernière hypothèse, des majorités particulières sont exigées pour tenir compte de la présence au sein du Conseil de Francophones et de Flamands. L'Exécutif tout entier ne peut ainsi être démis qu'à la majorité des membres du Conseil et de chaque groupe linguistique; un membre de l'Exécutif ne peut être démis qu'à la majorité des membres du groupe linguistique auquel il appartient, sauf en ce qui concerne le Président pour lequel une majorité de membres du Conseil tout entier est requise.

Une particularité de la Région de Bruxelles-Capitale qui la différencie nettement des autres régions est l'adjonction aux cinq membres de l'Exécutif, de secrétaires d'Etat régionaux. Au nombre de trois, dont un au moins doit appartenir au groupe linguistique le moins nombreux<sup>(8)</sup>, les secrétaires d'Etat régionaux sont élus par l'ensemble des conseillers sur proposition de l'Exécutif, ou à défaut, par chacun des groupes linguistiques du Conseil. Tout en étant membres du pouvoir exécutif de la région<sup>(9)</sup>, ils ne font pas partie en tant que tel de l'Exécutif régional mais peuvent assister, en tout ou en partie, aux réunions de celui-ci. En raison du principe de collégialité qui est d'application au sein de l'Exécutif, cette situation implique que leurs compétences soient limitées à la préparation et à l'exécution de décisions relevant de l'Exécutif. Les secrétaires d'Etat régionaux sont d'ailleurs adjoints à un membre de l'Exécutif qui fixe leurs compétences. Au cas où l'Exécutif ne parviendrait pas à un accord sur ce point, ils sont adjoints aux membres de l'Exécutif dont les compétences comprennent les matières anciennement dévolues à l'Agglomération bruxelloise<sup>(10)</sup>.

La brusque apparition de la notion curieuse de secrétaires d'Etat régionaux dans notre droit positif est difficile à expliquer. Bien que leur utilité semble justifiée par le fait qu'en plus des matières régionales, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale gère les matières d'agglomération, leur existence est plus vraisemblablement due à la nécessité de veiller aux équilibres linguistiques au sein du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale. La dimension symbolique de l'accord politique intervenu sur la régionalisation à Bruxelles n'étant pas négligeable, les secrétaires d'Etat régionaux permettent en effet aux Flamands et aux Francophones de ne pas perdre la face devant leur opinion publique respective.

---

(8) Il y aura donc en toute vraisemblance deux secrétaires d'Etat francophones et un flamand.

(9) Les secrétaires d'Etat sont responsables devant le Conseil dans les mêmes conditions que les membres de l'Exécutif.

(10) *Infra*.

Concrètement, les secrétaires d'Etat régionaux amènent les Francophones à se prévaloir de la majorité dont ils disposent au sein du pouvoir exécutif régional<sup>(11)</sup>, alors que les Flamands présentent, dans la ligne d'une de leurs revendications essentielles, l'Exécutif comme paritaire<sup>(12)</sup>. Il s'agit là d'un phénomène typique de la vie politique belge : les accords entre Flamands et Francophones, quoiqu'étant déjà des compromis de plus en plus difficiles à conclure, font l'objet d'une double lecture selon que l'on se trouve au Nord ou au Sud du pays. Le fait que les institutions sont ainsi considérées comme modelables selon les aléas de la vie politique<sup>(13)</sup> traduit la dégradation du fonctionnement de nos institutions et laisse apparaître les grandes difficultés qu'ont encore les deux communautés à coexister au sein de la Belgique malgré la réforme de l'Etat entamée depuis près de vingt ans.

### *Les ordonnances régionales*

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est compétent pour régir, telles qu'elles ont été délimitées par les lois du 8 août 1980 et 1988, les matières régionales. Une particularité, essentielle d'un point de vue juridique, apparaît immédiatement. Alors que la Région de Bruxelles-Capitale dispose, *ratione materiae*, des mêmes compétences que les régions wallonne et flamande, elle exercera cependant celles-ci au moyen d'ordonnances et non de décrets. Riche en surprises, la régionalisation de Bruxelles a fait surgir, dans la hiérarchie des normes que connaît le droit positif belge, une nouvelle norme.

Deux dispositions de la loi spéciale sont essentielles pour définir celle-ci. L'article 7 situe l'ordonnance dans la hiérarchie des normes en précisant que «l'ordonnance peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur». L'article 9 indique les pouvoirs dont les cours et tribunaux disposent à l'endroit des ordonnances; ils peuvent vérifier la conformité de celles-ci à la loi spéciale du 12 janvier 1989 et à la Constitution, sous réserve des dispositions

---

(11) Cinq Francophones pour trois Néerlandophones si l'on tient compte des secrétaires d'Etat régionaux.

(12) En plus du Président, deux Francophones et deux Flamands, en oubliant en ce cas les secrétaires d'Etat régionaux.

(13) On rappellera à cet égard la modification apportée à la loi spéciale du 8 août 1980 en ce qui concerne la composition des Exécutifs régionaux et communautaires. Le C.V.P., ayant au cours de la dernière crise gouvernementale reconduit de manière impromptue les accords qui le liaient aux libéraux flamands, n'a pas voulu, lorsque s'est dégagée une majorité différente à l'échelon national, dénoncer ses engagements antérieurs. Sous la pression des socialistes flamands qui entendaient participer à tous les niveaux de pouvoir, l'Exécutif a été composé à la proportionnelle; on est ainsi revenu, pour des raisons purement conjoncturelles, au système en vigueur lors de l'installation des Exécutifs régionaux et communautaires [voyez à ce sujet, JONGEN F., *Les innovations institutionnelles*, Journal des tribunaux (J.T.) 1989, p. 40].

dont la Cour d'arbitrage assure le contrôle<sup>(14)</sup>, la sanction étant, comme dans le cas du contrôle général de légalité prévu par l'article 107 de la Constitution, la non-application de l'ordonnance.

Ces dispositions font véritablement de l'ordonnance une norme particulière : tout en se situant, si l'on imagine la hiérarchie des normes selon un axe vertical, au même niveau que la loi qu'elle peut modifier ou abroger, l'ordonnance ne lui est cependant pas tout à fait semblable; elle subit en effet un contrôle de constitutionnalité qui est traditionnellement interdit aux juridictions belges à l'encontre de la loi. De plus, l'ordonnance ne peut pas, ainsi que cela ressort clairement des travaux préparatoires de la loi spéciale du 12 janvier 1989<sup>(15)</sup>, être annulée par le Conseil d'Etat, alors qu'en général, la compétence de la haute juridiction administrative va de pair avec celle que les Cours et tribunaux tirent de l'article 107 de la Constitution. Dans notre schéma représentatif de la hiérarchie des normes, situer l'ordonnance au même niveau que la loi, sur un plan horizontal cette fois, ne serait donc pas tout à fait exact.

De telles particularités ne pouvaient que susciter des polémiques parmi les publicistes quant à la nature de l'ordonnance : s'agit-il d'une norme législative ou réglementaire? De nombreuses opinions contradictoires les unes avec les autres ont déjà été échangées<sup>(16)</sup>, à tel point qu'on parle même de deux écoles<sup>(17)</sup>. Sans qu'il soit question de trancher dans cette publication une controverse aussi complexe, nous estimons que l'ordonnance est un acte de nature législative. L'élément essentiel qui nous amène à cette conclusion est le fait qu'elle peut modifier, compléter ou abroger les lois existantes et qu'elle émane d'une assemblée et non d'un organe exécutif. Le contrôle de constitutionnalité dont l'ordonnance peut faire l'objet ne semble pas être un élément susceptible d'entraîner une transformation de sa nature. Personne n'a soutenu, dans la controverse relative au contrôle de constitutionnalité de la loi qui a longtemps divisé les publicistes belges, que la loi cesserait d'être

---

(14) Il s'agit actuellement des règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions ainsi que des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

(15) Voyez à ce sujet LAGASSE C.-E., *A propos des ordonnances de la Région bruxelloise*, J.T. 1989, p. 412.

(16) Voyez LEJEUNE Y., *Les nouvelles institutions bruxelloises*, J.T. 1989, pp. 211-12 avec les réactions que cet article a suscitées (J.T. 1989, p. 412 et sv.); UYTENDAELE M., *Bruxelles, une région à part entière : quelques réflexions sur la nature juridique des ordonnances*, Journal des Procès n° 152, pp. 14 et svtes; LEROY M., *Sens et non-sens dans le règlement des conflits*, J.T. 1989, p. 557 ainsi que le rapport de H. SIMONART et les réactions de divers intervenants, in l'ouvrage collectif *La Région de Bruxelles-Capitale, op. cit.*, pp. 171 et sv.

(17) *La Libre Belgique* annonçait ainsi à ses lecteurs que les juristes issus de l'Université de Louvain seraient favorables à la conception réglementaire tandis que ceux de l'Université libre de Bruxelles pencheraient plutôt en faveur de la thèse législative.

une loi si un tel contrôle était effectivement exercé par le pouvoir judiciaire. De plus, le droit comparé offre de nombreux exemples où la conformité de la loi à la Constitution est contrôlée. La nature intrinsèque d'une norme et les contrôles juridictionnels dont elle peut faire l'objet sont des questions différentes qu'il n'y a pas lieu de confondre<sup>(18)</sup>.

Enfin, il nous semble opportun de souligner que la controverse se situe essentiellement sur un plan théorique.

Tout d'abord, l'éventualité d'une annulation d'une ordonnance par le Conseil d'Etat nous semble, contrairement à l'opinion de certains auteurs<sup>(19)</sup>, indépendante de la question de la nature juridique de celle-ci. Soit que l'ordonnance apparaisse comme une norme législative, et la compétence du Conseil d'Etat est en ce cas exclue par les textes mêmes qui organisent cette juridiction. Soit que l'on considère l'ordonnance comme un acte réglementaire, cette hypothèse soulevant effectivement la question d'une éventuelle annulation par le Conseil d'Etat.

En ce cas, malgré la conclusion quant à la nature contestée de la norme, subsiste une ambiguïté dans l'article 9 de la loi spéciale relatif aux contrôles juridictionnels dont l'ordonnance peut faire l'objet. La méthode classique consiste alors à recourir aux travaux préparatoires. Or, ceux-ci sont clairs sur ce point : l'ordonnance ne peut pas être annulée par le Conseil d'Etat. D'autres auteurs sont arrivés à la même conclusion : ainsi M. Simonart plaide-t-il résolument en faveur du caractère réglementaire de l'ordonnance tout en excluant tout aussi péremptoirement la compétence du Conseil d'Etat<sup>(20)</sup>.

Ensuite, il importe de souligner que la différence entre l'ordonnance et le décret est essentiellement symbolique. Elle est destinée à calmer les susceptibilités des Flamands soucieux de marquer la différence qui existe, ne fût-ce même qu'en apparence, entre la Région de Bruxelles-Capitale et les régions wallonne et flamande. En effet, on peut affirmer de manière générale qu'il y aura peu de cas où l'ordonnance bruxelloise sera soumise à un contrôle auquel auraient échappé des décrets régionaux wallons ou flamands. L'hypothèse d'une contrariété entre une ordonnance et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relève du cas d'école. Quant au contrôle de constitutionnalité, dans la plupart des cas, il s'agira de vérifier la compétence de la Région de Bruxelles-

---

(18) En ce sens, voyez LEROY, *op. cit.*, p. 559.

(19) LEJEUNE, *op. cit.*, p. 211.

(20) SIMONART, *op. cit.*, p. 184.

Capitale au regard des règles répartitrices de compétences, ce qui suppose le renvoi de l'ordonnance contestée à la Cour d'arbitrage, comme pour n'importe quel décret<sup>(21)</sup>. Si ce n'est en droit, on peut considérer qu'en fait, la puissance normative de la Région de Bruxelles-Capitale sera équivalente à celles des deux autres régions.

### ***Les contrôles sur la Région de Bruxelles-Capitale***

Une particularité qui permet de différencier nettement la Région de Bruxelles-Capitale des régions wallonne et flamande est la procédure de contrôle que le pouvoir national s'est réservée sur les institutions régionales à Bruxelles.

L'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 soumet la Région de Bruxelles-Capitale à une tutelle de suspension et d'annulation. Dans un premier temps, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, suspendre une ordonnance du Conseil ou un arrêté de l'Exécutif dans les 60 jours de leur publication. Intervient alors, endéans les 60 jours, une procédure de concertation entre le gouvernement national et l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>(22)</sup>. A défaut d'accord à l'issue de la concertation, le Sénat<sup>(23)</sup> peut annuler l'ordonnance du Conseil ou l'arrêté de l'Exécutif, à condition qu'il y ait une majorité en ce sens au sein de chaque groupe linguistique.

Les pouvoirs des organes de l'Etat appelés à intervenir au cours de cette procédure sont doublement limités. D'une part, seuls les arrêtés ou ordonnances intervenant en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de transport et de travaux publics peuvent être suspendus ou annulés. D'autre part, cette procédure ne peut être mise en œuvre qu'en vue de préserver le rôle international ou la fonction de capitale de Bruxelles.

L'article 46 de la loi spéciale organise sur la Région de Bruxelles-Capitale une tutelle de substitution. Dans le cadre de la coopération entre le pouvoir national et la région, le Conseil des ministres peut soumettre à un comité de coopération les mesures qu'il estime nécessaires à la sauvegarde du rôle international ou de la fonction de capitale de Bruxelles en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de travaux publics ou de transport.

---

(21) Voyez sur ce point DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 53.

(22) Celle-ci se déroule au sein d'un comité de coopération qui est un nouvel organe créé par la loi du 12 janvier 1989 (*infra*).

(23) Ce rôle sera dévolu à la Chambre des représentants après la révision des articles 53 et 54 de la Constitution.

Le comité de coopération est un organe nouveau spécifique à la coopération entre l'Etat et la Région de Bruxelles-Capitale. Il est constitué selon une double parité, d'autant de ministres du gouvernement national que de membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, chaque délégation devant de surcroît être organisée dans le respect de la parité linguistique.

Saisi par le gouvernement national des mesures que celui-ci estime nécessaires à la sauvegarde du rôle national ou international de Bruxelles, le comité soumet à la région les mesures qu'il estime appropriées, le financement étant assuré par l'Etat et/ou la région. En cas de désaccord, le Conseil des ministres peut néanmoins demander à la chambre du Parlement national compétente d'approuver les mesures qu'il a proposées<sup>(24)</sup>. La chambre concernée se prononce en ce cas à la majorité de chaque groupe linguistique.

Les contrôles qui peuvent s'exercer sur l'action de la Région de Bruxelles-Capitale constituent une question sensible dans la mesure où une constante de la vision flamande est de limiter au maximum l'autonomie des institutions régionales bruxelloises. Alors qu'ils étaient partisans d'une gestion de Bruxelles soit par le gouvernement national, soit par les communautés française et flamande agissant conjointement, on pouvait s'attendre à ce que les Flamands veillent à se réserver la possibilité d'intervenir sur le territoire bruxellois à l'encontre de la volonté de la région.

L'analyse des mécanismes mis en place par la loi spéciale du 12 janvier 1989 amène à conclure que l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas en cause.

Premièrement, les pouvoirs des organes de l'Etat appelés à intervenir au cours des procédures d'annulation ou de substitution sont strictement limités, non seulement quant à leur but, mais aussi quant aux matières concernées. La tutelle de substitution, qui se greffe sur la procédure générale de coopération entre l'Etat et la Région de Bruxelles-Capitale, est particulièrement appropriée pour résoudre les problèmes qui surgiraient entre les deux grandes communautés quant à la gestion de la capitale<sup>(25)</sup>.

---

(24) Les mesures proposées seront en ce cas à charge du budget national.

(25) On pourrait même regretter à cet égard qu'elle soit limitée aux quatre matières énumérées à l'article 45 de la loi spéciale. La tutelle de substitution semble en tous cas plus appropriée que la tutelle d'annulation qui conduit simplement à la disparition d'une norme de notre ordonnancement juridique sans apporter de solution concrète au conflit.



Deuxièmement, on observera que les mécanismes prévus par la loi spéciale du 12 janvier 1989 exigent à chaque fois l'accord des représentants des deux grandes communautés composant le pays. Une suspension par le Conseil des ministres suppose l'accord des Francophones et des Flamands qui le composent. De même, l'annulation d'une norme bruxelloise ou la substitution de l'Etat à la région exigent un vote au sein de chaque groupe linguistique composant la chambre concernée. La mise en œuvre de telles procédures, qui ne devrait être qu'exceptionnelle, serait donc plus le signe d'un conflit entre l'Etat tout entier et sa capitale que la manifestation d'un mécontentement des Flamands à l'égard de la gestion de Bruxelles en particulier.

### ***Les compétences d'agglomération***

Après une polémique durant les travaux de révision de l'article 108ter de la Constitution sur le point de savoir s'il convenait de supprimer purement et simplement l'Agglomération bruxelloise, il a été décidé de la maintenir tout en transférant l'exercice de ses attributions aux organes de la Région de Bruxelles-Capitale. Sans que l'on connaisse les raisons de cette curiosité, la personnalité juridique de l'agglomération se perpétue donc, telle une coquille de noix que l'on aurait vidée de son contenu.

Lorsque les institutions régionales exercent les compétences de l'agglomération<sup>(26)</sup>, elles fonctionnent de la même façon que lorsqu'elles règlent des matières régionales, sous la réserve importante qu'en ce qui concerne les matières d'agglomération, les normes prises par les organes de la Région de Bruxelles-Capitale sont des règlements et non des ordonnances.

### **Les commissions communautaires**

La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises indique par son intitulé qu'elle ne se borne pas à organiser à Bruxelles les organes régionaux. Elle institue également trois commissions communautaires.

En abordant ces institutions, il importe dès l'abord de signaler que leur étude constitue certainement une des parties les plus ardues et les plus curieuses du droit public belge. Les dispositions de la Constitution<sup>(27)</sup>

---

(26) Sous réserve de nouvelles compétences qui seraient attribuées à l'Agglomération bruxelloise, il s'agit de l'enlèvement et du traitement des immondices, du transport rémunéré de personnes, de la lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente.

(27) L'article 108ter de la Constitution constitue à cet égard une page d'anthologie de par sa complexité et les ambiguïtés que son texte recèle, notamment lorsqu'il emploie les termes «Communauté».

et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 se rapportant aux commissions communautaires ne brillent en effet pas par leur clarté. De plus, l'organisation desdites commissions fait que celles-ci sont véritablement des institutions très particulières correspondant à la situation extrêmement complexe dans laquelle se trouve Bruxelles dans la Belgique en voie de fédéralisation<sup>(28)</sup>.

L'analyse des commissions communautaires suppose que l'on distingue la Commission communautaire commune des deux autres commissions; elle relève en effet d'une tout autre problématique que la Commission communautaire française et son homologue flamand.

### *La Commission communautaire française et la Vlaamse gemeenschap commissie*

L'origine de ces deux institutions remonte au début du processus de réforme de l'Etat. Dans la foulée de la communautarisation du pays entamée en 1970, le législateur crée, par la loi du 26 juillet 1971 relative aux agglomérations et fédérations de communes, la Commission française de la Culture et la Nederlandse culturele commissie. Ces deux commissions, à la fois organes de l'agglomération bruxelloise et de la communauté culturelle dont elles relèvent chacune, exercent les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs en matière préscolaire, postscolaire, culturelle et d'enseignement.

Les raisons à la base de la création de ces deux commissions sont vraisemblablement à trouver dans le manque d'infrastructures néerlandophones susceptibles d'accueillir les Flamands à Bruxelles. Les Flamands se plaignaient en effet du processus de francisation qui a marqué la capitale et sa périphérie; soucieux d'enrayer ce phénomène, ils ont cherché à Bruxelles une base institutionnelle que les communes, dominées par les Francophones, ne leur offraient pas.

Répondant à cette logique, la Commission néerlandaise de la culture a été créée pour réaliser une programmation d'infrastructures en vue de permettre effectivement la liberté de choix du chef de famille entre des institutions des deux régimes linguistiques. La Commission française de la culture, quant à elle, a été créée par simple souci de symétrie institutionnelle, alors même qu'elle apparaissait comme inutile en raison du fait que les communes répondaient parfaitement au besoin des Bruxellois francophones en matière culturelle et scolaire.

En 1988-1989, le constituant, et ensuite le législateur spécial<sup>(29)</sup>, se sont trouvés confrontés, en réglant le sort de l'agglomération bruxel-

---

(28) DELPEREE, *op. cit.*, pp. 56-57.

(29) De manière moins prosaïque, on écrivait les négociateurs de l'accord de gouvernement de mai 1988.

loise, à l'existence de ces deux commissions. L'impossibilité de confier l'exercice de leurs compétences à la région, en raison de l'article 107quater de la Constitution qui prohibe l'exercice de compétences communautaires par des institutions régionales, a entraîné l'émergence d'une solution originale.

Les organes des commissions communautaires sont en effet composés des élus régionaux, mais ceux-ci agissent alors sous le couvert d'une personnalité juridique distincte : la Commission communautaire française et la Vlaamse gemeenschap commissie.

La Commission communautaire française a pour assemblée le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Son organe exécutif est composé des deux membres francophones de l'Exécutif régional auquel on ajoute le membre bruxellois de l'Exécutif de la Communauté française qui siège avec voix consultative; la présence de ce dernier devrait permettre de coordonner la politique des Communautés et celle des commissions communautaires. La Vlaamse gemeenschap commissie est organisée de la même manière avec les conseillers régionaux et les membres de l'Exécutif relevant du groupe linguistique néerlandais.

Les compétences des commissions communautaires ont été étendues par rapport aux commissions de la culture. D'une part, les compétences des commissions en tant que pouvoir organisateur, auparavant limitées aux matières culturelles et à l'enseignement, ont été étendues aux matières personnalisables; elles couvrent ainsi l'ensemble des matières communautaires si l'on excepte l'emploi des langues. D'autre part, l'article 108ter de la Constitution prévoit que le Conseil de la Communauté française ou flamande peut déléguer des compétences aux commissions communautaires; l'article 65 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 a limité cette possibilité aux matières réglementaires.

Il importe de relever que les commissions communautaires française et flamande sont des pouvoirs d'une tout autre nature que la Région de Bruxelles-Capitale, quand bien même elles utilisent les personnes formant les organes régionaux. C'est ainsi que ces commissions sont des pouvoirs subordonnés à la communauté dont elles dépendent<sup>(30)</sup>, comme l'indique l'article 83 de la loi spéciale selon lequel «chaque communauté organise par décret la tutelle qu'elle exerce sur chaque commission communautaire»<sup>(31)</sup>. De plus, le budget de chaque

---

(30) On remarquera que les commissions de la culture de l'Agglomération bruxelloise étaient également des organes décentralisés des communautés française et flamande.

(31) On aura de surcroît remarqué le lien organique qui est établi entre les commissions communautaires et les communautés par la présence au sein du collège des commissions du membre bruxellois de l'Exécutif de la communauté concernée.

commission consiste en une simple dotation inscrite au budget de la communauté dont elle dépend.

Le fait que les commissions communautaires ne sont que des organes décentralisés des communautés française ou flamande a pour conséquence que les pouvoirs dont disposent ces institutions sont différents de ceux de la région. Les Commissions communautaires ne disposent que d'un pouvoir réglementaire; les groupes linguistiques adoptent ainsi des règlements que les collèges ont le pouvoir d'exécuter par voie d'arrêtés.

On notera qu'il a été décidé de maintenir les commissions de la culture sous la forme de deux commissions communautaires, au prix de quelques contorsions juridiques qui ne manqueront pas de compliquer le fonctionnement des institutions<sup>(32)</sup>, sans qu'un débat sur leur réelle utilité en 1989 ait été engagé<sup>(33)</sup>. A cet égard, on peut supposer que les Flamands n'auraient pas facilement accepté la disparition d'un outil tel que la Nederlandse culturele commissie qui a véritablement été la seule institution leur assurant une présence à Bruxelles. Le fait que l'on ait maintenu ces commissions, alors que les communautés française et flamande offrent les mêmes possibilités d'intervention sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, peut également être interprété comme le signe d'une certaine autonomie des Bruxellois par rapport à leur communauté respective.

### ***La Commission communautaire commune***

La création de la Commission communautaire commune relève d'une problématique tout à fait différente de celle relative aux commissions communautaires française et flamande.

On rappellera à cet égard que les Communautés sont des collectivités politiques particulières sans assise territoriale bien définie; leur compétence, pleine et entière dans chacune des trois régions unilingues du pays<sup>(34)</sup>, subit diverses restrictions sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. D'une part, les communautés ne sont compétentes à Bruxelles qu'en ce qui concerne les institutions, à l'exception des personnes, ceci afin de ne pas obliger les Bruxellois à

---

(32) Même si la technique utilisée tend à réduire considérablement le nombre de mandataires publics.

(33) Signalons que la discussion sur le sort qu'il convenait de donner à l'Agglomération bruxelloise et ses deux commissions de la culture comporte d'autres mystères, notamment celui de savoir pourquoi il a été décidé de maintenir la personnalité juridique de l'Agglomération bruxelloise tout en faisant exercer ses compétences par la région.

(34) En vertu de l'article 3bis de la Constitution, la Belgique compte quatre régions linguistiques : les régions de langue française, néerlandaise, allemande et la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

choisir entre une sous-nationalité flamande ou francophone (wallonne?). D'autre part, parmi les institutions bruxelloises, seules celles considérées, sur base de divers critères, comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté, dépendent des Communautés. Cette dernière restriction a pour conséquence qu'il existe à Bruxelles un secteur bicommunautaire comprenant, en matière culturelle et personnalisable, diverses institutions qui ne peuvent pas être considérées comme appartenant à l'une ou l'autre communauté et à l'égard desquelles seul le législateur national reste compétent.

Lors de la cinquième révision de l'été 1988, le constituant a ajouté à l'article 59bis de la Constitution un paragraphe 4bis permettant de désigner les autorités responsables du secteur bipersonnalisable<sup>(35)</sup>. La loi spéciale du 12 janvier 1989 a ensuite exécuté le nouvel article 59bis de la Constitution en accordant la compétence de gérer ce secteur<sup>(36)</sup> à la Commission communautaire commune.

Pour constituer la Commission communautaire commune, le législateur spécial a suivi la même méthode que pour les commissions communautaires française et flamande : dans l'impossibilité d'accorder des compétences communautaires à la région, il a à nouveau organisé la commission à partir de la Région de Bruxelles-Capitale. Les organes de la Commission communautaire commune sont composés des mêmes personnes que celles siégeant dans les organes régionaux, ce qui porte à quatre le nombre de personnalités juridiques différentes utilisées par les conseillers de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>(37)</sup>. L'assemblée réunie rassemble les deux groupes linguistiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>(38)</sup> et le Collège réuni, les deux francophones et les deux néerlandophones de l'Exécutif régional, auquel il faut ajouter les deux bruxellois de chaque exécutif communautaire qui siègent avec voix consultative; à noter que le Président de l'Exécutif régional ne siège également au Collège réuni qu'avec voix consultative.

Malgré des appellations et un mode de constitution semblables, on aurait tort d'assimiler la Commission communautaire commune aux

---

(35) Le secteur biculturel reste donc, en vertu de la Constitution, une compétence nationale et sera à ce titre géré par le gouvernement national.

(36) On emploie souvent, mais à tort parce qu'il est trop large, le terme bicommunautaire pour désigner ce secteur.

(37) Il s'agit bien de quatre et non de cinq (contra DELPEREE, *op. cit.*, p. 60) personnalités juridiques dans la mesure où le législateur s'est borné à transférer l'exercice des compétences de l'Agglomération bruxelloise à la Région de Bruxelles-Capitale sans créer une personne morale supplémentaire.

(38) Ce qui équivaut en définitive au Conseil régional lui-même.

deux autres commissions communautaires. Loin de constituer un organe subordonné aux Communautés, la Commission communautaire commune est un pouvoir autonome et souverain. L'assemblée réunie adopte, comme le Conseil régional, mais cette fois à la double majorité dans chaque groupe linguistique, des ordonnances<sup>(39)</sup>; le collège réuni exécute celles-ci par voie d'arrêtés. Ces différentes normes régissent sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en matière de santé et d'aide aux personnes, tant les institutions qui ne relèvent pas exclusivement de la communauté française ou flamande que les personnes. Enfin, la Commission communautaire commune est également compétente pour les matières d'intérêt commun aux commissions communautaires française et flamande<sup>(40)</sup>.

### Conclusion

De la Région bruxelloise de l'article 107 quater à la Région de Bruxelles-Capitale de l'article 108ter de la Constitution, l'évolution<sup>(41)</sup> de la dénomination des organes appelés à exercer à Bruxelles les compétences régionales témoigne de l'acuité que conserve la problématique bruxelloise dans la vie politique belge. L'appellation Région de Bruxelles-Capitale, qui correspond à des souhaits exprimés par des représentants du Nord du pays, met l'accent sur le rôle de capitale de Bruxelles, beaucoup plus que sur l'autonomie régionale qui ressortait de l'expression Région bruxelloise.

Ce débat, formel en apparence, recouvre en réalité le plus profond conflit qui oppose Flamands et Francophones depuis que la réforme de l'Etat a été entamée en 1970. Les Flamands, favorables à l'édification d'un Etat organisé sur une base bicommunautaire, auront mis 20 ans à consentir à l'application de l'article 107quater de la Constitution qu'ils avaient pourtant approuvé en 1970. La division du pays en trois régions s'avérant finalement être un élément incontournable du débat politique, la tentation était grande pour eux d'organiser, sous le couvert d'une véritable région, des institutions qui, dans la réalité auraient été soumises à la volonté du pouvoir central, voire des deux communautés.

---

(39) Un problème, qui semble bien être le produit d'une simple inadvertance, se pose à l'égard de ces ordonnances dites communautaires; étant donné qu'il ne s'agit pas de normes adoptées en vertu de l'article 26bis de la Constitution, la compétence de la Cour d'arbitrage à leur encontre pourrait être contestée (voyez sur ce sujet LEROY, *op. cit.*, pp. 559 et sv.).

(40) Cependant, elle agit en ce cas par voie de simple règlement en tant qu'autorité subordonnée! (voyez LOUMAYE, *op. cit.*, pp. 50 et sv.).

(41) La révision indirecte de l'article 107quater, qui prescrivait d'employer l'expression Région bruxelloise, par l'article 108ter de la Constitution est contraire à notre loi fondamentale étant donné que l'article 107quater n'était pas soumis à révision en 1988 (en ce sens, voyez DELPEREE, *op. cit.*, p. 55).

A cet égard, l'analyse des dispositions de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises<sup>(42)</sup> ne laisse planer aucun doute : la Région de Bruxelles-Capitale, malgré son appellation, est véritablement une troisième région.

Les contrôles dont elle fait l'objet ne l'empêcheront pas de mener une politique autonome. Le contrôle sur les ordonnances sera rarement exercé et est de nature juridique, et non politique. Le champ d'application des mesures de tutelle prévues par la loi spéciale est strictement délimité et la mise en œuvre de ces procédures suppose l'accord des Francophones. Malgré des apparences trompeuses — une Région de Bruxelles-Capitale qui procède par voie d'ordonnance au lieu d'une Région bruxelloise qui procède par voie de décret — la nouvelle région est une région à part entière; elle dispose d'ailleurs des mêmes compétences et bénéficie du même mode de financement que les deux autres régions.

Plusieurs éléments, qui se marquent essentiellement au travers des nombreuses dispositions destinées à assurer la protection de la minorité flamande, en font bien entendu une région particulière. Son fonctionnement suppose une certaine entente entre les Bruxellois francophones et néerlandophones. Les risques de blocage, par exemple l'exigence du consensus au sein d'un Exécutif qui rassemble à la fois des Francophones et des Flamands, sont réels, d'autant plus que, juridiquement, il est possible aux membres de l'Exécutif régional de ne se considérer que comme responsable devant leur groupe linguistique et non devant le Conseil régional dans son ensemble<sup>(43)</sup>. Cependant, ces risques correspondent paradoxalement à une chance : en effet, si la Région de Bruxelles-Capitale fonctionne efficacement à l'avenir, ce sera grâce à la collaboration des Flamands et des Francophones qui y habitent. Après avoir été l'exemple le plus éclatant de nos désaccords, Bruxelles pourrait finalement contribuer à la décrispation du dialogue communautaire.

De plus, la création des institutions régionales bruxelloises, pour importante qu'elle soit pour la capitale du pays, constitue également un enjeu pour la Belgique toute entière. On relèvera le fait que le déblocage du processus de régionalisation pourrait modifier les données politiques en fonction de nouveaux enjeux. L'apparition d'une troisième entité régionale au sein de laquelle Flamands et Francophones collaborent en tant que Bruxellois pourrait atténuer les clivages lin-

---

(42) Voyez sur ce point DE BRUYCKER, *op. cit.*, pp. 46 à 54.

(43) *Supra*.

guistiques et induire de nouveaux conflits dont la dimension essentielle ne serait plus une opposition communautaire entre Flamands et Wallons. Ainsi n'est-il pas exclu qu'à l'avenir les Bruxellois, Francophones et Flamands confondus, alliés tantôt au Nord, tantôt au Sud du pays selon leurs intérêts propres, se regroupent sur une base régionale : les verra-t-on par exemple réclamer leur part dans les commandes publiques, répartition qui suscite toujours au sein du gouvernement de délicats arbitrages entre le Nord et le Sud du pays ?

Alors même que la Région de Bruxelles-Capitale ne fonctionne que depuis quelques mois, un débat relatif à l'assise des entités fédérées qui composent l'Etat belge s'est imposé de lui-même, par ailleurs de manière plus théorique que pratique. Les discussions apparues du côté francophone sur l'avenir de la Communauté française et plus précisément l'éventuelle régionalisation de ses compétences<sup>(44)</sup> en témoignent.

Communauté ou Région? La possibilité prévue par la loi spéciale du 12 janvier 1989 de déléguer des compétences communautaires aux commissions communautaires française et flamande nous semble d'ores et déjà indiquer la voie qui est prise en faveur de l'assise régionale. On rétorquera que les commissions communautaires ont une personnalité juridique distincte de la Région de Bruxelles-Capitale. Le fait significatif nous paraît cependant être un certain retrait des Communautés française et flamande du territoire de Bruxelles en cas de délégation de compétences.

Divers obstacles subsistent encore dans cette voie. D'une part, la délégation de compétences communautaires n'est prévue par la loi spéciale du 12 janvier 1989 qu'au niveau réglementaire, ce qui exclut les décrets communautaires du champ de la délégation; ceux-ci continueront donc à s'appliquer sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. D'autre part, on répétera que les régions ne peuvent, en vertu de l'article 107quater de la Constitution, exercer des compétences communautaires. Enfin, ces délégations s'inscrivent toujours dans un schéma où coexistent à Bruxelles deux régimes monocommunautaires, l'un français, l'autre flamand.

On est donc loin d'une délégation commune, par les Communautés flamande et française, de compétences à la Commission communautaire commune, qui seule permettrait de rationaliser véritablement l'imbroglio que constituent les compétences communautaires à Bruxelles<sup>(45)</sup>. Une telle délégation, sans être exclue, n'est pas expres-

---

(44) Notamment ce qui concerne les matières personnalisables.

(45) Faut-il, pour ne prendre qu'un seul exemple, deux politiques du tourisme à Bruxelles, l'une pour la Communauté française, l'autre pour la Communauté flamande ?



sément envisagée par la loi spéciale du 12 janvier 1989, encore que certains auteurs rappellent que la Commission communautaire commune est compétente pour les matières d'intérêt commun aux deux commissions communautaires<sup>(46)</sup>.

Ces obstacles laissent présager que l'évolution pressentie ne s'accomplira que lors d'une étape ultérieure de la réforme de l'Etat. On peut d'ores et déjà affirmer qu'elle sera fondamentale pour l'avenir du pays, dans la mesure où l'existence d'une troisième région, qui superpose une base régionale triple au schéma dualiste de deux communautés qui s'opposent, permettra peut-être d'assurer la viabilité de l'original système fédéral que la Belgique élabore lentement.

---

(46) Il faut cependant préciser à cet égard que l'article 108ter par. 3, 3° de la Constitution et l'article 64, par. 2 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 visent les matières d'intérêt commun dans les compétences propres aux commissions communautaires française et flamande et non dans les matières qui leur seraient éventuellement déléguées par les Communautés (sur la contradiction qui existe entre ces deux dispositions, voyez DE BRUYCKER, *op. cit.*, p. 46, note 157).

## Arbitres et arbitrages nationaux

### I. Les garanties fédérales instaurées en Belgique depuis 1970

Il existe, en principe, des différences profondes entre la structure étatique de l'Etat unitaire et celle de l'Etat composé.

Dans un Etat unitaire, les destinataires des normes étatiques sont essentiellement les citoyens. L'organisation politique de l'Etat se fonde sur une structure pyramidale, voire monolithique. Dans l'Etat composé, par contre, on constate un dédoublement des sujets de droit public. L'Etat est constitué non seulement de citoyens, mais également d'entités fédérées, en principe égales entre elles et dotées, dans les limites de leurs attributions, d'une réelle autonomie. L'existence de ces entités doit normalement se traduire dans l'organisation des institutions étatiques.

Il s'agit principalement d'offrir aux entités fédérées la faculté de participer à la gestion de l'Etat central et d'assurer aux composantes les moins importantes une protection dont elles seraient privées si l'Etat était encore conçu sur une base unitaire. Il convient, en outre de permettre, au niveau supérieur de l'Etat, l'arbitrage des conflits qui opposent les différentes entités étatiques<sup>(1)</sup>.

En Belgique, des mécanismes destinés à tenir compte de l'éclatement de l'Etat unitaire ont progressivement été mis en place. En effet, dès 1970, l'organisation du pouvoir exécutif comme celle du pouvoir législatif ont été repensées en fonction de la réforme de l'Etat qui s'amorçait.

A cet égard, il convient d'emblée de relever que les garanties instituées en 1970 ont été offertes non pas aux entités politiques fédérées considérées en tant que telles, mais ont visé à entériner, dans la structure étatique nationale, l'existence de la grande fracture communautaire ou linguistique qui divise le pays.

---

(1) Dans cette contribution, il ne sera pas question des techniques juridictionnelles d'arbitrage des conflits entre l'Etat, les régions et les communautés. Sur ce point, voy. *infra* l'article Yves Lejeune.

On peut relever tout d'abord qu'en vertu de l'article 86bis de la Constitution, le Conseil des ministres comprend autant de ministres d'expression française que de ministres d'expression néerlandaise. Il est prévu, en outre, que le premier ministre peut éventuellement être excepté de cette répartition. La conséquence de cette règle a été la quasi-disparition des premiers ministres francophones puisque, mis à part les intermédiaires Leburton et Vanden Boeynants, le 16 rue de la Loi a été constamment occupé par un Flamand, qui de surcroît a toujours été choisi au sein du même parti<sup>(2)</sup>.

La parité linguistique, imposée par l'article 86bis de la Constitution, constitue, en apparence, une garantie pour la minorité francophone du pays. Toutefois, ce constat mérite d'être nuancé.

On peut, en effet, relever tout d'abord que la parité linguistique assure, non pas la protection de la minorité francophone en ce qu'elle est composée de citoyens, mais garantit simplement aux mandataires politiques francophones le droit de bénéficier d'un nombre minimum de portefeuilles.

Ensuite, le Conseil des ministres, en principe du moins, n'est pas le théâtre de votes. Les décisions sont prises collégialement, dans le respect de la procédure du consensus. En d'autres termes, la décision naît d'un débat sans que formellement chacun doive se situer par rapport à l'opinion majoritaire. Une fois la décision exprimée, chaque ministre en conscience estime s'il peut y adhérer. En cas de réponse affirmative, il se *soumettra* et n'aura plus le droit de critiquer, du moins publiquement, la décision ainsi prise. Si, par contre, il considère qu'il ne peut s'associer à la décision, il se *démettra*<sup>(3)</sup>. Dès lors, le consensus, indépendamment même de la parité linguistique, offre une garantie suffisante à la minorité francophone. Il suffit, en effet, que quelques ministres francophones s'opposent à une décision du Conseil des ministres pour que naisse la crise et que par là-même cette décision ne puisse sortir ses effets.

Toutefois, si en tant que telle, la parité linguistique ne présente qu'un intérêt marginal dans le processus de délibération du Conseil des ministres, il ne faut pas sous-estimer pour autant sa valeur symbolique.

---

(2) Edmond Leburton a exercé la fonction de premier ministre du 25 janvier 1973 au 25 avril 1974. Paul Vanden Boeynants, quant à lui, exerça ces fonctions du 17 mars 1966 au 8 juin 1968 et du 20 octobre 1978 au 2 avril 1979.

(3) Comme l'a joliment exprimé F. Delpérée, «La procédure du consensus, c'est la procédure de la décision négociée». Pour plus de détails, voy. notamment F. DELPERÉE, *Chroniques de crise, 1977-1982*, CRISP, 1983, pp. 148 et suiv.

Elle consacre, en effet, au niveau supérieur de l'Etat la fracture du pays en deux grandes communautés linguistiques et culturelles.

Quant à la procédure de la sonnette d'alarme instituée par l'article 38bis de la Constitution<sup>(4)</sup>, elle n'a pas, du moins en apparence, offert aux Francophones le moyen de contrecarrer des initiatives législatives flamandes qui auraient été de nature à léser leurs intérêts. Il a, en effet, fallu attendre 1985 pour qu'il en soit fait application pour la première fois<sup>(5)</sup>.

Il faut éviter de déduire de ce qui précède que les garanties offertes par la procédure de la sonnette d'alarme sont purement marginales. En effet, l'article 38bis a donné aux Francophones une réelle arme de dissuasion contre les excès dont aurait pu se rendre coupable la majorité flamande. On peut supposer qu'un certain nombre de projets de lois n'ont pas été votés, voire déposés, en raison même de l'existence de cette procédure.

Dans la matière qui nous préoccupe, le principal acquis des réformes institutionnelles opérées en 1970 fut incontestablement la création des groupes linguistiques, avec comme corollaire, l'obligation d'obtenir une majorité spéciale pour le vote de certaines lois<sup>(6)</sup>.

En instituant le concept de majorité spéciale, le Constituant a jeté les bases d'un nouveau mécanisme de prise de décision. Celui-ci présente

---

(4) «Sauf pour les budgets ainsi que pour les lois qui requièrent une majorité spéciale, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins d'un des groupes linguistiques et introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'elle désigne sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés. Dans ce cas, la procédure parlementaire est suspendue et la motion déferée au Conseil des ministres qui, dans les trente jours, donne son avis motivé sur la motion et invite la Chambre saisie à se prononcer soit sur cet avis, soit sur le projet ou la proposition éventuellement amendés. Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition de loi».

(5) La procédure de la sonnette d'alarme fut utilisée à propos d'un projet de loi relatif à l'intégration de l'«Economische Hogeschool Limburg» et de l'«Universitair Centrum Limburg». La motion et le projet de loi furent envoyés au Conseil des ministres qui émit un avis motivé dans lequel il s'engageait à déposer un projet de loi global sur le statut de différentes institutions universitaires dans lesquelles s'intègre une école économique supérieure. Toutefois, en raison de la crise politique consécutive à l'affaire du Heysel, ce projet ne fut jamais déposé devant les Chambres. Pour plus de détails, voy. J. VELU, *Droit Public*, tome 1<sup>er</sup>, Bruylant, 1986, pp. 688-689.

(6) L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 4 de la Constitution définit, en effet, la loi spéciale comme la loi qui est «adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés». Voy. également l'article 32bis de la Constitution sur les groupes linguistiques et la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques.

l'incontestable avantage d'interdire l'adoption d'une disposition normative contre la volonté d'une majorité des représentants d'une de nos deux grandes communautés. Le domaine des lois spéciales n'a fait que croître depuis 1970. Aujourd'hui, la majeure partie des lois relatives aux institutions doit être adoptée dans le respect de cette procédure. Tel est notamment le cas des lois qui règlent la répartition des compétences entre l'Etat central, les régions et les communautés, qui fixent la composition et le fonctionnement des organes des entités fédérées, qui règlent l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, qui établissent les règles de financement des régions et des communautés.

Avant l'instauration des lois spéciales, les Chambres pouvaient s'exprimer, selon les cas, en qualité de législateur ou en qualité de Constituant. Lorsqu'elles adoptent les lois spéciales, elles exercent en quelque sorte une fonction intermédiaire. En effet, elles agissent en qualité de législateur dans la mesure où les normes adoptées sont de nature législative, mais, en raison de la procédure utilisée et des garanties qu'elle offre, leur activité s'apparente à celle du Constituant. Telle est la raison pour laquelle il ne serait pas exagéré de qualifier les lois spéciales de *lois constitutionnelles*.

On peut, par ailleurs, se demander si la procédure d'adoption des lois spéciales ne préfigure pas la procédure de revision constitutionnelle telle qu'elle s'appliquera dans un fédéralisme réellement accompli. En effet, la procédure actuelle de revision constitutionnelle, prévue à l'article 131 de la loi fondamentale, n'est guère adaptée au système fédéral et ne remplit plus les objectifs qui lui avaient été assignés par ses auteurs. La double majorité des deux tiers (2/3 des présents et 2/3 de votes positifs) n'offre pas de réelles garanties aux minorités wallonne et bruxelloise. Quant à la dissolution automatique des chambres, elle ne remplit pas l'objectif qui était initialement le sien. Dans l'esprit des membres du Congrès national, elle était essentiellement destinée à permettre qu'un débat constitutionnel se tienne devant l'électeur. Or les campagnes électorales qui précèdent l'élection des chambres constituantes ne diffèrent que très peu de celles qui précèdent des élections législatives ordinaires. S'il est question des enjeux de la revision constitutionnelle, ceux-ci sont, le plus souvent, dilués dans des débats socio-économiques, éthiques, philosophiques ou conjoncturels. Les députés et les sénateurs, appelés à modifier le texte constitutionnel, sont dès lors généralement dans l'incapacité de déterminer dans quel sens l'électeur attend qu'ils procèdent à ladite revision.

En conséquence, il est essentiel de prévoir des mécanismes permettant d'associer les diverses composantes de l'Etat au processus de revision.

Diverses formules peuvent être imaginées — elles seront notamment conditionnées par la manière dont s'opérera la réforme du Sénat — mais elles peuvent en tous les cas s'inspirer de la procédure d'adoption des lois spéciales. Quant à la volonté d'associer directement le citoyen au processus de révision, elle suppose l'introduction, dans la procédure de révision, de techniques référendaires.

Si, en 1970, un de principaux soucis du Constituant a été de traduire dans le fonctionnement des pouvoirs nationaux la césure de l'Etat en deux grandes communautés, en 1980, le Constituant et le législateur spécial se sont principalement attachés à transférer des compétences aux régions et aux communautés et à organiser le fonctionnement institutionnel de ces nouvelles entités.

On peut relever néanmoins qu'avec la création du comité de concertation, la loi ordinaire du 9 août 1980 a mis en œuvre une nouvelle formule de dialogue politique.

Ce nouvel organe se caractérise d'une part par une composition en carré, fondé sur une double parité — autant de Francophones que de Néerlandophones, autant de représentants nationaux que de représentants des entités régionales et communautaires — et d'autre part par le recours au consensus comme mode de délibération.

Il a déjà été souligné plus haut que le consensus constituait au sein du Conseil des ministres une réelle garantie pour les tendances minoritaires. *Mutatis mutandis*, il en est de même au sein des exécutifs régionaux et communautaires. Au sein du comité de concertation, par contre, l'utilisation de cette procédure a, le plus souvent, généré la paralysie.

L'intérêt de la procédure du consensus réside dans le fait que chaque ministre doit constamment faire jouer la clause de conscience : rester et assumer la décision ou partir et engendrer la crise. Le consensus est le corollaire indissociable du principe de solidarité gouvernementale. Or, entre les membres du comité de concertation, il ne peut exister, par essence, de solidarité. Il s'agit d'un lieu de débat, d'un lieu de négociation, et non d'un organe de décision chargé de mettre une politique en œuvre. L'alternative ne se présente plus de la même manière : au comité de concertation, en effet, le membre qui ne peut souscrire à une décision collégiale a le choix entre *se soumettre* et *ne pas se soumettre*. Dans cette dernière hypothèse, il conservera la plénitude de ses attributions et la seule conclusion à tirer résidera dans la constatation de la non-concertation, du non-accord.

Le concept de consensus a donc perdu, dans sa mise en œuvre au sein du comité de concertation, la dimension psychologique qui lui conférerait toute son efficacité. Vidée de cette dimension, cette procédure im-

plique en fait que les décisions ne peuvent être prises qu'à l'unanimité, ce qui, le plus souvent, rend stérile le mécanisme de concertation.

Les réformes opérées, en 1988 et en 1989, ont consacré un réel approfondissement de la réforme de l'Etat. Toutefois, cette fois encore, l'aménagement du pouvoir central en fonction du fait fédéral fut négligé au profit d'autres questions, certes très importantes, tels l'accroissement des compétences régionales et communautaires, la transformation de la Cour d'arbitrage en Cour constitutionnelle, le financement des régions et des communautés ou la mise en œuvre de l'article 107quater en ce qu'il concerne la région bruxelloise.

S'il est incontestable que le travail de réforme, accompli, pendant un laps de temps particulièrement restreint était indispensable à l'amélioration de notre système institutionnel et constituait une condition *sine qua non* de l'avancée de la Belgique dans la voie fédérale, on peut néanmoins s'interroger sur la raison qui a conduit les négociateurs du dernier accord de gouvernement à reléguer dans la troisième phase — celle qui jusqu'à présent ne se réalise jamais — la question délicate, mais essentielle, de la réforme du Sénat.

Sans anticiper ce qui sera développé plus loin, on peut affirmer que la seconde chambre est la pierre de touche de tout système fédéral car elle est à la fois un lieu de débat entre toutes les composantes de l'Etat et un lieu de garanties pour les entités fédérées, et en particulier pour les moins importantes d'entre elles. En d'autres termes, la seconde chambre peut, en multiples circonstances, jouer un rôle d'arbitre entre les diverses composantes de l'Etat. Or en Belgique, tant dans l'organisation du pouvoir exécutif national que dans celle du pouvoir législatif national, les arbitres manquent.

## **II. La carence d'arbitres dans l'organisation des pouvoirs exécutif et législatif nationaux**

S'il est une institution qui, par essence, échappe à toute critique, voire à tout contrôle public, c'est bien la Couronne. Celle-ci, selon l'expression consacrée, ne peut être découverte.

Récemment, la presse se fit écho d'une polémique liée au fait que, dans un ouvrage sur la dernière crise gouvernementale, un journaliste avait implicitement divulgué les propos du Souverain<sup>(7)</sup>. Etait-il réel-

---

(7) H. DE RIDDER, *Sire, donnez-moi cent jours*, Duculot, 1989. Dans cet ouvrage, en effet, l'auteur faisait état d'une promesse que le président du P.S.C. aurait faite au Roi. Les commentateurs en ont déduit que si une promesse avait été faite, c'était bien parce qu'elle avait été sollicitée par le Chef de l'Etat.

lement scandaleux qu'une fois la crise résolue, les citoyens aient connaissance d'un des ressorts qui en explique le dénouement? Le Chef de l'Etat perd-il une partie de son prestige parce que, dans les strictes limites de ses prérogatives, il s'est efforcé de dégager une piste qui permette de dénouer une crise politique particulièrement complexe? Cette polémique a-t-elle été suggérée par le Chef de l'Etat lui-même, par son entourage ou puise-t-elle sa source dans la presse ou dans le monde politique?

S'il est difficile de répondre à ces questions, en raison notamment du caractère secret des consultations royales, elles n'en suggèrent pas moins quelques réflexions.

Tout d'abord, si le Roi règne mais ne gouverne pas, le rôle qui lui est dévolu et le pouvoir d'initiative qui est le sien dans la phase de formation d'un gouvernement sont essentiels. Il est normal dès lors qu'il cherche des solutions. Dès le moment où celles-ci sont motivées par le seul intérêt de la Nation, il est permis de s'interroger sur la raison pour laquelle elles devraient rester à jamais occultes.

A bien des égards, le caractère secret du colloque constitutionnel constitue une condition indispensable au maintien de l'autorité du Chef de l'Etat. Celui-ci, en effet, ne peut prendre le risque de descendre dans l'arène et ne peut évidemment pas s'identifier à un homme politique ou à une mouvance partisane. Certaines de ses initiatives doivent demeurer secrètes afin qu'un éventuel échec ne puisse lui être imputé. Mais faut-il pour autant dresser autour de lui un mur absolu de silence?

Ceci n'est guère certain et la polémique évoquée plus haut en apporte une étonnante confirmation. Elle révèle, en effet, que le secret absolu qui entoure le colloque constitutionnel peut, en certaines circonstances, avoir pour effet de fragiliser l'autorité du Souverain.

Quelques exemples tirés de l'actualité récente permettent d'accréditer cette thèse. Le Roi est, par exemple, dans l'incapacité quasi absolue de faire savoir s'il a, ou non, éprouvé une irritation à la suite des divulgations de tel ou tel entretien qu'il a eu avec tel ou tel homme politique. De même, il n'a pu réagir lorsque W. Martens a laissé entendre que c'est à la demande du Palais qu'il avait accepté de conduire une coalition qu'il n'avait pas appelée de ses vœux. Si, et ceci n'est évidemment qu'une hypothèse, cette version des faits était inexacte ou partiellement inexacte, personne n'est en mesure de la rectifier. Enfin, le Roi devrait également pouvoir être en mesure de démentir, directement ou indirectement, des rumeurs qui affectent son crédit. Alors qu'il est inimaginable de le voir refuser sa sanction à une loi dépena-



lisant partiellement l'interruption volontaire de grossesse, on a pu affirmer, sans qu'il puisse faire connaître son sentiment, qu'il refuserait d'accorder cette sanction.

En Belgique, le rôle public du Roi se limite à prendre acte des compromis passés par les acteurs du jeu politique. Il peut, certes, dans le cadre du colloque constitutionnel, influencer, mettre en garde ou suggérer, mais, ce rôle, à raison même de son caractère secret, ne lui permet pas, excepté peut-être à l'occasion d'une crise d'une gravité exceptionnelle, d'être le moteur d'une pacification communautaire.

Le Roi, par l'autorité naturelle qui est la sienne, par le fait qu'il présente la qualité unique dans ce pays de ne pouvoir être identifié à aucune de nos deux grandes communautés, pourrait, du moins dans une certaine mesure, assumer publiquement la fonction d'arbitre qui est inhérente à la mission de tout chef d'Etat. Or, en raison du secret opaque qui entoure toutes ses initiatives, il ne peut jouer qu'imparfaitement ce rôle.

Certes, le Roi est irresponsable. Toutefois, faut-il rappeler que lors des périodes de crise, il est appelé à jouer un rôle qui dépasse les limites de ce constat par trop formel ? Il est, en effet, le seul organe de l'Etat dont la légitimité est encore entière. Le Parlement n'est plus — ou pas encore — en mesure de remplir pleinement sa mission. Quant au gouvernement, sa légitimité se mesure à l'aune des affaires courantes. Ne pourrait-on pas considérer qu'au cours de cette période, dans l'exacte limite qu'il définirait lui-même, le Roi disposerait d'une plus grande faculté d'expression publique ?

Ne faudrait-il pas alors considérer qu'à l'opacité du secret se substituerait simplement une grande réserve ?

Il est évident toutefois que, même si le Roi jouissait d'une plus grande faculté d'expression publique, il ne lui appartiendrait pas pour autant de mener personnellement les négociations préalables à la constitution d'un gouvernement. Ce rôle, dans notre régime institutionnel, doit être dévolu à des personnalités qui, tout en bénéficiant d'une caution royale, disposent d'une marge de manœuvre propre et agissent sous leur responsabilité, au sens commun du terme.

Malheureusement, les négociations sont alors par essence dirigées par un arbitre partial. Celui-ci doit, *a posteriori*, rendre compte à sa communauté d'abord, à son parti ensuite. Il ne peut donc prendre le moindre risque. Quels que soient ses efforts, son impartialité est fictive et son autorité ainsi que la marge de manœuvre dont il dispose en sont affectées.

Par ailleurs, étant directement issu d'un parti politique, il ne bénéficie pas forcément de la part des autres négociateurs d'un préjugé favorable. Il doit conquérir d'abord une autorité personnelle, en cherchant d'une part à ne pas trop se couper de son propre parti et d'autre part à démontrer aux autres négociateurs qu'il sait prendre des distances par rapport à sa famille politique d'origine. Ceci explique parfois la longueur du processus de négociation.

Sans doute ce problème est-il insoluble? Nos mœurs politiques s'accommoderaient mal du choix d'un formateur ou d'un informateur qui n'appartiendrait pas à la classe politique. Une telle solution pourrait également présenter des inconvénients et pourrait engendrer d'autres blocages.

Une nouvelle conception de la fonction royale permettrait sans doute, certes dans une mesure relative, de pallier les inconvénients décrits ici. Il ne serait pas inutile que le Roi puisse, dans les périodes de crise, sans se départir d'une réserve inhérente à sa fonction, influencer plus directement non pas sur le contenu des négociations, mais sur la manière dont elles sont menées. De même, lorsque le gouvernement ne voit pas son action limitée aux affaires courantes, le Roi devrait être en mesure, le cas échéant publiquement, de s'ériger en garant de l'ordre constitutionnel. En effet, dans un Etat fédéral, les sources de conflits sont plus nombreuses que dans l'Etat unitaire. Il est, dès lors, indispensable qu'en dehors des mécanismes juridictionnels, existe un chef de l'Etat qui ne puisse être identifié à aucune des composantes de l'Etat — en ce compris le pouvoir central — et qui, par le fait, même, soit en mesure de s'ériger en arbitre suprême<sup>(8)</sup>.

Il a été relevé plus haut qu'eu égard aux réformes profondes de notre système institutionnel, il convenait de repenser la composition et les compétences de la seconde chambre. La technique du double mandat — un élu tire de son élection au Parlement national le droit de siéger dans les différentes assemblées régionales et communautaires — a été unanimement critiquée lors de la campagne électorale qui a précédé les élections du 13 décembre 1987. Tous les partis s'accordaient sur la nécessité d'opérer enfin la réforme du Sénat. Une telle réforme est absolument indispensable dans un régime réellement fédéral. La deuxième chambre, par des règles appropriées de composition et de délibération et par des attributions spécifiques, est, dans un régime

---

(8) On peut relever à titre d'exemple, que le Président de la République fédérale allemande peut refuser de promulguer une loi s'il estime qu'elle est contraire à la Loi fondamentale. Dans ce cas, l'affaire peut être portée devant la Cour constitutionnelle. Il agit notamment de la sorte lorsque les prérogatives du *Bundesrat* — la chambre des *Länder* — ont été méconnues.

fédéral, une chambre des garanties. A côté de la chambre basse, qui assure arithmétiquement la représentation de l'ensemble de la population de l'Etat, la chambre haute permet une protection des composantes minoritaires de l'Etat. Elle constitue, en outre, le lieu idéal de dialogue entre les différentes entités qui composent l'Etat.

Pourquoi les négociateurs de l'accord de gouvernement ont-ils escamoté cette importante question? Sans doute en raison de son aspect délicat et complexe. Peut-être aussi parce qu'une telle réforme serait irréversible. Lorsque le caractère fédéral de l'Etat aura été traduit dans la composition et les attributions de la deuxième chambre, on pourra affirmer que l'Etat unitaire a vécu. Sans doute existe-t-il encore dans notre pays des *lobbys*, des courants d'influence qui souhaitent le maintien, voire la restauration de l'Etat unitaire. Sans rejeter le fédéralisme, voire parfois en le préconisant, ils s'efforcent d'en limiter les effets.

Un autre facteur explique l'absence de réforme du Sénat. Nombreux sont ceux qui souhaitent profiter de la réforme de cette assemblée pour la priver d'une part non négligeable de ses prérogatives. A l'égalité actuelle entre les deux assemblées, ils souhaitent substituer un système dans lequel le rôle du Sénat se limiterait à être celui d'une chambre de réflexion. Or un tel projet peut difficilement recueillir l'assentiment des sénateurs eux-mêmes, sans que toute réforme est impossible.

Il est impossible, dans les limites assignées au présent exposé, de procéder à une analyse circonstanciée de la composition et des attributions du futur Sénat<sup>(9)</sup>. Il convient dès lors de fixer simplement le cadre dans lequel cette réforme devrait idéalement s'inscrire.

Tout d'abord, il est indispensable que la seconde chambre, dans sa composition, se distingue de la Chambre des représentants. Celle-ci est la chambre de la démocratie arithmétique. Le Sénat doit par contre incarner la démocratie fédérale et dès lors représenter les composantes de l'Etat. Il paraît dès lors essentiel qu'une partie au moins de ses membres soit élue par les assemblées régionales ou communautaires, soit en leur sein, soit en dehors de celui-ci.

Ensuite, il conviendra de choisir entre l'option régionale et l'option communautaire. On peut s'interroger à l'infini sur cette question, mais il faut admettre que dans la phase ultime de la réforme de l'Etat, le fédéralisme à double strate — superposition des régions et des commu-

---

(9) Sur cette question, voy. notamment M. LEROY, «Le Sénat dans le nouvel Etat belge - questions et perspectives», in *La Réforme du Sénat*, Bruylant, 1989 et M. UYTENDAELE, *Le Sénat et la réforme des institutions*, C.H., CRISP, 1987, n<sup>os</sup> 1196-1197.

nautés — devra disparaître. Il faudra probablement opter pour un fédéralisme à quatre qui se fondera soit sur une base communautaire avec une adjonction de la région bruxelloise, soit sur une base régionale, avec une adjonction de la Communauté germanophone. Quelle que soit l'option choisie, celle-ci devrait être connue au moment de fixer les nouvelles règles applicables au Sénat.

Par ailleurs, il paraît indispensable de prévoir des règles de protection des entités les moins importantes. Deux options existent : le Sénat paritaire et l'instauration de règles de délibérations appropriées. Le Sénat paritaire reproduit au Parlement ce qu'est la parité au Conseil des ministres. Il s'agit d'un mécanisme qui protège moins les citoyens que la classe politique. En outre, si elle reflète la fracture communautaire, culturelle et linguistique qui a rendu nécessaire la réforme de l'Etat, elle ne tient pas compte de la manière dont cette réforme a été traduite sur le terrain institutionnel. Elle a notamment pour effet de marginaliser complètement la Communauté germanophone, voire la Région bruxelloise. Si l'idée de la parité était symboliquement importante en 1970 et pouvait constituer une avancée fédérale, vingt ans plus tard, elle apparaîtrait comme un recul dans la mesure où elle ne tiendrait pas compte de l'éclatement de l'Etat en diverses entités politiques autonomes.

Par contre, si l'on veut assurer pleinement au Sénat son rôle d'arbitre fédéral, il convient de prévoir des règles de délibérations appropriées qui interdisent que les représentants d'une entité puissent, parce qu'ils sont, par hypothèse, plus nombreux imposer leurs vues aux entités les moins importantes. La mise en œuvre pratique de ces règles de délibérations sera évidemment conditionnée par l'option qui sera retenue à propos de la composition du Sénat. A titre d'exemple, si celui-ci se fonde sur une base régionale, aucune décision ne pourrait être prise si elle n'a reçu l'aval d'une majorité des représentants respectifs des régions wallonne et flamande. Il conviendrait également de prévoir alors des techniques qui permettent de garantir les intérêts de la Région de Bruxelles-Capitale et de ce qui serait devenu la Région germanophone. S'il existe une opposition de la part des représentants de ces entités, on pourrait imaginer l'organisation d'un vote en seconde lecture avec des règles spécifiques de majorité et de quorum.

Enfin, la réforme du Sénat n'a de sens que si la haute assemblée conserve d'importantes prérogatives sur le plan législatif. S'il existe aujourd'hui un consensus pour écarter le système actuel de la navette intégrale, il ne faudrait pas, pour remédier à ce système, priver le Sénat de sa capacité d'action, qui précisément lui permettrait de jouer le rôle de chambre de garanties.

Pour conclure, il apparaît que tant dans l'organisation du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif, il importe de dégager des formules qui permettent d'arbitrer les conflits potentiels qui opposeront inévitablement, dans une Belgique fédérale, le pouvoir central aux pouvoirs régionaux et communautaires et au sein même du pouvoir central, les Francophones aux Flamands. La sonnette d'alarme et la parité au sein du Conseil des ministres étaient parfaitement appropriées au fédéralisme naissant tel qu'il se présentait en 1970, mais ces mécanismes ne sont plus pleinement adaptés au système institutionnel tel qu'il s'est développé depuis lors. Dans cette perspective, il semble essentiel de repenser le rôle du Chef de l'Etat et de procéder enfin à la réforme du Sénat. Ensuite, il conviendra de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes d'arbitrage et de concertation, tant au niveau exécutif qu'au niveau législatif, tels des commissions interparlementaires mixtes (Sénat-Conseils de région et/ou de communauté) ou des conférences interministérielles (Gouvernement/exécutifs)<sup>(10)</sup>. Ces mécanismes relèveront sans doute d'une quatrième et ultime phase de la réforme des institutions, phase qui s'avérera tôt ou tard indispensable pour conférer une réelle harmonie à notre système politique.

---

(10) Des initiatives, dans ce sens, ont déjà été prises dans le cadre du comité de concertation, voy. C. NEUVENS, «La coopération belgo-belge», *J.T.*, 1989, pp. 561 et suiv.

Michel Leroy

---

## Les régions et les communautés, bancs d'essai de réformes nationales

L'Etat belge n'en finit pas de se réformer depuis une vingtaine d'années. Ces réformes tendent, au premier chef, à adapter les structures politiques aux différences linguistiques et sociologiques qui, pour avoir toujours existé dans la société belge, ne se sont manifestées avec poids dans la vie politique qu'avec la participation effective à la vie publique d'une fraction significative de la population, c'est-à-dire avec l'introduction du suffrage universel.

Les réformes réalisées à partir de 1970 ont principalement consisté, d'une part, à créer des corps politiques propres aux diverses composantes de la société — les régions et les communautés —, et, d'autre part, à organiser le pouvoir au sein de l'Etat de manière à équilibrer l'influence des principales d'entre elles. Le premier volet de cet ensemble impliquait la mise sur pied d'institutions que l'on a, après quelques tâtonnements, voulu hisser sur pied d'égalité avec celles de l'Etat. Aussi a-t-on tout naturellement pris celles-ci pour modèle.

Un modèle dont s'inspirer, assurément. Mais comment résister à la tentation d'aussi l'améliorer? Deux circonstances devaient particulièrement y pousser : l'une est que les réformes sont principalement l'œuvre d'hommes politiques qui pratiquent quotidiennement les institutions existantes, et qui en connaissent les faiblesses; quelque portés qu'ils soient à les exploiter à leur avantage quand l'occasion s'en présente, ils ont tenté d'en préserver les nouveaux pouvoirs, en qui de grands espoirs sont placés. L'autre est que l'âge respectable de la constitution belge (dépassé uniquement par celui de la constitution des Etats-Unis, pour s'en tenir aux constitutions écrites) n'est pas toujours regardé uniquement comme un signe de bonne santé. D'autres lois fondamentales, plus récentes, renferment des idées qu'il est tentant d'acclimater; pour ce qui concerne notre propos, c'est surtout le cas de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949.

Voulant permettre aux régions et aux communautés de faire comme l'Etat, en mieux, le monde politique a aussi songé à faire profiter l'Etat des mêmes améliorations. C'est là ce qu'on pourrait appeler «le syn-

drome du traducteur», bien connu de tous ceux qui sont amenés à établir la traduction d'un texte, et mieux encore de ceux qui doivent établir la traduction de leurs propres écrits. L'adage italien *traduttore, traditore* exprime la propension du traducteur à déformer le texte original conformément à sa propre sensibilité, ce qui, de son point de vue, n'est que l'améliorer. Quand auteur et traducteur ne font qu'un, la traduction est souvent l'occasion d'améliorer l'original.

C'est probablement parce que la procédure de revision constitutionnelle est très lourde que ce syndrome a peu dépassé le stade des déclarations d'intention. Peut-être aussi certains pressentent-ils obscurément que toutes les améliorations que l'on a songé à apporter aux institutions étatiques n'auront pas nécessairement, une fois rendues effectives, tant de qualités qu'on leur en prête sur le papier.

\*  
\* \*

### **Les pouvoirs implicites**

C'est principalement dans l'organisation des pouvoirs que des innovations tentées au niveau régional ou communautaire se prêtent à être appliquées à l'Etat. Mais il faut mentionner aussi un principe de détermination des compétences qui, conçu pour les institutions nouvelles, a déjà fait retour à l'Etat.

L'expérience de l'autonomie culturelle avait apporté quelques déceptions à ses promoteurs, suite à l'interprétation restrictive que le Conseil d'Etat avait donnée des textes définissant les compétences des communautés culturelles. Pour éviter la même déconvenue aux communautés et régions, le législateur leur a attribué ce que l'on a appelé les *pouvoirs implicites*, inspirés de la théorie américaine des *implied powers*, et partiellement consacrés par la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat<sup>(1)</sup>. L'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 autorisait, dans sa version d'origine, les décrets à «porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont *indispensables* à l'exercice de leur compétence». Comme l'interprétation de cet article s'est, elle aussi, avérée plus restrictive que le législateur le souhaitait, le texte a été assoupli par la

---

(1) Voir notamment Yves KREINS, «Les pouvoirs implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 - Une erreur législative?», *J.T.*, 1985, pp. 477 à 487.

loi du 8 août 1988, et le mot «indispensable» remplacé par «nécessaire».

Pour les auteurs de la réforme, cet article devait permettre aux régions et aux communautés d'exercer pleinement leurs compétences, sans être gênées aux entournures quand leurs initiatives empiétaient quelque peu sur un domaine relevant en principe de l'Etat. Leurs adversaires, eux, ont dénoncé le caractère centrifuge de la mesure, soulignant que, dans leur pays d'origine, les pouvoirs implicites jouent au profit de la fédération, et constituent au contraire un mécanisme unificateur.

Ainsi posé, le débat se trompait d'objet. L'utilité des pouvoirs implicites n'est, en effet, pas à mettre en relation avec la position nationale ou sous-nationale des institutions qui en sont dotées; c'est à la méthode de détermination des compétences qu'ils se rattachent. Pour des autorités investies de compétences générales, ils paraissent superfétatoires. C'est pour celles dont les attributions sont énumérées limitativement qu'ils présentent de l'intérêt, car ce sont elles qui risquent de se retrouver handicapées, si elles sont privées du pouvoir de faire tout ce qui est indispensable (ou nécessaire) pour exercer utilement leurs compétences. Vue sous cet angle, la reconnaissance de pouvoirs implicites aux communautés et aux régions, plutôt qu'à l'Etat, correspond à la conception de la réforme, qui laisse le pouvoir résiduaire à l'autorité nationale, et ne confère que des compétences déterminées — parfois avec flou, mais déterminées quand même — aux pouvoirs régionaux et communautaires.

Mais ne pourrait-il arriver que l'Etat aussi soit empêché d'user pleinement de ses pouvoirs s'il ne peut mordre quelque peu sur ceux des nouvelles institutions? Au moment où la réforme de 1980 était en préparation, la question aurait à coup sûr paru incongrue, tant les pouvoirs des régions et des communautés semblaient spécifiques. Elle aurait aussi suscité de vives protestations des partisans de la réforme, qui n'auraient pas manqué d'y voir une tentative des unitaristes de récupérer le peu qu'ils avaient lâché.

La mise sur pied des régions et des communautés allait montrer que, en dehors de toute polémique unitaristes-fédéralistes, la répartition des compétences n'était praticable qu'en tolérant de menus empiètements autant dans un sens que dans l'autre.

Une mesure transitoire a, la première, mis la question à jour. Le transfert de pouvoirs aux régions et aux communautés impliquait celui des services administratifs correspondants, ainsi que celui des organismes d'intérêt public. Or, ces derniers étaient compétents pour l'ensemble du pays; il fallait donc les dissoudre et régler le transfert de leurs



biens, de leur personnel et de leurs missions, aux institutions relevant des régions ou des communautés, qui allaient leur succéder. Bien que les matières qu'ils gèrent soient incontestablement du ressort des communautés et régions, organiser la transition incombait à l'Etat<sup>(2)</sup>.

La même solution allait être consacrée de manière plus générale, et plus catégorique sur le plan des principes, par un arrêt de la section d'administration du Conseil d'Etat.

Habilité à régler le cycle du combustible nucléaire, la protection de la population contre les radiations ionisantes, et, partant, les centrales nucléaires, l'Etat l'était-il aussi pour se prononcer sur l'autorisation d'établissements connexes aux équipements nucléaires proprement dits, et indispensables à leur fonctionnement ou à leur exploitation ?

Si une réponse affirmative semblait aller de soi, l'arrêt l'étaye de considérations de principe particulièrement nettes<sup>(3)</sup> :

... le pouvoir d'autoriser un tel établissement apparaît comme un complément naturel et indispensable du pouvoir d'autoriser les établissements présentant un danger de radiations ionisantes;... l'autorité nationale a le pouvoir de prendre toutes les dispositions nécessaires à l'exercice des compétences qui lui appartiennent;... sous peine d'entraver l'autorité nationale dans la sphère de ses compétences propres, il faut admettre qu'elle peut prendre, même dans les matières que la Constitution et la loi spéciale... ont attribuées à la compétence des régions, toutes les mesures qui sont indispensables à l'exercice desdites compétences;... la règle d'interprétation qui veut que l'attribution d'une compétence déterminée comporte tout ce qui est indispensable à son exercice effectif a d'ailleurs été consacrée, en ce qui concerne les communautés et les régions, par l'article 10 de la loi spéciale...; pour des raisons identiques, cette règle d'interprétation doit aussi s'appliquer aux compétences de l'Etat.

Bref, les pouvoirs implicites attribués expressément aux communautés et régions ont rebondi sur l'Etat.

\*  
\* \*

Par la force des choses, les innovations qui concernent la structure ou le fonctionnement des institutions ne peuvent connaître un sort comparable par le seul effet d'une évolution jurisprudentielle. Le processus nécessite au moins deux ou trois temps, dont deux sont marqués de réformes constitutionnelles ou législatives : innovation au niveau régional ou communautaire, si possible observation de ses résultats, et transposition au niveau national. C'est dire qu'il prend du temps. Il requiert aussi beaucoup de circonspection, car le contexte institution-

---

(2) Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, *Doc. parl. Chambre* 623 (1982-1983) - N° 1, pp. 11 à 13.

(3) Cons. Etat, arrêt n° 26.323, 4 avril 1986, a.s.b.k. Interenvironnement Wallonie et Fagnoul; publié au *J.T.* 1987, p. 265, avec note critique d'Yves Lejeune, p. 267.

nel de l'Etat ne correspond pas nécessairement point par point à celui des régions. Que l'on songe au problème de la stabilité gouvernementale : il se pose en des termes nettement différents dans les collectivités relativement homogènes que sont les communautés et les régions (sauf celle de Bruxelles-Capitale), et dans l'entité étatique où la coexistence de deux grandes composantes fait appel à des mécanismes susceptibles d'abrèger accidentellement la vie des gouvernements, tels que la «sonnette d'alarme» ou les majorités spéciales. Aussi, du point de vue institutionnel, le premier temps est-il à peine dépassé : les idées neuves sont inscrites dans les textes qui régissent le fonctionnement des institutions régionales et communautaires; on attend de les voir à l'œuvre, mais l'occasion ne s'en est guère présentée.

Cela posé, les innovations que l'on songe à transposer à l'Etat sont de deux ordres : les unes tiennent à la composition et au fonctionnement du pouvoir législatif, les autres à la stabilité des institutions.

\*  
\* \*

### **L'aménagement du bicaméralisme et la seconde lecture**

Le pouvoir législatif des communautés et des régions est unicaméral. La procédure est plus rapide et plus simple qu'à l'Etat, mais elle ne bénéficie pas du surcroît de réflexion qu'implique le double examen par des assemblées distinctes. Sans rouvrir le débat sur les avantages et inconvénients du bicaméralisme, on doit constater que ce double examen permet quelquefois des modifications dont l'utilité n'était pas apparue au cours des débats de l'assemblée saisie en premier lieu. En témoigne la navette que parcourent assez souvent des projets ou propositions de loi peu urgents. Le législateur n'a pas entendu priver complètement les régions et les communautés des quelques avantages du double examen. L'article 38 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 instaure la possibilité de soumettre un texte à une seconde lecture.

L'exécutif peut toujours demander celle-ci; les membres du conseil peuvent quand un amendement au texte initial a été adopté. Le droit de l'exécutif est lié à l'obligation qu'il a de sanctionner les décrets<sup>(4)</sup> : la sanction est une approbation globale du texte voté, et il se peut

---

(4) Voir le projet de rapport sur le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, relatant les discussions où le mécanisme passé dans la loi du 8 août 1980 a été établi, *Doc. parl. Chambre* 461 (1977-1978) - N° 63, pp. 136 à 138.

qu'au moment d'y procéder, l'exécutif relève qu'il y figure, passée inaperçue, une disposition inopportune pour quelque raison que ce soit. Pour les membres du conseil, le droit de demander une seconde lecture est limité aux cas où le texte a été amendé en cours de discussion. Le risque est alors plus grand qu'une incohérence s'y soit glissée, et la faculté de la corriger plus large.

Au sein de l'Etat, le bicaméralisme n'est pas fondamentalement remis en cause, mais il est fortement question de l'aménager, de l'adapter à la structure nouvelle de l'Etat. L'on n'a, dans ce domaine, guère dépassé le stade des intentions, mais celles-ci présentent une certaine constance. Le rôle du Sénat serait transformé : il deviendrait l'assemblée représentative des régions et des communautés. Il ne participerait plus nécessairement à toutes les procédures législatives nationales.

Si une partie de l'activité législative de l'Etat est soustraite aux compétences du Sénat, on peut supposer que les mêmes considérations qui avaient conduit à introduire la seconde lecture aux conseils régionaux et communautaires, inspireraient une solution analogue à la Chambre.

Cette voie a en tout cas été ouverte par les déclarations de révision de 1978, 1981 et 1987, qui, toutes trois, autorisaient notamment la modification «du titre III, chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution, par l'insertion d'un article 41bis relatif à l'adoption des lois après une seconde lecture». Cette déclaration a chaque fois été adoptée à l'initiative du gouvernement, sans guère soulever de discussion<sup>(5)</sup>.

\*  
\* \*

### **La stabilité gouvernementale**

La Constitution fixe la durée du mandat parlementaire à quatre ans. Responsables devant les Chambres, les gouvernements ont une durée de vie théorique semblable. Théorique ô combien ! Car les aléas de la vie politique mettent souvent un terme à l'existence des gouvernements bien avant cette échéance. Qu'un gouvernement ait «tenu» de 1981 à 1985, bien que sa démission ait été précipitée de quelques mois, c'est une prouesse qui ne s'était plus vue depuis vingt ans (en 1961-1965).

---

(5) Une brève discussion a eu lieu lors du vote de la déclaration de 1978, *Doc. parl. Sénat* 476 (1978-1979) - N° 1, p. 2, N° 2, pp. 32 et 33.

Il est arrivé, dans des pays voisins, et dans un passé peu éloigné, que l'incapacité des gouvernements à se maintenir au pouvoir ait compromis, parfois dramatiquement, la viabilité du régime démocratique. L'exemple le plus célèbre — et le plus tragique — est celui de la République de Weimar, dont l'impuissance a ouvert la porte au nazisme. Aussi n'est-il pas surprenant que ce soit en Allemagne que des mécanismes institutionnels ont été imaginés en vue d'éviter que les démissions répétées des gouvernements ne provoquent une vacance du pouvoir lourde de menaces pour la démocratie.

Conçus par la doctrine au moment où la République de Weimar s'enlisait<sup>(6)</sup>, ces mécanismes ont trouvé leur première concrétisation dans la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949. L'article 67 de cette loi dispose comme suit en son paragraphe premier :

Le Bundestag ne peut prononcer la censure du Chancelier fédéral qu'en lui désignant un successeur à la majorité de ses membres et en invitant le Président de la République fédérale à le révoquer. Le Président de la République fédérale est tenu de donner suite à la requête et de nommer la personne élue.

Dans ce cas, comme dans celui où c'est le Chancelier qui prend l'initiative de poser la question de confiance (article 68 de la Loi fondamentale), un «délai de réflexion» de quarante-huit heures doit séparer le dépôt de la motion de méfiance ou de confiance du vote.

La fonction première de cette «motion de méfiance constructive» est d'assurer le remplacement automatique d'un chancelier par un autre. Sa conception est relativement simple en Allemagne, où le chancelier fédéral est seul responsable de la politique gouvernementale devant le Bundestag.

Les auteurs des réformes institutionnelles de 1980 s'en sont inspirés en vue d'assurer la stabilité politique des exécutifs régionaux et communautaires. La transposition a nécessairement dû tenir compte de ce que la responsabilité politique à l'égard du conseil n'est pas concentrée en une seule personne, mais que l'exécutif et chacun de ses membres sont responsables. Sous cette réserve, la filiation entre les articles 71 et 72 de la loi spéciale du 8 août 1980 et les articles 67 et 68 de la Loi fondamentale est patente et reconnue.

Que la stabilité gouvernementale présente de l'intérêt pour les régions et les communautés, cela peut se concevoir. Mais qu'à défaut de l'assurer, des périls graves menacent les institutions, c'est plus douteux.

---

(6) Voir Philippe LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 66 et s.

Une disproportion frappante sépare le remède du risque. Autant l'on peut admettre qu'au sein de l'Etat, l'inaptitude à décider incite au coup d'état ou à la révolution, autant ce risque semble inexistant à l'égard d'autorités pourvues d'attributions aussi spécifiques que les régions et les communautés, et surtout à l'égard d'autorités ne disposant d'aucune force publique<sup>(7)</sup>.

Aussi peut-on se demander si les articles 71 et 72 de la loi spéciale n'ont pas pour principal intérêt d'éprouver des procédures qui n'acquerraient leur signification véritable que le jour où elles seraient appliquées à l'Etat.

Car l'idée d'importer des procédures inspirées de celles qui ont cours en R.F.A. est dans l'air depuis longtemps : la déclaration gouvernementale du 12 juin 1974 portait déjà que «des règles doivent être établies qui régissent la démission d'un ou de plusieurs ministres ou d'un groupe de ministres appartenant à une formation déterminée en veillant à ce qu'une telle démission ne puisse intervenir que s'il existe une majorité de rechange»<sup>(8)</sup>. La même préoccupation figure dans des déclarations ultérieures<sup>(9)</sup>. La dernière en date est particulièrement explicite : «Le gouvernement examinera de quelle manière, au niveau national, la durée de la législature et la stabilité gouvernementale pourront être assurées selon un mode analogue à celui prévu pour les régions et communautés»<sup>(10)</sup>.

Curieusement, toutefois, les déclarations de revision adoptées depuis la «découverte» en Belgique de la motion de méfiance constructive n'ont pas prévu explicitement son instauration; celle-ci semble pourtant nécessiter une adaptation des règles de responsabilité ministérielle, dont le principe est déposé dans les articles 63 à 65 de la Constitution. Ou alors, la stabilité gouvernementale a été évoquée en même temps que la problématique du «parlement de législature», et peut-être confondue avec elle.

\*  
\* \*

---

(7) Il existe bien le précédent du «putsch de la brasserie», par lequel Hitler tenta de prendre le pouvoir en Bavière le 8 novembre 1923. Mais les compétences des Etats fédérés dans la République de Weimar étaient bien plus larges que celles de nos régions et de nos communautés, et la tentative de putsch s'inscrivait dans un projet plus ambitieux, où la prise de pouvoir en Bavière devait servir de tremplin pour conquérir le Reich entier.

(8) *Ann. parl. Sénat.* 12 juin 1974, p. 311.

(9) Accord du gouvernement du 1<sup>er</sup> avril 1979 annexé à la déclaration gouvernementale du 5 avril, n° 61; accord de gouvernement annexé à la déclaration gouvernementale du 24 octobre 1980, *Ann. parl. Sénat.*, p. 28; accord de gouvernement du 16 décembre 1981, ch. V, point 1.1.

(10) Accord du gouvernement du 10 mai 1988, p. 31.

## **La stabilité parlementaire**

La chute fréquente des gouvernements n'est pas le seul phénomène qui ait inquiété les observateurs politiques. La multiplication des dissolutions anticipées en est un autre.

Aussi longtemps que l'on a connu des conseils communautaires, régionaux, et, avant eux, culturels, qui étaient formés par regroupement de parlementaires élus en ordre principal pour une autre mission, il ne pouvait même pas être question d'une quelconque abréviation du mandat de leurs membres. On n'imaginerait pas de dissoudre les chambres suite à un accident de parcours de la politique régionale, alors que tout va bien en politique nationale. C'était au contraire l'existence des conseils communautaires et régionaux qui pouvait être mise en péril par les aléas de la politique nationale — et c'est toujours le cas pour la région wallonne et pour les communautés française et flamande. Le principe de formation des conseils communautaires et régionaux interdisait que l'assemblée législative soit renvoyée devant ses électeurs.

Lors de la création d'une communauté — la germanophone — et d'une région — celle de Bruxelles-Capitale — dotées d'une assemblée spécialement élue à cette fin, cette contrainte institutionnelle a disparu. Toutefois, nul n'a proposé de permettre que ces assemblées soient dissoutes avant terme, et cette question fut même à peine évoquée, ce qui témoigne de l'unanimité qui régnait à ce propos.

L'instauration d'un «parlement de législature» au niveau national était même tellement prise au sérieux, que dans l'avis que le conseil de la communauté culturelle allemande a donné sur des avant-projets de loi qui allaient le transformer en conseil de la communauté germanophone, il a émis le vœu que les élections de ce conseil soient couplées avec celles d'autres corps législatifs si une législature fixe était instaurée pour certains de ceux-ci<sup>(11)</sup>.

L'idée a été retenue, et adoptée, pour les élections régionales bruxelloises : elles sont jumelées avec les européennes, mais la loi prévoit d'aligner leur périodicité sur celle de l'élection des autres conseils régionaux et communautaires «lorsque les membres de ceux-ci seront élus directement en cette qualité». Le régime transitoire est, prudemment, conçu de manière à ce qu'il soit en mesure de durer.

Et l'élection directe de tous les conseils, si elle est établie, s'assortira probablement d'un terme fixe, mais elle n'ira pas nécessairement de

---

(11) Voir R.D.K., *Ausführlicher Bericht*, 22 février 1981, p. 228.

pair avec l'instauration d'un tel terme pour le pouvoir législatif national.

D'abord, une raison technique s'y oppose : le sort des élections communautaires et régionales dépend d'une loi, adoptée à la majorité spéciale (sauf en ce qui concerne la communauté germanophone, pour qui le problème est réglé), alors que celle des assemblées nationales est tributaire d'une révision constitutionnelle. Celle-ci devrait s'insérer dans une réforme plus vaste, qui repenserait la conception même du Sénat. Et dans toutes les intentions affichées jusqu'à présent, il n'a jamais été question que de modaliser le droit de dissolution du Roi, non de le supprimer purement et simplement.

Les déclarations de révision constitutionnelles se sont bornées à viser l'article 71; leurs travaux préparatoires révèlent autant le souci de l'adapter à la réforme du Sénat que l'introduction du «gouvernement de législature» et du «parlement de législature»<sup>(12)</sup>.

Des quelques indiscretions qui ont filtré des sphères gouvernementales, il ressort que l'on a songé à limiter le pouvoir du Roi de dissoudre les chambres : le droit de dissolution ne deviendrait discrétionnaire qu'après que la législature serait bien avancée (trois ans?); avant cela, il serait subordonné à une manifestation expresse de méfiance de la part des chambres<sup>(13)</sup>.

Ce projet, curieusement, ne semblait pas lié à l'institution, au niveau national, de la «motion de méfiance constructive». C'était sans doute l'indice qu'il n'était pas mûr; il n'est en tout cas jamais sorti des cartons ministériels.

\*  
\* \*

S'agissant de la stabilité des institutions, les idées ne manquent pas. Mais l'on peut se demander si certaines d'entre elles ne reposent pas sur une analyse quelque peu superficielle. Des remèdes sont proposés à l'instabilité gouvernementale et aux dissolutions anticipées. Mais la thérapeutique envisagée s'attaque aux symptômes et non aux causes, et le diagnostic initial lui-même paraît manquer de rigueur.

---

(12) Voir *Doc. parl. Sénat* 476 (1978-1979) - N° 2, p. 43; *Doc. parl. Chambre* 519 (1978-1979) - N° 4, p. 16; *Ann. parl. Chambre* 13 novembre 1978, p. 198; *Doc. parl. Sénat* 647 (1987-1988) - N° 2, p. 21.

(13) *L.L.B.*, 8 mai 1979.

## **Du besoin de stabilité**

Le mal paraît tellement évident qu'on omet de s'interroger sur sa gravité. Les gouvernements tiennent en effet rarement jusqu'au bout de la législature. Est-ce si grave? Les exemples tragiques puisés à l'étranger concernaient des pays où l'instabilité était telle qu'un gouvernement ne tenait que quelques semaines, ou qu'il n'était même plus possible d'en constituer un qui soit viable. En Belgique, une instabilité marquée ne s'est trouvée qu'à deux reprises : pendant la question royale (sept ministères entre le 12 février 1945 et le 16 août 1950) et autour des réformes institutionnelles de 1980 (cinq ministères entre le 20 octobre 1978 et le 21 septembre 1981). Chaque fois, ces quelques années ont été suivies d'une période de relative stabilité; on est loin de la République de Weimar ou de la Quatrième République française. En régime de croisière, la vie politique belge est nettement plus stable que celle de la République italienne qui ne vit et ne s'administre pas plus mal que le reste de l'Europe.

Les périodes de crise ministérielle se sont, il est vrai, considérablement allongées ces dernières années; mais elles ne vouent pas le pouvoir à l'immobilisme : la théorie des affaires courantes, dégagée de la pratique, adoptée par la doctrine, et consacrée par une jurisprudence de plus en plus précise, permet à l'activité de l'Etat de se poursuivre dans tout ce qu'elle a de vital.

Curieusement, alors que trois gouvernements sur vingt-sept sont, en quarante-cinq ans, arrivés au terme de leurs quatre années, et que trois autres seulement sont parvenus à célébrer leur troisième anniversaire au pouvoir, nul ne semble douter que la durée de quatre ans soit adéquate. L'observation de la vie politique suggérerait plutôt que quatre ans, c'est un maximum absolu, et que se maintenir deux ans au pouvoir, c'est déjà une performance honorable.

## **De la nature de la responsabilité ministérielle**

A voir les espoirs placés dans la motion de confiance constructive, on peut douter que la nature même de la responsabilité ministérielle soit correctement perçue. Affirmée avec insistance<sup>(14)</sup> par une constitution d'ordinaire avare de redondances, la responsabilité ministérielle est née de l'histoire constitutionnelle britannique. Après la *bloodless revolution* de 1688, les rois se désintéressèrent quelque peu des affaires et se firent seconder par des hommes politiques issus du parti majoritaire aux chambres; la fonction de premier ministre se dégagait ainsi pro-

---

(14) Articles 24, 43, 63, 64, 79, 88, 89, 90, 91, 95 et 134.



gressivement, assez rapidement rejointe par l'obligation, pour son titulaire, de jouir de l'appui d'une majorité parlementaire. Walpole, au pouvoir depuis vingt ans, en fit l'expérience en 1742 : un parlement devenu hostile au gouvernement empêchait celui-ci de remplir sa mission : les lois qu'il proposait étaient rejetées, les crédits nécessaires refusés... Bref, sans lois, sans argent, sans troupes, le pays était ingouvernable. Walpole s'en rendit compte et démissionna avant que la procédure d'*impeachment* engagée contre lui eût abouti.

La règle qui impose à un ministère de se retirer quand il ne jouit plus de l'appui d'une majorité parlementaire ne constitue que la traduction juridique (chez nous, sous forme coutumière) de cette contrainte. La motion de méfiance constructive permet sans doute d'assurer sans délai le remplacement d'un gouvernement ou d'un ministre, mais elle n'apporte pas une assise parlementaire à un gouvernement qui serait devenu minoritaire.

Les conditions dans lesquelles il est envisagé d'organiser le dépôt des questions de méfiance empêchent bien une majorité devenue hostile au gouvernement de le faire chuter sans pourvoir à son remplacement, mais elles ne l'empêchent pas de lui refuser tout moyen d'action. Quant à celles qui concernent le dépôt et le vote des motions de confiance, elles ne touchent qu'à la forme dans laquelle la perte de confiance est constatée. On pourrait imaginer qu'un gouvernement ait perdu le soutien de sa majorité, qu'il ne veuille pas poser la question de confiance, et que ses adversaires ne parviennent pas à s'entendre pour lui proposer un successeur. Aucune motion de méfiance ne pourra le contraindre à la démission. Pourrait-il pour autant rester en place, et surtout gouverner, alors que ses projets seraient rejetés, que les crédits de fonctionnement lui seraient refusés ? Interdire que le parlement censure un gouvernement qu'il peut paralyser par d'autres moyens, c'est en somme interdire de tirer une conclusion, la seule conclusion possible, de prémisses qui sont, et qui restent établies.

Ou alors, il ne faut pas s'arrêter à mi-chemin, mais pousser à ses conséquences ultimes la logique qui sous-tend la motion de censure constructive. Un gouvernement ne peut être renversé si un successeur ne lui est pas nommé en même temps ? Alors, qu'il puisse aussi gouverner jusqu'à ce que ses adversaires lui en trouvent un. Autrement dit, pour répondre pleinement à l'objectif qu'elle se donne, l'institution de la motion de censure constructive devrait être doublée d'une procédure de vote bloqué telle que la constitution de la Cinquième République française en organise une<sup>(15)</sup>.

---

(15) Voir l'article 49, alinéa 3, de la constitution française du 4 octobre 1958 :

«Le premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité

## **Sur la stabilité simultanée du parlement et du gouvernement**

A en juger par l'association — l'amalgame ? — qui en est souvent fait, il semble que beaucoup considèrent le gouvernement de législature et le parlement de législature comme deux facettes du même problème de stabilité institutionnelle. C'est aller un peu vite. Ils connaissent tout au plus des interférences, tenant principalement à ce qu'un gouvernement qui tombe alors que la moitié de la législature est dépassée est souvent tenté par la dissolution. Plus fondamentalement, cette problématique doit être replacée dans le contexte des rapports entre législatif et exécutif, tels qu'ils ont été conçus initialement, et tels qu'ils fonctionnent effectivement.

La conception classique d'un régime parlementaire est bien connue. Exécutif et législatif sont à armes égales : les chambres peuvent contraindre le gouvernement à démissionner, le gouvernement peut renvoyer les députés mesurer leur popularité devant leurs électeurs. Entre parlement et gouvernement, on discute révoquer sur table. Bien sûr, on tire rarement ; on menace même peu de tirer, mais les armes sont là comme dernier recours, et chacun le sait. Cela suffit pour peser sur le dialogue. Chacun sait aussi qu'une balle peut ricocher et que l'électeur peut conforter celui qu'on voulait abattre.

Dans le fonctionnement effectif des gouvernements de coalition, c'est chaque partenaire qui est armé. Et non d'un révolver ; plutôt d'une grenade capable de faire sauter le ministère tout entier. L'engin est dégoupillé à la moindre tension, et il saute de temps à autre, souvent pour de bon, parfois avec l'espoir que, refusant la démission, le Roi pourra encore étouffer la déflagration.

La motion de censure constructive, en qui l'on semble placer l'espoir qu'elle assure la stabilité du pouvoir, ou, à tout le moins, son prompt remplacement, s'inscrit dans la perspective constitutionnelle classique, celle où l'antagonisme oppose le parlement au gouvernement. Ses défenseurs perdent apparemment de vue que depuis 1946, plus aucun gouvernement n'a été renversé par un vote de méfiance. La principale source d'instabilité ministérielle réside dans les désaccords qui surgissent entre les composantes des coalitions ministérielles. A cela, s'il existe un remède, ce n'est certes pas la motion de méfiance constructive ; ce serait plutôt un système électoral qui assure la majorité absolue à un parti, comme en Grande-Bretagne, mais il serait impraticable

---

du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent».

en Belgique, ne serait-ce qu'en raison de la structure dualiste du pays et des différences de majorités politiques entre les différentes composantes.

Dans la perspective où les auteurs de la Constitution ont conçu les rapports entre parlement et gouvernement, la suppression, ou même l'amointrissement du droit de dissolution prive le gouvernement de l'arme suprême dont il dispose quand ce dialogue tourne au duel. Ce n'est pas parce qu'il est peu recouru à la dissolution dans les premiers temps d'une législature, que sa menace ne pèse pas, implicitement, sur l'attitude des chambres. N'aurait-on pas perdu de vue qu'un mécanisme institutionnel influence parfois le comportement des acteurs de la vie politique par cela seul qu'il existe, sans qu'il soit besoin de le mettre en branle? Dans le cas qui nous occupe, précisément, si les chambres savent l'adversaire désarmé, au moins temporairement, ou gêné dans l'utilisation de son arme, il est peu probable qu'elles témoignent autant d'égards à l'endroit du gouvernement que si elles risquent la dissolution immédiate.

L'instauration du «parlement de législature» risque d'amener un relatif affaiblissement du pouvoir gouvernemental, et, partant, une plus grande instabilité ministérielle. Elle est de nature à faire évoluer les institutions vers un régime d'assemblée se rapprochant des Troisième et Quatrième Républiques françaises, dont l'histoire a montré qu'elles n'étaient pas un modèle d'efficacité.

Il est vrai qu'en assortissant la motion de censure de l'obligation de désigner le successeur du ministre ou du gouvernement censuré, l'arme qui est entre les mains du parlement est, elle aussi, d'emploi moins commode. En cela, les deux réformes se compensent, et apparaissent étroitement liées. Si elles sont réalisées, on ne peut exclure *a priori*, que les rapports entre exécutif et législatif se stabilisent non loin d'où ils étaient précédemment, quoique dans un contexte différent. Mais cette conclusion nous paraît sous-estimer la force des moyens dont une assemblée parlementaire dispose pour acculer un gouvernement à la démission, sans recourir au vote de méfiance.

Au total, la stabilité parlementaire forcée qu'entraînerait la limitation ou la suppression du droit de dissolution risque plutôt de se révéler génératrice d'instabilité gouvernementale.

Elle appelle aussi une critique plus fondamentale. Si l'efficacité institutionnelle est un objectif dont l'importance ne peut être négligée, il serait bien imprudent de la faire primer en toute circonstance sur d'autres considérations. L'adéquation entre le sentiment général, entre l'opinion publique et les corps électifs qui ont pour vocation de la

représenter, en est une autre, et elle doit parfois l'emporter sur la stabilité. Aucune règle ne prévaut en ce domaine ; les aléas de la politique peuvent parfois justifier un rapide recours aux urnes. On peut imaginer qu'un parlement élu dans un contexte déterminé soit dissous, même après peu de temps, s'il est entre-temps survenu un événement politique majeur susceptible de provoquer un glissement d'opinion : tension internationale, crise économique, scandale jetant le discrédit sur une fraction du monde politique... Attendre les prochaines élections ordinaires, c'est parfois maintenir une tristement célèbre distance entre le pays légal et le pays réel.

---

## Le droit éclaté des finances publiques

1. Les changements fondamentaux que la réforme de l'Etat belge a apportés à l'architecture institutionnelle du pays n'ont pas manqué d'avoir une incidence importante au plan des finances publiques. Il ne suffisait pas, dans le cadre de la redistribution des pouvoirs au profit des Communautés et des Régions, de reconnaître des compétences à ces nouvelles institutions; encore fallait-il leur donner concrètement les moyens financiers leur permettant de mettre en œuvre leurs compétences. La transposition dans le domaine budgétaire des réformes institutionnelles a ainsi entraîné l'éclatement du budget de l'Etat : parallèlement à celui-ci, existent depuis 1980 des budgets communautaires et régionaux.

Le nouveau pas important franchi en juillet-août 1988, à l'occasion de la révision des articles 17 et 59bis de la Constitution et du vote de la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, attribue désormais aux Communautés et aux Régions un ensemble de compétences qui représentent un bon tiers du budget global de l'Etat et portent la masse budgétaire transférée à quelque 600 milliards de francs.

Plus précisément, la transformation de l'Etat belge en Etat fédéral, conformément à l'accord de gouvernement du 10 mai 1988, visait à poursuivre la réforme de l'Etat de 1980 en posant trois principes fondamentaux :

- l'élaboration d'une structure de l'Etat qui soit plus équilibrée;
- le maintien de l'unité monétaire et de l'union économique<sup>(1)</sup>;
- le maintien de l'indispensable cohérence politique.

Transposé au système de financement des Communautés et des Régions, ceci implique que, comme dans d'autres pays à structure fédérale, ce système doit s'appuyer sur les principes de responsabilité financière et de solidarité réversible. C'est l'essence même du

---

(1) Sur le concept d'«union économique et monétaire» et les conditions de son maintien, voy. : P. GOFFART, «Réforme de l'Etat et maintien de l'Union économique et de l'Unité monétaire», *La Revue politique*, nov.-déc. 1988, p. 5.

fédéralisme que de réaliser un équilibre entre la responsabilité financière des entités fédérées et la solidarité au sein de l'Etat fédéral<sup>(2)</sup>.

2. Dans cette optique, la seconde phase de l'exécution de la réforme de l'Etat, décrite dans l'accord de gouvernement du 10 mai 1988, a consisté notamment en l'élaboration et l'adoption d'une loi votée à une majorité surqualifiée et portant sur le financement des Communautés et des Régions. Il s'agit de la loi du 16 janvier 1989<sup>(3)</sup>, modifiant la loi du 9 août 1980 et qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989. Cette loi est intervenue en exécution des articles 59bis et 115 de la Constitution, révisés en juillet 1988.

Ces modifications constitutionnelles ont réglé la question de savoir si le mécanisme de financement des Régions et des Communautés doit être établi par une loi adoptée à la majorité spéciale ou par une loi ordinaire. On lit à ce sujet dans le rapport de la commission de révision de la Constitution de la Chambre, à propos de la révision de l'article 115<sup>(4)</sup> :

Il s'est avéré dans le passé que ce n'était pas une bonne formule que d'adopter à la majorité spéciale la loi du 8 août 1980 relative à l'exécution des articles 59bis et 107quater et de régler ensuite le financement au moyen d'une loi ordinaire, étant donné qu'une modification de la loi de financement permet alors de modifier, à la majorité ordinaire, la répartition des compétences comme ce fut par exemple le cas de la loi du 5 mars 1984 relative aux soldes et aux charges du passé des communautés et des régions et des secteurs économiques nationaux...

Le 14 novembre 1988, le gouvernement avait également abouti à un accord politique sur le dispositif qui régirait le financement des Communautés et des Régions. Cet accord politique<sup>(5)</sup> est largement conforme à l'accord de gouvernement du 10 mai 1988, et spécialement à la «note technique sur le financement futur des Communautés et des Régions» qui figure en annexe II à cet accord<sup>(6)</sup>.

On peut évidemment s'étonner que la loi sur le financement du 16 janvier 1989 n'ait pas été examinée simultanément à la loi d'extension des compétences — comme ce fut le cas lors de la réforme de 1980 (loi spéciale du 8 août 1980 et loi ordinaire du 9 août 1980). En effet, dans la mesure où la loi sur le financement forme un ensemble avec la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de

---

(2) Exposé des motifs du projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions (*Doc. Parl. Chambre*, s. 1988-1989, n° 635/1, p. 3).

(3) *Mon.* du 17 janvier (2<sup>e</sup> éd.).

(4) *Doc. Parl. Chambre*, s.e. 1988, 10/115-421/5-1988, p. 3.

(5) Intervenant le 14 novembre 1988 à la Chambre dans le cadre de la discussion du budget des voies et moyens, le Premier Ministre a exposé les lignes de force de cet accord (*C.R.A. Chambre*, pp. 32 et s.).

(6) Voyez à ce sujet : M. INSTALLE et M. PEFFER, «Le financement des Communautés et des Régions dans l'accord gouvernemental de mai 1988», *C.H.C.R.I.S.P.*, n°s 1209-1210, 1988.

réformes institutionnelles, l'on a demandé aux parlementaires de décider des transferts substantiels de compétences sans connaître les implications financières de l'opération. La critique relative à ce manque de simultanéité et de cohérence a d'ailleurs été faite au Parlement<sup>(7)</sup>.

3. La loi spéciale du 16 janvier 1989 concerne le financement de la Communauté française, de la Communauté flamande, de la Région wallonne, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale. Cinq sources de financement différentes sont prévues. Trois d'entre elles sont communes aux Régions et aux Communautés : des recettes non fiscales, une partie attribuée du produit d'impôts et de perceptions, et les emprunts. Deux sources de financement sont spécifiques aux Régions, à savoir les recettes fiscales et l'intervention de solidarité nationale.

En réalité, les mécanismes de financement, décrits dans les 78 articles de la loi, le sont en ordre dispersé et sont peu compréhensibles sur la seule base du texte de la loi et de son exposé des motifs<sup>(8)</sup>. Certains parlementaires n'ont d'ailleurs guère ménagé leurs critiques à l'égard de «la complexité inqualifiable» du projet de loi<sup>(9)</sup>.

On se limitera, dans la suite de cet article, à décrire brièvement les nouvelles sources de financement des Communautés et des Régions découlant de la loi du 16 janvier 1989 et les mécanismes de répartition conduisant à l'éclatement du budget de l'Etat central.

#### 4. *Les impôts régionaux.*

L'article 3 de la loi du 16 janvier 1989 énumère les impôts dont la recette est ou peut être attribuée, en tout ou en partie, aux Régions. Il s'agit de :

- la taxe sur les jeux et paris;
- la taxe sur les appareils automatiques de divertissement;

---

(7) Voy. : *Doc. Parl. Chambre*, s.e. 1988, n° 516/6, pp. 77-78.

(8) Pour plus de détails on se référera surtout aux deux rapports faits au nom de la commission de la Chambre — au sein de laquelle le projet de loi a cheminé 180 heures! — par M. Lebrun et M<sup>me</sup> Duroi-Vanhelmont (*Doc. Parl. Chambre*, s.o. 1988-1989, n°s 635/17 et 635/18), aux annexes et tableaux fournis par le gouvernement et par M. Verhofstadt (*Ibidem*, n° 635/20), ainsi qu'aux avis du Conseil d'Etat (*Ibidem*, n°s 635/14 et 635/16).

Voyez également : M. INSTALLE, «Le financement des Régions : principes et prospectives», *Wallonie* 88, p. 345; J.-C. SCHOLSEM, «La réforme de l'Etat : les nouvelles règles de financement», *J.T.*, 1989, p. 251; IDEM, «Les nouveaux mécanismes de financement régional et communautaire : quelques réflexions juridiques», *Wallonie* 89, 3-4, p. 35; J.M. DELPORTE et A. MOREAU, «Les compétences fiscales des Régions et des Communautés dans le nouveau paysage politique belge», *Bull. de documentation du ministère des Finances*, juillet-août 1989, p. 227; J. CLAEYS et H. FAMEREE, «La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions», *Cahiers de la Banque Nationale*, n° 3, juillet 1989.

(9) Voy. par exemple : *C.R.A. Sénat*, séances des 12 et 13 janvier 1989.

- la taxe sur l’ouverture des débits de boisson;
- les droits de succession et de mutation par décès;
- le précompte immobilier;
- les droits d’enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immobiliers;
- la taxe de circulation.

Si cette énumération est limitative, elle ne porte toutefois pas atteinte à la compétence fiscale générale que les Régions et les Communautés détiennent en vertu de l’article 110, § 2 de la Constitution<sup>(10)</sup>.

L’autonomie régionale s’exercera sans limite sur les trois premiers impôts cités à l’article 3 de la loi, qu’il s’agisse de fixer la base imposable et les exemptions éventuelles, ou de modifier le taux d’imposition. Par contre, en matière de droits de succession et de mutation par décès et de précompte immobilier, le législateur a eu le souci de maintenir l’unité du revenu cadastral, de sorte que les Régions ne reçoivent aucune compétence sur la matière imposable ni sur la base d’imposition<sup>(11)</sup>; elles peuvent cependant en modifier le taux d’imposition et les exemptions.

5. L’article 5 de la loi dispose que le produit total des impôts régionaux, visés à l’article 3, doit être réparti entre la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale sur base de sa «localisation» dans chacune des trois Régions.

Il s’agit là d’un problème très épineux, dans le cadre de la mise en œuvre d’une fiscalité régionale, que celui soulevé par la question de la nécessaire «localisation» des ressources fiscales à prendre en considération. En effet, sauf à transférer aux Régions des impôts étatiques en fonction de clés de répartition et sans tenir aucun compte de leurs parts attributives dans ces impôts — mais dans ce cas l’on ne saurait plus guère parler d’une véritable fiscalité propre —, l’on ne peut régionaliser que des impôts localisables. C’est-à-dire des recettes pour lesquelles la quote-part de chaque Région dans leur production puisse être aisément établie.

Or, la localisation de recettes fiscales représente une entreprise très difficile pour un certain nombre d’impôts parmi les plus importants. Par exemple, le critère de localisation de l’impôt des sociétés ou de la taxe sur la valeur ajoutée est le siège social ou le principal établisse-

---

(10) Voy. *infra*, n° 13.

(11) Rappelons que la notion de «matière imposable» est l’élément générateur de l’impôt, ce qui donne lieu à taxation (le fait de parier par exemple), tandis que la notion de «base d’imposition» correspond à l’assiette sur laquelle est calculé l’impôt (le montant du pari).



ment et non le siège d'exploitation, tandis que pour l'impôt des personnes physiques la perception s'effectue au domicile du contribuable et non au lieu de l'exercice de la profession. La part de chaque région dans le rendement de tels impôts ne saurait, dès lors, être établie valablement dans la mesure où les revenus peuvent être produits par un siège d'exploitation se situant dans une autre région ou être dérivés d'une activité économique qui n'est pas limitée aux frontières de la région. Il en résulte, comme l'écrivait par exemple dès 1979 le professeur Henrion que «les grands impôts se prêtent mal à la régionalisation, surtout dans un petit pays où les rapports économiques sont si fortement imbriqués»<sup>(12)</sup>.

On peut cependant admettre qu'en raison de leur localisation plus aisée et de leur rendement plus ou moins équitable d'une région à l'autre, certains types de fiscalité peuvent sans grand inconvénient être attribués à la compétence de ces pouvoirs. Tel est le cas des impôts et perceptions retenus par la loi spéciale du 16 janvier 1989 en relation avec leur assiette géographique facilement identifiable. A cet égard, l'article 5, § 2 de la loi fixe pour chaque impôt régional les critères de localisation. Ces critères se divisent en deux groupes : un premier groupe tient compte de l'endroit où le redevable est établi (par exemple, le dernier domicile du défunt pour les droits de succession); un second groupe concerne les cas où la situation de l'objet imposé est déterminant (par exemple, l'endroit où l'appareil est placé pour la taxe sur les appareils automatiques de divertissement).

#### *6. La partie du produit d'impôts attribuée aux Régions (l'impôt «conjoint»).*

L'article 6, § 2 de la loi du 16 janvier 1989 définit la notion d'«impôt conjoint» comme un impôt national perçu d'une manière uniforme sur tout le territoire du Royaume, dont une partie déterminée du produit est attribuée aux Régions, et sur lequel les Régions sont autorisées, sur la base de la localisation de l'impôt, à percevoir des centimes additionnels ainsi qu'à accorder des remises. Cet impôt conjoint est l'impôt des personnes physiques.

La répartition de la partie du produit de l'impôt des personnes physiques attribuée aux Régions se fait sur la base de la localisation de cet impôt, c'est-à-dire le lieu où le contribuable a son domicile<sup>(13)</sup>.

---

(12) «La régionalisation des finances publiques», *La Libre Belgique*, 19 avril 1979.

(13) Au 30 juin 1988, l'impôt des personnes physiques était perçu à concurrence de 58,51 % dans la Région flamande, de 30,10 % dans la Région wallonne et de 11,39 % dans la Région bruxelloise.

Pendant une période de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, les centimes additionnels sur l'impôt des personnes physiques que les Régions pourraient percevoir, ne peuvent donner lieu à une augmentation de la «pression fiscale globale». Cette disposition doit être considérée à la lumière de la récente réforme fiscale, mise en œuvre au niveau national et qui vise à diminuer la pression fiscale sur les revenus.

7. A l'avenir, et dans la mesure où les organes des Régions ont compétence pour fixer les modes de perception et les taux de prélèvement de leurs recettes fiscales, voire leur base imposable, l'on pourrait aboutir à des régimes fiscaux exagérément divergents, ouvrant la voie à une fuite des biens, des personnes ou des capitaux en raison du caractère plus ou moins accentué selon les Régions de la pression fiscale.

Comme le souligne à juste titre P. Goffart<sup>(14)</sup>, l'important n'est pas tant le fait que chaque Région ou Communauté puisse disposer d'une fiscalité autonome que le fait que de la sorte un «différentiel de fiscalité» entre les Régions et Communautés du pays puisse s'installer et croître. Cette crainte est d'autant plus fondée que l'exigüité d'un territoire comme celui de la Belgique rend évidemment aisée l'acquisition dans une autre Région des produits ou des services qui y sont taxés de manière plus favorable.

En fait, plusieurs Etats de type fédéral, tels que la Suisse<sup>(15)</sup>, l'Allemagne fédérale ou les Etats-Unis sont confrontés à un tel problème, découlant du fait que la Constitution ou la loi fédérale attribue à certains niveaux de pouvoir le produit de certains types d'impôts et la compétence d'en fixer le taux de prélèvement<sup>(16)</sup>.

En Belgique, le législateur a tenté d'apporter un correctif aux inconvénients précités en prévoyant que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris après concertation préalable avec les Exécutifs régionaux, imposer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994 un pourcentage maximal pour les centimes additionnels et les remises que les Régions peuvent percevoir ou accorder sur l'impôt des personnes physiques. Un tel arrêté royal doit être confirmé par une loi dans un délai de neuf

---

(14) «Réforme de l'Etat et maintien de l'Union économique et de l'Unité monétaire», *op. cit.*, spéc. pp. 21 et s.

(15) Par exemple en Suisse, il a été nécessaire de prévoir au niveau cantonal des mesures restrictives d'accès à la profession, afin de décourager dans une certaine proportion les déplacements favorisant l'évasion fiscale.

(16) Sur ce problème, voy. notamment : V. VAN ROMPUY et E. HEYLEN, *Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen. Lessen voor België*, Louvain, 1986.

mois à partir de la publication du décret ou de l'ordonnance concernée<sup>(17)</sup>.

#### 8. *La partie du produit d'impôts attribuée aux Communautés (l'impôt «partagé»).*

L'article 6, § 1<sup>er</sup> de la loi du 16 janvier 1989 précise la notion d'«impôt partagé» : il s'agit d'un impôt national imposé d'une manière uniforme sur tout le territoire du Royaume et dont le produit est en tout ou en partie attribué aux Communautés. A l'égard d'un tel impôt, le législateur national garde une compétence totale, y compris en ce qui concerne le taux.

Sont des impôts partagés :

- la redevance radio-télévision;
- la taxe sur la valeur ajoutée;
- l'impôt des personnes physiques.

Les Communautés peuvent disposer librement du produit qui leur est attribué de ces trois catégories d'impôt.

La répartition de la partie, attribuée aux Communautés, du produit de la redevance radio et télévision et de l'impôt sur les personnes physiques se fait sur la base de la localisation du produit de cette perception et de cet impôt. Par contre, en l'absence d'un critère pertinent de localisation, la répartition entre les Communautés de la partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée qui leur est attribuée se fera sur base de la répartition du nombre d'élèves<sup>(18)</sup>.

#### 9. *Les recettes non fiscales propres.*

Tant les Communautés que les Régions disposent des revenus qui résultent directement des activités liées à l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par ou en vertu de la Constitution.

A côté des recettes d'exploitation des forêts et de celles liées à la délivrance de permis de chasse et de pêche — qui existaient déjà sous le régime de la loi ordinaire du 9 août 1980 —, les droits de pilotage (plus d'un milliard de francs) représentent désormais pour les Régions

---

(17) Sur les difficultés d'ordre constitutionnel suscitées par l'attribution au Roi du pouvoir d'imposer un montant maximum aux centimes additionnels et aux remises décidées par les Régions, voyez les observations formulées par le Conseil d'Etat (*Doc. Parl. Chambre*, s. 1988-1989, n° 635/1, p. 65).

(18) Le produit de cette taxe est en effet essentiellement destiné à financer les nouvelles compétences des Communautés en matière d'enseignement.

La répartition actuelle du nombre d'élèves est la suivante :

- Communauté française : 42,25 %;
- Communauté flamande : 57,55 %.

la source de revenus non fiscaux la plus importante. Aux recettes non fiscales se rattachent également, pour les Régions, les moyens reçus pour le financement des programmes de mise au travail de chômeurs et, pour les Communautés, les moyens financiers qui leur sont accordés pour les étudiants étrangers.

#### *10. Les emprunts.*

La source de recettes que constituent les emprunts était déjà prévue, pour les Communautés et les Régions, par la loi du 9 août 1980. Mais, par rapport à 1980, les conditions du recours à l'emprunt ont été fixées plus restrictivement, le pouvoir d'emprunt des entités fédérées étant désormais soumis à un régime de «liberté surveillée», de manière à préserver l'union économique et monétaire et à prévenir l'apparition de déséquilibres structurels et de perturbations dommageables à la situation du franc.

Dans ce but, la loi du 16 janvier 1989 organise des procédures d'approbation ou d'information pour le recours aux différents types d'emprunts.

#### *11. Les principes de la responsabilité financière et de la solidarité réversible.*

Le principe de la responsabilité financière, auquel l'exposé des motifs de la loi du 16 janvier 1989 se réfère expressément, signifie que les Communautés et les Régions :

- définissent elles-mêmes l'affectation de leurs moyens financiers;
- arrêtent le niveau de leur solde net à financer;
- ne peuvent faire appel à la garantie de l'Etat.

En outre, pour les Régions, le même principe implique qu'il y ait un lien entre le niveau de l'activité économique dans chaque Région et l'ampleur des moyens attribués. Ceci se réalisera, à la fin de la période de transition<sup>(19)</sup>, en partant de la répartition localisée du produit de l'impôt des personnes physiques lors de la répartition des moyens attribués entre les Régions.

Quant au principe de la solidarité réversible, il est garanti par l'instauration d'une intervention de solidarité nationale en faveur des Régions, intervention qui se justifie par le fait que la cohésion politique d'un Etat fédéral requiert que son développement économique sur le plan structurel et conjoncturel ne soit pas trop divergent.

L'article 48 de la loi du 16 janvier 1989 instaure à cet égard un moyen de financement auquel peut prétendre une Région, lorsqu'il est constaté que le produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habi-

---

(19) Voy. *infra*, n° 12.

tant dans cette Région est inférieur au produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant pour l'ensemble du Royaume. Il s'agit d'une compensation spéciale qui vise à limiter les différences de bien-être entre les Régions<sup>(20)</sup>.

### *12. La période transitoire et la période définitive.*

Le mécanisme de financement instauré par la loi du 16 janvier 1989 consiste principalement à répartir une part de l'impôt des personnes physiques et une part de la taxe sur la valeur ajoutée entre chaque Communauté ou chaque Région, en fonction soit de la répartition, exprimée en pourcentage, du produit de l'impôt des personnes physiques dans chaque Région ou dans chaque Communauté, soit de la répartition actuelle du nombre d'élèves dans chaque Communauté.

Toutefois, à l'heure actuelle, la répartition des dépenses effectuées en faveur de chaque Communauté ou de chaque Région, sur base de clés ou des dépenses effectives dans les budgets nationaux, ne correspond aucunement au schéma de répartition précité. C'est pourquoi, le législateur a prévu un mécanisme transitoire qui consiste à adapter progressivement la répartition actuelle des transferts financiers aux Communautés et aux Régions.

Ce mécanisme, s'étendant sur une période de douze ans, assure pour la Région wallonne et la Communauté française une transition progressive entre le système actuel fondé sur une répartition attribuant respectivement 37 % et 44,5 % des moyens à cette Région et à cette Communauté, et le système définitif, fondé sur une répartition de l'impôt attribuant à la Région wallonne et à la Communauté française respectivement 30 % et 42 % des moyens. En outre, le mécanisme maintient pour la Région wallonne et la Communauté française la garantie qu'elles recevront, pour chacune des catégories de dépenses actuelles, au moins le montant de leurs dépenses actuelles indexées.

Ce n'est qu'à partir de la douzième année, avec l'avènement — en l'an 2000 — de la période définitive, que les modalités de calcul des transferts se simplifieront considérablement. A ce moment, on calculera pour chaque Région ou pour chaque Communauté le montant des transferts sur base du montant effectif accordé, pour l'année 1999 et augmenté du pourcentage de la croissance nominale du produit national brut, pour la part attribuée de l'impôt des personnes physiques et adapté à la croissance des prix et au facteur de dénatalité, pour la part cédée de la taxe à la valeur ajoutée.

---

(20) Cette intervention s'élève à un montant de base de 468 F par habitant et par pourcent de différence par rapport à la moyenne nationale. Ce montant sera indexé annuellement.

### **13. Le problème de la fiscalité concurrente et de l'équilibre fiscal dans un Etat de type fédéral.**

Un dernier problème qui mérite de retenir l'attention est celui d'une répartition harmonieuse des compétences fiscales entre les différents niveaux de pouvoir qui existent aujourd'hui en Belgique. La multiplication d'impôts au niveau national et au niveau régional et communautaire peut notamment engendrer des conflits du fait de la double imposition, conflits qui doivent être résolus afin d'assurer le fonctionnement souple du système fiscal comme tel<sup>(21)</sup>.

A cet égard, l'article 110 de la Constitution, tel que révisé en juillet 1980, énumère les pouvoirs au profit desquels un impôt peut être établi et y englobe les notions d'impôts régional ou communautaire établis par décret. Par ailleurs, le § 2, alinéa 2 du même article permet au législateur de limiter le pouvoir fiscal propre des Régions et des Communautés, notamment en vue d'éviter qu'une même matière fasse l'objet d'une fiscalité concurrente, c'est-à-dire d'impôts levés par deux ou plusieurs pouvoirs autonomes<sup>(22)</sup>.

Ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet devenu la loi du 16 janvier 1989<sup>(23)</sup> :

Relèvent du pouvoir fiscal propre, et donc du régime institué par l'article 110, § 2 de la Constitution, les impôts non visés par le projet, soit qu'ils n'existent pas encore, soit qu'ils aient été établis par l'autorité nationale sur une matière que les Communautés ou les Régions entendaient frapper également d'un impôt. En revanche, la compétence fiscale complémentaire, dont la portée est variable selon l'impôt envisagé, ne porte que sur des impôts établis par l'autorité nationale, mais dont le produit est attribué en tout ou en partie aux Régions et Communautés.

Dans le même avis, le Conseil d'Etat avait également souligné qu'il «appartiendra au législateur, se prononçant à la majorité ordinaire, sur la base de l'article 110, § 2 de la Constitution, de limiter ou de supprimer les possibilités d'établir des fiscalités concurrentes ou parallèles qu'offre l'article 110 de la Constitution, pour autant que soit démontrée la nécessité d'adopter de telles règles». Dans ce sens est intervenue la loi du 23 janvier 1989<sup>(24)</sup>, dont l'article unique dispose :

Dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les Conseils ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci.

---

(21) Sur la problématique du «fédéralisme fiscal», voy. notamment : E. HEYLEN, «Tax autonomy and the financing of second-level governments : a comparative study», in P. FRIEDRICH et P. VAN ROMPUY, *Fiscal Decentralization*, Baden-Baden, 1986, pp. 59 et s.

(22) Sur la portée de l'article 110, § 2, 2e alinéa de la Constitution, voy. : A. ALEN et B. SEUTIN, «De fiscale bevoegdigheden van de gemeenschappen en de gewesten», *T.B.P.*, 1989, spéc. pp. 273 et s.

(23) *Doc. Parl. Chambre*, s. 1988-1989, n° 635/1, p. 63.

(24) *Mon.* du 24 janvier 1989.

Il peut évidemment sembler étonnant qu'après avoir proclamé le principe de la responsabilité financière des Communautés et des Régions, le législateur ait remis en cause la conséquence de cette responsabilité, c'est-à-dire l'autonomie fiscale. Par la loi du 16 janvier 1989, les Conseils de Communauté et de Région se voient en effet empêchés de faire ce que font les Conseils provinciaux et communaux, c'est-à-dire établir des centimes additionnels aux impôts nationaux.

Il faut cependant, dans le nouveau système fédéral de l'Etat belge, tenir compte de ce qu'on a voulu accorder le maximum d'autonomie aux entités fédérées tout en préservant l'unité économique et monétaire, ce qui imposait nécessairement de limiter la fiscalité des entités autonomes. Par contre, le pouvoir qu'ont les communes et les provinces de lever des impôts ne peut évidemment mettre en péril l'union économique et monétaire en raison de l'impact local de l'imposition.

Il en résulte que la compétence fiscale, que la loi du 16 janvier 1989 sur le financement a octroyée aux Communautés et aux Régions, apparaît comme une compétence complémentaire et limitée. Afin d'éviter une fiscalité cumulative et une augmentation de la pression fiscale globale, la fiscalité des Régions et des Communautés a surtout été envisagée comme une fiscalité «attribuée». Tant l'impôt «partagé» que l'impôt «conjoint» restent des impôts nationaux dont le produit est collecté par l'Etat central pour être ensuite partiellement redistribué.

#### *14. Conclusions.*

Contrairement à la loi de réformes institutionnelles du 9 août 1980, dont les dispositions encoururent parfois le reproche d'organiser un certain «fédéralisme de consommation», car elles adaptaient les rentrées des Communautés et des Régions selon leurs dépenses, la nouvelle loi du 16 janvier 1989 organise un système de financement qui répond à ce que l'on admet généralement comme étant les critères de base d'un système fédéral de financement. Un tel système suppose qu'il y ait une responsabilité financière et une solidarité transparente et réversible.

L'importance des nouvelles compétences attribuées aux Communautés et aux Régions en vertu de la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles est considérable. Compte tenu des dépenses d'enseignement qui seront désormais gérées par les Communautés et des nouvelles dépenses régionales dans le domaine de l'infrastructure et des transports publics, des programmes spéciaux pour l'emploi et de l'application de la législation d'expansion économique, des crédits budgétaires dépassant 600 milliards sont transférés, ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessous :

Estimations des dépenses pour l'année 1989, avant et après la nouvelle réforme de l'Etat<sup>(25)</sup> (chiffres en milliards de francs)

	Avant	Après
I. Etat national	1.778,4	1.338,7
II. Régions : Flandre	44,4	121,0
Wallonie	30,9	87,2
Bruxelles	12,1	26,3
Total	87,4	234,5
III. Communautés : flamande	48,5	213,9
française	37,5	164,6
germanophone	1,0	1,0
Total	87,0	379,5
IV. Total	1.952,8	1.952,8

15. Lors de la discussion au Parlement du projet devenu la loi du 16 janvier 1989, certains commissaires ont émis des craintes quant à la désorganisation en matière monétaire et budgétaire qui résulterait du démantèlement des finances publiques organisé par cette loi. En réponse à ces craintes, le gouvernement a fourni un certain nombre de simulations concrètes concernant l'évolution des mécanismes de financement et la charge de la dette, tandis que, par ailleurs, des parlementaires de l'opposition ont échafaudé des «scénarios-catastrophes»<sup>(26)</sup>.

A la lumière des données contradictoires de ces simulations financières, qui aboutissent parfois à des chiffres inquiétants pour l'évolution des finances de l'Etat et de certaines Communautés ou Régions, il est difficile de se faire une opinion objective de l'évolution dans les années à venir du nouveau système de financement. Certains économistes ont cependant tenté une approche scientifique du problème en élaborant des hypothèses — minimaliste et maximaliste — en ce qui concerne l'endettement futur des Communautés et des Régions et la marge de manœuvre financière de chacune d'entre elles<sup>(27)</sup>.

(25) Sources : Exposé général du budget pour l'année 1989 et Bureau du Plan (EVH/RMOL/734 du 20 décembre 1988).

(26) Voyez les tableaux et graphiques fournis par le gouvernement et par M. Verhofstadt, figurant dans les annexes au rapport élaboré par M. Lebrun et M<sup>me</sup> Duroi-Vanhelmont (*Doc. Parl. Chambre*, s. 1988-1989, n° 635/20).

(27) Voyez surtout : M. INSTALLE, «Le financement des Régions : principes et perspectives», *op. cit.*; E. VAN DE VELDE, *Financiële gevolgen van de Staatshervorming*, Die Keure, 1988; M. INSTALLE et M. PEFFER, «Le financement des Communautés et des Régions dans l'accord gouvernemental de mai 1988. Principes, mécanismes, tendances», *op. cit.*; R. SAVAGE, «Les implications budgétaires de la réforme de l'Etat : une appréciation globale et désagrégée», *Bull. de documentation du ministère des Finances*, juillet-août 1989, p. 35; J. CLAEYS et H. FAMEREE,



En rapport avec la nouvelle répartition des compétences fiscales, l'on a également évoqué le danger d'un éventuel manque de pondération, dans le chef de certains pouvoirs, entre les responsabilités de dépenses, d'une part, et les ressources fiscales ou des capacités d'emprunt, d'autre part. Relevons à ce sujet que le dernier rapport présenté par le gouverneur de la Banque Nationale à l'assemblée générale des actionnaires<sup>(28)</sup> souligne l'importance que la Banque attache aux dispositions de la réforme qui visent à la sauvegarde de l'union économique et de l'unité monétaire du pays. Dans cette optique, la loi du 16 janvier 1989 a prévu la création, au sein du Conseil supérieur des Finances, d'une section «besoins de financement des pouvoirs publics». Cette section, au sein de laquelle siègeront des représentants de la Banque Nationale, émettra des avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public en fonction de la nécessité de ne pas porter atteinte à l'union économique et à l'unité monétaire, et d'éviter toute perturbation des équilibres monétaires internes et externes.

16. Les problèmes précités mettent en évidence la nécessité d'un équilibre dans un système fédéral compris entre deux pôles. D'une part, l'on a voulu accorder le maximum d'autonomie aux entités fédérées; d'autre part, on souhaite préserver l'unité économique et monétaire, ce qui impose de limiter la fiscalité et les emprunts des entités autonomes.

C'est en effet sur le plan du pouvoir fiscal et d'emprunt que cette tension se manifeste le plus, puisque le législateur a canalisé ce pouvoir par un système de «garde-fous» :

- le premier vise à limiter la capacité d'emprunt reconnue aux Communautés et aux Régions et éviter ainsi une désorganisation trop importante en matière monétaire;
- le second garde-fou consiste à limiter la fiscalité additionnelle des Régions afin d'empêcher l'existence de distorsions entre les Régions dans le régime fiscal des particuliers. Dans cette optique, la loi du 16 janvier 1989 n'autorise les Régions à ne percevoir d'impôts additionnels qu'après 3 ans et à n'accorder des remises qu'après 5 ans. Un plafond peut également leur être imposé par arrêté royal.

---

«La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions», *op. cit.*, spéc. pp. 21 et s.

M. INSTALLE et M. PEFFER, dans leur étude précitée, concluent notamment, en ce qui concerne les Communautés, que quelle que soit l'hypothèse retenue, des excédents seraient dégagés en Communauté flamande qui lui permettraient de répondre aux besoins supplémentaires de son enseignement. Quant aux Régions, les scénarios extrapolant l'évolution de leurs dépenses montrent que la marge de manœuvre sera des plus réduites pour la Wallonie, sous peine de voir son endettement s'emballer, étroite pour Bruxelles et relativement ample pour la Flandre.

(28) En date du 1<sup>er</sup> février 1989 (*Bulletin de la Banque Nationale de Belgique*, février 1989, spéc. pp. 27-28).

## **Cour d'arbitrage et Conseil d'Etat : leur mission juridictionnelle dans la Belgique nouvelle**

Dans la Belgique unitaire d'avant 1970, la structure du système juridique était d'une grande simplicité. La hiérarchie bien connue entre la loi, l'arrêté royal, l'arrêté ministériel, les arrêtés provinciaux et communaux procurait — et procure encore dans une large mesure — une solution abstraite aux conflits suscités par les éventuels commandements contradictoires des autorités publiques. Au niveau supérieur de la pyramide régnait la loi, œuvre d'un législateur unique dont la soumission à la Constitution demeurait quelque peu théorique. La loi était la même pour tous sur toute l'étendue du territoire. Ainsi se manifestait avec éclat l'unité de l'ordre juridique.

Plusieurs techniques assuraient — et assurent encore — le respect de cette hiérarchie des normes et, par là, la cohérence des règles du droit belge. La tutelle des autorités politiques de l'Etat sur les collectivités locales, le refus d'application des arrêtés et règlements illégaux par les juridictions, le recours en annulation des mêmes actes devant la section d'administration du Conseil d'Etat contribuaient — et contribuent encore — à garantir l'unité du droit, reflet de l'unité de l'Etat.

### **La nécessité d'un arbitrage**

La différenciation progressive de la population belge en trois communautés linguistiques a peu à peu conduit le gouvernement et le parlement à organiser une «pré-autonomie» de collectivités publiques nouvelles, puis à octroyer à celles-ci, dans le champ d'activités qui leur est dévolu en exclusivité, des pouvoirs normatifs semblables à ceux de l'Etat lui-même. Le mouvement trouve son aboutissement provisoire en 1989, avec l'organisation de la Région de Bruxelles-Capitale. Sept collectivités dotées de fonctions étatiques peuplent ainsi l'espace belge : au sein de la collectivité nationale dont l'existence n'est pas remise en cause, trois Communautés et trois Régions se superposent en partie, dans l'attente d'une hypothétique fusion.

Dans cette perspective, le principe hiérarchique ne suffit plus à résoudre les conflits qui opposent des normes juridiques d'origines différentes. La multiplication des autorités politiques de rang égal suggère nécessairement l'idée d'un arbitrage respectueux de l'équipollence des normes en conflit. Ce sont, tout à la fois, l'unité de l'Etat et la cohérence de sa législation qui commandent l'instauration de modes juridictionnels de règlement des litiges entre Communautés, Régions et Etat central.

L'unité de l'Etat? C'est un lieu commun de relever que, sous l'effet des réformes institutionnelles qu'elle subit successivement, la Belgique s'achemine de plus en plus vite vers une forme d'Etat de type fédéral. Cet Etat reste un, puisque les groupements politiques qu'il rassemble ne sont que des collectivités publiques auxquelles le droit constitutionnel accorde une autonomie législative et gouvernementale dans un domaine dont il trace les limites. Cependant, à la différence de la plupart des Etats fédéraux connus à ce jour, l'Etat belge provient de la mutation d'un Etat unitaire qui a cultivé les différences et favorisé le déploiement des autonomies sub-étatiques. Certes, les solidarités anciennes survivent; elles concrétisent le lien fédéral et justifient la permanence de l'Etat. Mais les tensions qui travaillent l'organisme politique revêtent quelquefois la forme de décisions qui excèdent les compétences des Communautés ou des Régions. C'est alors qu'il faudra rappeler les contrevenants au respect du partage des pouvoirs, de la loyauté fédérale et du vouloir-vivre commun. En somme, il s'agira de veiller à l'équilibre de l'ensemble étatique et d'assurer la coexistence pacifique de ses unités constitutives en sanctionnant les atteintes qui leur seraient portées.

La cohérence du droit en vigueur? Quand une règle de droit communautaire ou régional entre en conflit avec une règle de droit national, aucune primauté automatique ne saurait être reconnue à l'une sur l'autre. Toutes trois font partie d'ordres juridiques distincts, dont la réunion compose le droit belge. Ces ordres juridiques partiels ne sont pas hiérarchisés, mais délimités, compartimentés, cloisonnés. Les conflits qui surgissent trahissent donc des empiétements sur la compétence d'une autre autorité normative. Or, la démarcation du champ matériel d'application de chaque système normatif résulte, directement ou indirectement, de règles énoncées par la Constitution. Il convient simplement de faire respecter celle-ci. Toutefois, la primauté de la Constitution ne saurait être assurée à l'égard de législateurs jaloux de leurs prérogatives «souveraines» aussi mécaniquement qu'à l'égard d'autorités dotées d'un pouvoir purement réglementaire. Répétons-le : il n'existe aucune subordination des Communautés et des Régions ou des normes qu'elles édictent à l'autorité nationale ou aux règles que celle-ci pres-

crit. Les techniques anciennes de contrôle s'avèrent inadaptées à l'apparition de législations différenciées simultanément applicables sur différentes portions du territoire national.

### **Un contrôle de constitutionnalité**

Pour garantir la sauvegarde de la suprématie de la Constitution — seule réponse possible à l'exigence impérieuse d'unité et de cohérence dans un Etat en voie de fédéralisation —, il a fallu organiser un contrôle du respect des règles répartissant les compétences législatives et administratives entre l'Etat, ses Communautés et ses Régions.

Un tel contrôle ne saurait être que juridictionnel puisqu'il requiert l'indépendance et l'impartialité des organes appelés à l'exercer. Le pouvoir central a en effet consacré solennellement la place éminente des Communautés et des Régions en acceptant de se situer au même niveau qu'elles dans la structure rénovée de l'Etat. Cette égalité postule que l'une ou l'autre des autorités à départager ne puisse s'ériger elle-même en juge de sa propre compétence.

En outre, il a paru indispensable de centraliser ce contrôle juridictionnel afin d'assurer l'apaisement des esprits et de ne pas compromettre ce qu'il est convenu d'appeler la sécurité juridique. En d'autres termes, il a semblé préférable de confier à une cour de justice, et non à l'ensemble des juridictions, la mission de veiller à la cohérence du droit belge et à la cohésion du pays.

Le système mis en place en Belgique ne s'inscrit toutefois pas entièrement dans cette logique. En effet, depuis 1970 et, surtout, depuis 1980, le Constituant et le législateur spécial se sont essentiellement préoccupés des conflits entre lois, décrets et ordonnances. Ils ont créé et organisé une juridiction appelée à statuer sur ces conflits par voie d'arrêts : la Cour d'arbitrage. Quant au règlement des conflits entre les arrêtés de l'Etat, des Communautés ou des Régions, il n'a pas été confié à cette juridiction nouvelle. Les actes du Roi ou de ses ministres et les actes des Exécutifs ou de leurs membres demeurent soumis aux contrôles des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, d'une part et du Conseil d'Etat, d'autre part. La méconnaissance du partage des compétences constitue en effet l'une des formes d'illégalité qui peuvent vicier l'acte de toute autorité administrative.

Lorsqu'une juridiction judiciaire doit, pour statuer sur le litige qui lui est soumis, appuyer sa décision sur une loi, un décret, une ordonnance ou un arrêté dont la régularité est discutée devant elle, la Constitution lui fait un devoir de refuser l'application de l'arrêté illégal — c'est l'article 107 qui contient cette prescription — mais de saisir la Cour

d'arbitrage, à titre préjudiciel, de la question relative à la violation par la loi, le décret ou l'ordonnance des règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions — c'est l'article 107<sup>ter</sup> qui réserve à la Cour le droit de statuer sur cette question —. La Cour rend alors un arrêt déclaratoire auquel le juge qui a posé la question préjudicielle est tenu de se conformer. Seules les questions sur lesquelles la Cour a déjà statué antérieurement, les questions auxquelles il n'est pas indispensable de répondre ainsi que les questions manifestement dénuées de fondement échappent à l'obligation de renvoi préjudiciel.

Malheureusement, le juge qui tranche la contestation ne met pas fin ainsi aux troubles de l'ordonnement juridique. Le jugement laisse en effet subsister les dispositions dont l'illégalité ou l'inconstitutionnalité auraient été constatées. Pour restaurer la cohérence du droit en vigueur, une annulation s'impose. Elle peut être prononcée par la Cour d'arbitrage ou par le Conseil d'Etat, selon que la règle contestée est, ou n'est pas, une loi, un décret ou une ordonnance. Des recours spéciaux sont organisés, d'une part par la loi spéciale du 6 janvier 1989, d'autre part par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Des délais différents sont prévus pour l'introduction des recours : six mois en principe pour les recours devant la Cour d'arbitrage, mais soixante jours seulement pour les recours devant le Conseil d'Etat. Des règles distinctes précisent les autorités et les personnes auxquelles ces recours sont ouverts. Les différences de régime qui apparaissent ainsi s'expliquent par le fait que le recours en annulation des actes administratifs obéit à des principes établis il y a quarante ans sur le modèle français de censure directe des illégalités commises par l'administration, alors que le droit de déposer une requête tendant à l'annulation d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance vient seulement d'être reconnu aux personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt suffisant.

Le pouvoir d'annulation reconnu à la Cour d'arbitrage et au Conseil d'Etat leur permet de faire disparaître la norme incriminée de l'ordre juridique existant. Sans ce pouvoir, la Cour et le Conseil ne pourraient apporter une contribution efficace à la cohérence du système juridique et à la cohésion des structures de l'Etat. Leur contribution déborde même le cadre de l'examen des compétences respectives de l'Etat et de ses entités composantes. Le contrôle du Conseil d'Etat porte, d'ancienneté, sur tous les aspects de la régularité d'un acte administratif : le vice de forme substantiel, la violation de la loi et le détournement de pouvoir peuvent également justifier l'annulation d'un tel acte par la haute juridiction. Quant au contrôle de la Cour d'arbitrage, il porte dorénavant aussi sur la conformité des lois, décrets et ordonnances aux principes fondamentaux d'égalité, de non-discrimination et de protec-

**tion des minorités idéologiques ou philosophiques ainsi qu'aux dispositions constitutionnelles relatives à l'enseignement (liberté, droit à l'instruction, neutralité de l'enseignement public, égalité de traitement).**

Les ordonnances bruxelloises, normes hybrides qui tiennent à la fois de l'acte législatif et du règlement, sont même assujetties à un contrôle juridictionnel théoriquement plus large encore : toute juridiction est habilitée à en vérifier la conformité à toutes les dispositions de la Constitution ou de la loi spéciale qui échappent au contrôle de la Cour d'arbitrage. Il est vrai que pareille censure reste négative puisqu'elle ne peut jamais entraîner — mais ceci est contesté — l'annulation de l'ordonnance entachée de l'un de ces vices.

### **Quelques exemples**

Pour illustrer le rôle primordial dévolu à la Cour d'arbitrage et au Conseil d'Etat dans ce que l'on pourrait appeler la «normalisation» des relations politiques au sein de l'Etat belge, on peut se borner à épinglez trois contentieux particulièrement complexes, aujourd'hui heureusement résolus par la jurisprudence des deux hautes juridictions. L'un est d'ordre linguistique; il opposait la Communauté française à la Communauté flamande. Les deux autres contentieux sont relatifs à la protection de l'environnement; ils intéressaient le pouvoir central, la Région wallonne et, indirectement, les deux autres Régions.

Pendant des années, la possibilité d'une réglementation de l'emploi des langues dans les entreprises a divisé l'opinion. En 1970, le Constituant permettait aux deux grandes Communautés de régler cette question, chacune pour ce qui la concerne. Le fameux «décret de septembre», adopté en 1973, imposait l'usage exclusif du néerlandais dans les rapports sociaux entre les employeurs et leur personnel, chaque fois que l'entreprise était établie dans la région linguistique néerlandaise *ou* que le travailleur salarié y exerçait ses activités. La Communauté française, pour sa part, décidait par décret en 1982 qu'en aucun cas, l'usage du français ne pourrait entacher la validité des actes et documents des «personnes physiques ou morales : — ayant leur siège social ou un siège d'exploitation dans la région de langue française ou qui y sont domiciliées; — ou employant ou occupant du personnel dans la région de langue française ou des travailleurs d'expression française». De manière significative, les auteurs de ce décret entendaient mettre celui-ci en conflit ouvert avec le décret linguistique flamand. Ils y ont parfaitement réussi. Quel décret fallait-il appliquer lorsqu'un représentant de commerce, engagé par une entreprise située en région de langue française, travaillait principalement dans les provinces septentrionales

du pays : le décret flamand qui exigeait l'usage du néerlandais ou le décret francophone qui prétendait protéger la liberté de l'emploi des langues et l'usage de la langue française?

La Cour d'arbitrage a renvoyé dos à dos les deux législateurs en annulant partiellement leurs décrets respectifs. L'enseignement qui se dégage de ses arrêts, rendus le 30 janvier et le 18 novembre 1986, peut être brièvement résumé de la manière suivante.

Le système constitutionnel de répartition territoriale des compétences suppose, selon la Cour, que l'objet de tout décret adopté par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation concrète soit réglée par un seul législateur. Pour être conforme à la Constitution, les critères de rattachement à l'assise territoriale d'une Communauté doivent permettre et de situer le lieu où cette relation se déroule principalement, et de fixer ce lieu exclusivement dans l'aire de compétence de ladite Communauté. La Cour estime que les situations dont le rattachement tiendrait exclusivement à un facteur linguistique échappent à la compétence des Communautés parce que ce facteur ne localise en aucune façon les relations qu'un législateur communautaire prétendrait régir. Dans le domaine qui nous occupe, le critère de localisation qui correspond le mieux à la matière que règlent les décrets contradictoires est le siège d'exploitation de l'entreprise : c'est généralement là que se déroulent en fait les relations sociales entre l'employeur et son personnel.

La Cour d'arbitrage a annulé tous les autres critères de localisation choisis par les législateurs respectifs de la Communauté française et de la Communauté flamande. De la sorte, les deux décrets recourent au même facteur de rattachement et leurs champs d'application territoriale ne se recourent plus.

Quant au Conseil d'Etat, il a été, lui aussi, appelé à départager des autorités investies de pouvoirs normatifs équivalents. Le 25 mars 1988, il a, par exemple, annulé en partie un arrêté royal relatif au niveau de puissance acoustique admissible des tondeuses à gazon. L'arrêté avait été pris sur la base d'une loi de 1973 concernant la lutte contre le bruit. S'attachant à préciser l'étendue exacte des attributions de l'autorité nationale en matière de pollution sonore au regard de la compétence exclusive des Régions dans le domaine de la protection de l'environnement, le Conseil d'Etat a jugé que les dispositions de l'arrêté royal qui excédaient les limites de normes techniques générales ou sectorielles — parce qu'elles organisaient le contrôle de la conformité des tondeuses à ces spécifications — empiétaient sur les compétences régionales.

Le 4 avril 1986, il avait par contre décidé que l'autorité nationale est seule habilitée à délivrer le permis d'exploiter une centrale nucléaire, nonobstant la compétence des Régions en matière de protection de l'environnement et de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes. Et l'arrêt de préciser : au sens des lois spéciales qui partagent les compétences, la notion de protection de l'environnement ne comprend pas la police des établissements dangereux ; en outre, la compétence régionale à l'égard de tels établissements ne s'étend pas à ceux qui présentent un danger de radiations ionisantes.

### **Prévenir l'irréparable**

Pour être en mesure de discipliner les affrontements entre collectivités quasi souveraines, il ne suffit pas de sanctionner *a posteriori* les entreprises ou les maladresses des autorités publiques. Il faut encore éviter que la persistance des incohérences normatives ne cause aux citoyens un préjudice grave auquel l'annulation prononcée au terme de l'instance ne saurait utilement remédier. Or, l'introduction d'un recours en annulation n'empêche pas l'exécution de la règle attaquée, bien que la mise en œuvre immédiate de celle-ci puisse quelquefois priver l'annulation ultérieure de toute utilité pratique. C'est pourquoi la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat ont été armés d'un pouvoir d'injonction limité mais redoutable : le droit d'ordonner la suspension d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance ou d'un acte administratif.

Les conditions d'application de cette procédure sont naturellement très strictes. Seule une règle qui fait l'objet d'un recours en annulation peut être suspendue, pour autant que la partie requérante invoque des moyens sérieux à l'appui de son recours et que l'exécution immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. En outre, la Cour d'arbitrage peut décider la suspension de toute norme identique à une norme qu'elle a déjà annulée et qui a été adoptée par le même législateur.

Curieusement, le Conseil d'Etat ne peut ordonner de surseoir à l'exécution de l'acte contesté devant lui que si les irrégularités alléguées consistent en la violation des dispositions constitutionnelles garantissant l'égalité, la non-discrimination ou le droit à l'enseignement. Il semble que le législateur qui, en juin 1989, a introduit la faculté de suspendre l'exécution des actes administratifs a perdu de vue le fait que le Conseil d'Etat tranche parfois aussi des conflits de compétence aussi lourds de conséquences dommageables que ceux dont s'occupe la Cour d'arbitrage.

Le caractère exceptionnel de la mesure de suspension implique qu'elle soit essentiellement provisoire : sa durée maximale est de trois mois



lorsqu'elle est décidée par la Cour d'arbitrage et de six mois lorsqu'elle est prononcée par le Conseil d'Etat.

### **La parité linguistique, un gage de crédibilité**

Nanties du pouvoir d'interdire provisoirement l'application de la règle de droit, puis de la mettre à néant pour rétablir l'harmonie de l'ordre juridique belge, les deux hautes juridictions sont techniquement en mesure de remplir leur mission. Toutefois, l'efficacité de pareils mécanismes d'arbitrage est également tributaire du crédit que leur accordent le monde politique et, plus généralement, l'opinion publique. Or, dans un pays comme la Belgique, on peut penser que seule la parité linguistique de l'organe appelé à résoudre les conflits est de nature à donner tous les apaisements à l'ensemble des Communautés et des Régions. Quelles sont les solutions que consacre à cet égard le droit belge ?

La Cour d'arbitrage, composée de douze juges, est constituée de manière paritaire : six juges forment le groupe linguistique français, les six autres composent le groupe linguistique néerlandais. Cette organisation commande le fonctionnement de la Cour aussi bien en audience plénière qu'en séance ordinaire. La règle de la parité linguistique n'a donc pas pour objet de permettre la constitution de formations de jugement à compétences distinctes : elle favorise au contraire la collaboration des deux groupes à une œuvre commune.

La section d'administration du Conseil d'Etat comprend, quant à elle, les premier président ou président, présidents de chambre et conseillers d'Etat qui n'ont pas été désignés pour faire partie de la section de législation; elle est composée de chambres unilingues appelées à connaître de toutes les affaires litigieuses qui doivent être traitées dans *une* langue. Il y a aussi une chambre bilingue qui connaît des rares affaires qui lui sont spécialement dévolues. L'assemblée générale de la section, qui siège en nombre pair, est composée en nombre égal de membres francophones et de membres flamands.

La différence de composition linguistique des formations de jugement au sein du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage a favorisé l'éclosion de jurisprudences divergentes des deux juridictions sur des questions qui agitaient l'opinion du pays, en raison des circonstances politiques qui les entouraient. L'exemple le plus connu est celui de la controverse sur la portée exacte de l'article *3bis* de la Constitution, qui divise la Belgique en quatre régions linguistiques.

Pour le Conseil d'Etat, les termes «région linguistique» utilisés à l'article *3bis* traduisent un concept juridique, à savoir celui d'une région

dans laquelle une ou plusieurs langues ont le statut de langue officielle en ce qui concerne les actes de toutes les autorités publiques. Cette disposition constitutionnelle contiendrait, en particulier, l'exigence de principe que les membres des organes des communes de la région de langue néerlandaise doivent utiliser et, partant, connaître le néerlandais, à telle enseigne que quiconque ne connaît pas ladite langue ne peut devenir valablement membre d'un tel organe. Pour la Cour d'arbitrage, cet article 3*bis* constitue bien la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région; toutefois, il n'entraîne pas de transformation de l'ordonnement juridique. «Il ne peut se déduire de cet article, a estimé la Cour, que celui-ci imposerait directement, par son effet propre, des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissance linguistique dans le chef des mandataires publics».

Comment expliquer ces interprétations contradictoires d'une disposition qui, à première vue, n'énonce aucune règle imposant aux mandataires publics la connaissance et l'emploi de la langue de la région dans laquelle ils exercent leurs fonctions? Par les sensibilités différentes qui dérivent de l'appartenance linguistique. Une chambre dans laquelle ne siègent que des juges de langue néerlandaise sera normalement plus sensible à l'objectif d'homogénéité des régions linguistiques qu'au principe de liberté individuelle d'emploi des langues. En revanche, une institution de jugement linguistiquement paritaire confrontera les éventuelles opinions discordantes de ses deux groupes pour donner aux prescrits constitutionnels une interprétation respectueuse de toutes les sensibilités qui auraient pu légitimement s'exprimer en son sein. En outre, elle ne s'exposera pas aux critiques que lui aurait peut-être valu une structure déséquilibrée sur le plan linguistique.

De ce point de vue, il est clair que la composition linguistique des chambres du Conseil d'Etat pourrait inspirer des appréhensions ou des doutes à certains justiciables. L'erreur fut commise il y a quarante ans par le législateur qui organisait le travail de la haute juridiction administrative. Fort heureusement, cette erreur vient d'être en partie réparée par une loi de juin 1989 qui confère à l'assemblée générale de la section d'administration le pouvoir de statuer sur les violations prétendues des dispositions constitutionnelles garantissant l'égalité, la non-discrimination et le droit à l'enseignement, à la demande expresse de celui qui sollicite du Conseil d'Etat l'annulation de l'acte administratif taxé d'inconstitutionnalité. C'est ce même législateur qui vient d'opérer le remodelage de l'assemblée générale en faisant appel au principe de parité, alors qu'auparavant, cette formation siégeait en nombre impair, sans avoir à observer un quelconque équilibre linguistique. L'avenir nous apprendra si cette réforme, qui ne trouve pas à s'appli-

quer en cas de conflit de compétence entre exécutifs national, communautaires ou régionaux, affermira le crédit que le Conseil d'Etat a su s'acquérir au fil d'une jurisprudence quarantenaire.

\*  
\* \*

La Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat sont-ils vraiment les arbitres du fonctionnement régulier de nos institutions politiques? Le propos paraît surestimer l'aptitude de juridictions à assurer la solidité des nouvelles structures dont s'est dotée la maison belge. Car, en définitive, qu'est-ce qui garantit que les autorités nationales, communautaires et régionales se plient aux décisions de la Cour ou du Conseil qui leur sont défavorables? Qu'est-ce qui garantit qu'en définitive, les décisions de la Cour et du Conseil contribuent à l'apaisement des tensions politiques dans un pays où le partage des compétences est remanié tous les neuf ans?

Les deux hautes juridictions pourront maintenir l'équilibre entre le pouvoir central et les entités composantes de l'Etat et, de surcroît, s'opposer avec succès à la dynamique centrifuge qui ébranle la Belgique, pourvu que deux idées-forces puissent recueillir un consensus minimal dans le monde politique. Il faut obtenir le respect sans faille des règles constitutionnelles patiemment négociées entre Francophones et Flamands; il faut accepter les arbitrages — parfois audacieux au regard des textes — rendus par la Cour d'arbitrage ou par le Conseil d'Etat.

En somme, pour que le système fonctionne, les responsables politiques doivent se soumettre au droit et au juge, tout comme le fait le simple citoyen. Il est réconfortant de constater que, malgré les tentations, malgré l'un ou l'autre dérapage, cette soumission difficilement acquise n'est plus guère discutée aujourd'hui. Le principe de l'Etat de droit, héritage de la civilisation juridique européenne, n'oblige plus seulement l'administration. Il s'impose aussi désormais aux législateurs eux-mêmes.

**REGARDS CROISES SUR LA  
BELGIQUE**

Robert Collignon

---

## La Communauté française ou le paradoxe de la réforme de l'Etat

Sans les Communautés en général, et héritières des conseils culturels, et en particulier la Communauté française, il n'y aurait jamais eu d'approfondissement du fédéralisme en Belgique. Toutefois, tôt ou tard, les Communautés seront amenées à disparaître. Tel est assurément un des plus singuliers paradoxes de notre processus de réforme de l'Etat.

En effet, la Communauté française, grâce aux compétences qu'elle exerce sur le territoire des 19 communes bruxelloises, a empêché la flamandisation de la capitale et permis la création d'une région centrale, autonome et responsable, dans laquelle Francophones et Flamands sont amenés à cohabiter dans la recherche d'une harmonie commune. L'existence de la Communauté française pourrait également permettre demain le transfert de nouvelles compétences à la nouvelle région bruxelloise.

Un tel transfert devra évidemment s'opérer simultanément au nord et au sud du pays. Au moment où les Wallons accepteront de ne plus influencer, par l'entremise des compétences communautaires, sur la politique mise en œuvre à Bruxelles, il est essentiel que les Flamands non bruxellois acceptent de faire la même démarche.

Il serait impensable de remplacer l'asymétrie présente par une nouvelle asymétrie, source de dysfonctionnement de l'Etat.

Alors, le fédéralisme belge sera enfin arrivé à maturité et les Communautés auront perdu leur raison d'être. Il y aura quatre entités — la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et la Région germanophone — dotées d'un territoire propre et de compétences identiques. Par ailleurs, une telle situation présenterait enfin l'incontestable avantage de réconcilier le citoyen avec ses institutions.

Aujourd'hui, en effet, le dédale institutionnel qui est le nôtre est à l'origine d'un préoccupant divorce entre les aspirations de la population et la manière dont les acteurs politiques les traduisent sur le terrain institutionnel. Le citoyen doit pouvoir trouver des interlocuteurs politiques facilement identifiables. On peut comprendre qu'aujourd'hui, confronté simultanément à un pouvoir national, à un pouvoir régional,

**à un pouvoir communautaire, à un pouvoir provincial et à un pouvoir communal, il manifeste quelque lassitude et que celle-ci parfois se mue en irritation...**

Un fédéralisme à quatre, outre ses qualités simplificatrices permettra de réaliser une condition essentielle à tout Etat, fût-il fédéral. En effet, chaque citoyen pourra aisément se reconnaître dans la structure étatique dans laquelle il vit. Même si l'idée peut choquer d'aucuns, j'ai la conviction profonde que la Communauté française, si l'on retient le critère d'identification à la structure étatique, n'entraîne aucune adhésion du citoyen. Il existe probablement une culture bruxelloise, il existe sans doute une culture wallonne et incontestablement une culture flamande mais, conçue sur le terrain spécifiquement belge, la culture française n'existe pas. Ou plutôt, elle constitue une forme de superstructure réunissant la culture bruxelloise et la culture wallonne. Rien ne s'opposerait dès lors à terme à un transfert des compétences culturelles des communautés vers les régions.

Ce qui vaut pour la culture vaut *a fortiori* pour l'enseignement et les matières personnalisables. En d'autres termes, si on fait abstraction des considérations stratégiques indispensables à la formation d'un fédéralisme pacifié, la communauté en tant que concept institutionnel n'a guère de raison d'être.

Sans doute pourrait-on rétorquer que la Communauté française offre aux Francophones de la périphérie bruxelloise et de Fourons un lien important avec le seul groupe social dans lequel ils se reconnaissent. Toutefois, si on observe attentivement la situation actuelle, on constate que ce lien n'a d'autre valeur que psychologique. Certes, les Francophones des communes considérées peuvent voter, grâce au double mandat, pour les membres du Conseil de la Communauté française, mais cette assemblée législative est impuissante à régler *in concreto* leur sort. Par contre, en manifestant un tel vote, ils perdent le droit de choisir les membres du Vlaamse Raad qui sont seuls compétents pour prendre des décrets qui leur sont applicables.

Par ailleurs, la réforme envisagée ici constitue une vision d'un Etat fédéral parachevé, et par là-même pacifié. Rien n'interdirait, dans le processus de négociation, qui déboucherait sur un tel système, de prévoir d'autres garanties permettant un rattachement personnel — relatif ou absolu — de ces Francophones pour les uns à la région wallonne, pour les autres à la région bruxelloise.

Pour conclure, j'ai le sentiment qu'une telle réforme supposerait évidemment de nouvelles concessions réciproques et n'est concevable que dans l'hypothèse d'une remise en cause de la fusion région-

communauté opérée dès 1980 par la région flamande. De même, toute perspective de fusion entre la région wallonne et la communauté française deviendrait sans objet. La solution ainsi dégagée présenterait d'ailleurs tous les avantages de la fusion, sans en receler les inconvénients.

Sans doute enfin faut-il constater qu'une telle mutation de notre système institutionnel n'est pas encore concevable aujourd'hui. Il ne faudrait néanmoins pas en tirer argument pour rejeter le transfert de certaines compétences communautaires vers les régions, transfert qui ne traduirait pas une volonté politique de minorisation de la communauté, mais qui est requis par des raisons techniques et qui constitue une condition essentielle à l'exercice normal de certaines compétences, telles la tutelle sur les C.P.A.S., la formation professionnelle et probablement le tourisme.

Dès à présent, il apparaît que ces transferts pourraient intervenir et permettre un meilleur fonctionnement de nos jeunes institutions.

Par delà, réfléchir à un Etat fédéral, dans lequel les différentes composantes doivent évoluer sereinement et sans *a priori*, apparaît comme une nécessité : c'est l'objet de la présente réflexion.

## Herman De Croo

# La réforme de l'Etat : un malentendu ?

### *Trop, trop tôt? Trop peu, trop tard?*

La formule me paraît dure : jamais d'un point de vue institutionnel, il n'y eut autant de différences entre le pays légal et le pays réel.

Le calcul politique, voire partisan, combiné à quelque nostalgie sloganesque, et peut-être la sincère volonté de vouloir faire date dans les annales d'une nation, voilà ce qui, à mes yeux, a précipité une réforme institutionnelle dont on n'acceptera plus qu'elle puisse avoir été bâclée, improvisée et grandement inefficace, puisqu'une double majorité spéciale d'élus — tel que *vox dei vox populi* — l'a approuvée.

### **1. 1968-1981**

J'ai vécu la formation de plusieurs gouvernements, auxquels j'ai participé durant une dizaine d'années.

Quand je devins parlementaire en 1968, la Chambre des Députés préparait par quelques lois d'expansion économique un décalque institutionnel sur un vieux problème linguistique que la Belgique avait, et semble encore avoir, du mal à dominer.

Willy De Clercq et moi-même avons déposé, lors de la première révision de la Constitution en 1970, un amendement mettant en place des véto protecteurs ou pour le moins des réactions constructives de la part des minorités culturelles.

A l'époque, j'étais le co-signataire et l'un des co-auteurs des pactes culturels aussi bien votés par loi que par décret, permettant, par des structures élaborées, de protéger dans leur propre communauté linguistico-culturelle, les minorités philosophiques voire politiques.

1970, 1980, 1988 : trois étapes majeures dans l'expérimentation puis dans le vote, enfin de la semi-concrétisation d'un pays aux structures bouleversées.

L'expérience des premiers conseils dits culturels se préoccupant d'une toute petite partie d'activités purement culturelles laissait annoncer, notamment dans l'enseignement — peu après la scission opérationnelle en départements néerlandophone (j'en fus le titulaire durant plus



de trois ans) et francophone — l'autonomie culturelle d'aujourd'hui. Dès 1974, on expérimenta la régionalisation provisoire du premier gouvernement Tindemans après une tripartite de courte durée (Edmond Leburton), ne fût-ce que pour justifier la présence du Rassemblement Wallon emmené par François Perin.

Au sein de ce gouvernement, des comités régionaux de ministres nationaux se groupèrent par structures, axées en général autour des ministres de la culture, des secrétaires d'Etat à l'expansion régionale ou à l'expansion économique, des titulaires de l'Education nationale et d'autres collègues. Ils mettaient en pratique, toujours au sein du gouvernement national qui avait donc le droit d'évocation et la parité au niveau des ministres, des problèmes et des solutions communautari-sées.

Surtout au sud — peut-être sous la poussée du F.D.F., mais également dans la capitale limitée aux 19 communes avec sa zone tampon de 6 communes à facilités —, on retrouvait le désir francophone d'étendre ce qu'on appelait la tache d'huile d'une francisation en la faisant coïncider plus ou moins avec l'expansion sociologique voire économique de la capitale du royaume. On désirait donc approfondir l'autonomie économique en réponse à l'approfondissement subtil mais fractionné de l'autonomie culturelle réclamée essentiellement au nord.

## **2. 1980 : une tripartite bâclée**

La crise économique et le pacte d'Egmont auquel tout le Parlement, à l'exception des libéraux, avait apporté sa signature, échoua après de longues discussions en commission parlementaire qui prirent tout l'été 1978.

Les concessions de Steenokerzeel et le pacte signé au Palais d'Egmont effarouchèrent par leur succès, surtout francophone et bruxellois, la vague de fond flamande. Le Parlement qui, à la demande de l'opposition libérale, fit imprimer le rapport de la commission mais ne put jamais en faire un document officiel, chuta sur la réaction spectaculaire, mais combien préparée, de Leo Tindemans, premier ministre.

Après une longue négociation où se signala Monsieur Van Den Boeynants, Wilfried Martens lui succéda. Il dirigea un gouvernement fort complexe et nombreux, mais ne put cependant reprendre la direction des réformes institutionnelles : il courut de crise économique en difficulté budgétaire et fut finalement bloqué par l'opposition constitutionnelle de quelques sénateurs C.V.P.

Au printemps 1980, les libéraux furent appelés au secours. Ils rentrèrent un peu précipitamment dans une tripartite dont la déclaration gou-

vernementale articula en force ce qui allait devenir la loi du 8 août 1980, créant des exécutifs propres à la Région flamande et à sa communauté, des Exécutifs séparés pour la Communauté française et la Région wallonne et gardant, pour la Région de Bruxelles, la situation au niveau de la loi de la révision provisoire Perin-Van De Kerckhove. 6 à 7 % du budget national firent ainsi l'expérimentation longue, complexe et non encore terminée, d'une structure communautaire et régionale où manquait, en raison de la longue opposition du P.S.C. et cela jusqu'en 1987, l'Education nationale.

### **3. 1988**

De 1981 à 1988, l'économie et le redressement du pays occupèrent l'avant-scène politique à coup de plus de 400 arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux.

Une dissolution anticipée, due à une série de facteurs tels que le désir de retourner au pouvoir de l'opposition socialiste, les problèmes de financement et les comptes des grandes mutualités, une certaine fatigue de la part d'une partie du C.V.P. et du P.S.C. à propos du redressement budgétaire et des résultats que pouvait en escompter la famille libérale, le prétexte Happart, avec à mi-course, la désignation rapide de chambres constituantes à l'opposé de 1985, prépara involontairement les grandes révisions enfantant les lois du 8 août 1980 et du 16 janvier 1989 : les fameuses première et deuxième phases des dernières péripéties de la réforme de l'Etat.

Surprenante était la consultation électorale qui se résuma dans les élections du 13 décembre 1987. Peu de partis firent allusion au caractère constituant des nouvelles Chambres et la procédure visant à tester, auprès de l'électeur, sa volonté ou pour le moins une indication du sens dans lequel irait la révision de la charte fondamentale, fut négligée.

Dès lors, certains ont pu émettre l'opinion que les révisions ne naissent qu'après de longues crises politiques. La participation au pouvoir des socialistes wallons avec les autonomistes bruxellois et celle du C.V.P., couvert du côté flaminguant par «sa» Volksunie, créèrent ainsi une révision énorme, bâclée et improvisée, sans consensus électoral préalable, voire politique.

En effet, le Premier Ministre sortant et reconduit, avait signalé dans ses propos, rejoint en cela par son parti, le C.V.P., qu'il fallait continuer durant deux ans au moins en bipartite ou en gouvernement à majorité spéciale, le redressement des finances de l'Etat, la préparation à l'Europe 1992 et surtout la poursuite d'une politique budgétaire où la réduction du déficit public restait prioritaire.

Au lendemain du 13 décembre 1987, Monsieur Martens envisageait que, dans la seconde moitié de la législature seulement avec une majorité plus large, et par une réflexion longuement préparée par des groupes de travail au niveau parlementaire ou politique, l'on approfondisse la révision constitutionnelle qui, en 1980, avait pris un contour plus précis.

Rien n'en fut.

Etait-ce pour neutraliser la Volksunie, aussi bien au gouvernement que dans ses revendications flamandes, et y trouver de ce fait un réservoir de récupération politique que le C.V.P., sous la conduite de Monsieur De Haene, en collaboration avec Monsieur Moureaux et les socialistes francophones, créa cette extraordinaire structure complexe d'une fédéralisation à large fresque sans en remplir le concret, ni en mesurer l'essentiel?

La déclaration gouvernementale du 10 mai 1988 longue, complexe — certains prétendent que la loi du 16 janvier 1989 est l'enfant d'un formateur et d'un ordinateur — transféra en plus de l'Education nationale — on s'attendait, comme dans beaucoup de pays à structures fédéralisantes, qu'elle soit communautarisée — des pans entiers dont l'infrastructure — travaux publics et communications, à l'exception des chemins de fer et de l'aéroport national — une grande partie du commerce extérieur, des points très importants de la politique sociale, de la politique scientifique, de la protection de l'environnement et bien d'autres aux régions et aux communautés.

L'absence totale de hiérarchie des normes rend l'Etat central impuissant dans une série de domaines, notamment dans la mise en vigueur de conventions internationales, de directives ou de décisions prises au sein de la Communauté européenne.

En commission publique, la Chambre consacra au financement des communautés et des régions de nombreuses semaines, notamment du fait de la longue résistance des libéraux. Le résultat en fut consigné dans un rapport de près de 1 000 pages qui ne parvint à intéresser ni l'opinion publique ni au fond même, 10 à 20 % des députés.

#### **4. L'imbroglia**

L'extraordinaire imbroglia — créant à côté de la différence de structures entre l'exécutif de la Région flamande (communautés et région y sont fusionnées), composé à la proportionnelle, donc avec une structure du type députation permanente, mais groupant majorité et opposition dans des proportions préétablies, jusqu'aux structures de l'exécutif de la Communauté française et de la Région wallonne

politiquement majoritaire et diversifiée, les structures de la Région allemande et celles élues de la Région bruxelloise — rend bancal le fonctionnement de l'Etat, en tant qu'entité géographique où s'exerce une série de pouvoirs et de compétences.

Une série de pragmatismes devrait résoudre par des conventions de coopération où sont présumées être régies en tant que telles — sauf dérogation unanime des partenaires des régions et des communautés — une foule de problèmes soumis en fait au droit de veto des nouveaux pouvoirs.

A la différence des autres pays de la Communauté européenne qui se préparent dans leurs structures, avec souplesse les uns, avec résignation les autres, à ce que l'on appelle l'aurore du vrai marché commun à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993, la Belgique se nombrilise et se lilliputise. Elle s'enfoncera dans des mois et des années de négociations pour répartir compétences, éviter les «overlapping», rapatrier fonctionnaires, régies et administrations, comparer les programmes des ministres nationaux et régionaux. 9 (?) s'occupent de la recherche scientifique; 8 s'occupent maintenant de l'infrastructure, 3 ou 5 s'occupent du commerce extérieur et des investissements, des structures tout à fait particulières se penchent sur l'enseignement, sur la recherche scientifique, sur l'enseignement de l'Etat en Communauté néerlandophone, etc. D'autres éléments se font jour, comme notamment les grands déséquilibres de répartition des élus : un élu en francophonie vaut beaucoup moins de voix qu'en Flandre; «un homme, une voix» est légèrement adapté dans la Région bruxelloise, mais fortement dévié au niveau des élections européennes, les deux se tenant le 18 juin 1989. De plus, au sein même des partenaires de la majorité, tels que la Volksunie et certains groupes du C.V.P., on envisage déjà une fédéralisation de la sécurité sociale.

En tant qu'entité géographique, avec l'exercice de pouvoirs et de compétences, la Belgique semble viser le XXI<sup>e</sup> siècle les yeux rivés sur le rétroviseur de ses complexes communautaires.

La famille libérale, écartée trop facilement de cette réforme improvisée, accélérée par la volonté de quelques hommes politiques appartenant surtout au C.V.P. et au parti socialiste, n'a pu que critiquer, commenter et avertir des dangers qui guettent le fonctionnement de l'Etat.

Le citoyen, lui, se trouve plus éloigné que jamais des organes décisionnels. Soixante-six membres des gouvernements avec leurs cabinets et leurs structures, leurs administrations, peuplent maintenant les divers exécutifs nationaux, communautaires et régionaux.

Des bouts d'autoroutes qui changent plusieurs fois de régions, comme celle de Bruxelles à Liège, des applications difficiles pour amener une infrastructure internationale comme le T.G.V., le débat entre aéroports régionaux et nationaux, les nouveaux concepts biculturels des établissements d'importance nationale situés à ou à proximité de la capitale du royaume, les contradictions entre «législation communautaire et régionale», en matière de chômage, d'apprentissage, de recyclage, d'affectation de recherches et d'investissements, vident l'Etat en tant que concept.

## 5. Quid ?

L'on peut presque prétendre qu'une certaine anarchie s'organise par «institutionnalisme» pour autant que le terme ne soit pas contradictoire.

En Communauté néerlandophone, l'accord politique précipité entre le C.V.P. et le P.V.V. le soir même des élections du 13 décembre 1987 — d'où il apparaît finalement que le C.V.P. est prêt, comme le P.S.C., à tout pour rester au pouvoir, et ne tient nullement compte d'une chute extraordinaire des sociaux-chrétiens tombant de 106 élus à la Chambre à 62 en trente ans —, a enfanté une des plus bizarres constructions constitutionnelles : la composition proportionnelle d'un gouvernement régional, seule manière à la fois de respecter, pour autant que le mot ait encore un sens, un engagement C.V.P. vis-à-vis des libéraux flamands et d'y faire entrer, en image miroir de la coalition nationale, le S.P. et la Volksunie, parties prenantes au pouvoir national, donc, dans la logique politique belge, parties prenantes au pouvoir régional.

Une troisième phase, celle qui supprimerait le double mandat des élus directs entre les instances nationales et régionales, se prépare. Elle doit régler notamment le sort du Sénat, revoir vraisemblablement l'ampleur des circonscriptions électorales et donner des «pouvoirs extérieurs» aux régions et aux communautés.

Politiquement parlant, se profilent deux vérités essentielles :

Le C.V.P. veut se retirer dans une position de force en Flandre et au moins y disposer d'un tiers bloqueur.

Le P.S. vise une position dominante en Wallonie.

Ces deux partis politiques se proclament dès lors indispensables pour gouverner ce qui reste des structures nationales : défense, justice, finances, affaires étrangères et coopération, quelques infrastructures de base et peut-être la gestion de ce qui restera national dans le secteur social.

Faire marcher cet extraordinaire imbroglio en tenant compte de son coût, de l'effet d'abord escompté (mais fortement mis en doute) d'apaisement communautaire risque de présupposer pour longtemps, à côté des problèmes complexes à résoudre, le décalque politique des majorités aux niveaux national, communautaire et régional.

Il ne s'agit donc pas d'un fédéralisme même «sui generis», mais d'une sorte de répartition de ce pouvoir par lui-même, se plaçant à la fois aux niveaux national, régional et communautaire.

Si c'est à cela que devait servir le travail de longue préparation initié dès 1970, expérimenté de manière raisonnable dans le gouvernement Tindemans I<sup>er</sup>, l'on jugerait que l'écart voire le dérapage institutionnel du pays de 1988 ne restera pas sans conséquences sur son bien-être et *in fine* sur le sort de ses habitants.

## **Le divorce belge : quelques aspects sociologiques de profonds malentendus**

La Belgique constitue à n'en pas douter une terre d'élection pour le sociologue et le politologue. Nous avons la «chance» en effet de pouvoir y observer des tendances très spécifiques et dont la complexité mouvante offre des matériaux quasiment inépuisables pour l'observation et la réflexion.

Rien d'étonnant dès lors si on voit des sociologues et des politologues de tous les continents porter des regards envieux et émerveillés sur notre petite terre d'héroïsme...

Je voudrais ici rapporter certaines caractéristiques des attitudes socio-politiques en Belgique qui me paraissent éclairer certaines difficultés que connaît la Belgique. L'observation régulière depuis 1970 de sondages portant sur des sujets très divers constitue la base de ma réflexion.

### **1. La toile de fond : l'ambivalence des attitudes, un trait commun au Nord et au Sud**

De nombreuses enquêtes montrent une évolution vers une complexification des clivages idéologiques : on assiste à une «droitisation» des catégories ouvrières et employées et à une «gauchisation» des catégories de cadres.

Certes l'appartenance à une classe sociale est rarement un élément négligeable mais son rôle devient de plus en plus complexe. L'appartenance à une classe conçue en termes de catégories socio-professionnelles ou de catégories de revenus, joue un rôle de moins en moins essentiel tandis que d'autres facteurs voient leur importance croître.

Il y a également le fait que les valeurs dont se réclament les personnes se situant à droite, au centre et à gauche se distinguent de moins en moins. C'est ainsi que ni les attitudes à l'égard du rôle de l'Etat, ni les attitudes à l'égard du changement, ni les valeurs égalitaires ou individualistes — classiquement considérées comme des composantes essentielles des clivages idéologiques — ne différencient plus nettement la gauche, le centre et la droite.

Nous nous trouvons en réalité devant des attitudes très ambivalentes sur ces matières.

Il y a ambivalence entre l'individualisme prononcé et les attitudes favorables à un certain étatismisme.

On souhaite un Etat développé et de plus en plus interventionniste pour satisfaire des besoins et des intérêts individuels. Mais on peut souffrir de la contradiction que ce même développement représente pour l'autonomie individuelle.

Il y a aussi ambivalence entre un individualisme prononcé et des tendances autoritaires prônant respect de l'autorité et maintien de l'ordre.

Il y a enfin ambivalence entre les attitudes à l'égard du changement et les valeurs égalitaires ou de liberté. Au lieu de la classique association entre des attitudes progressistes et des valeurs égalitaires, on voit poindre une configuration nouvelle d'attitudes : celle associant des positions égalitaires, attachées à plus de justice sociale, à des attitudes réticentes à l'égard des changements.

A ces caractéristiques complexes des attitudes il faut ajouter le fait que les composantes d'ordre religieux et éthiques donnent lieu à des différenciations plus nettes entre droite, centre et gauche que les déterminants classiques : attitudes à l'égard de l'Etat, valeurs de liberté ou d'égalité, attitudes à l'égard du changement.

Notons que pour les catholiques sociologiques ce n'est pas tant le sermon dominical qui détermine leurs attitudes socio-politiques que leur appartenance à un certain milieu dont le catholicisme fait intimement partie.

A cet égard il faut rappeler qu'en dépit de la sécularisation progressive de la vie politique<sup>(1)</sup>, le projet politique P.S.C.-C.V.P. marque profondément de son empreinte la situation belge. Ce projet se caractérise par son horizontalité politique qui lui confère une position de pivot, il entend promouvoir les intérêts de la communauté des croyants médiatisés par un réseau d'organisations ayant une fonction pastorale indirecte (réseau d'écoles, d'hôpitaux, d'organisations de jeunesse, etc.).

Ces diverses observations signifient-elles qu'on assiste à un certain décloisonnement idéologique en Belgique, notre société serait-elle de moins en moins compartimentée, divisée moins profondément, avec aussi des solidarités internes moins affirmées? Le fait que le recoupe-

---

(1) J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, *La décision politique en Belgique*, Paris, A. Colin, 1965.



ment des clivages socio-professionnels et des clivages idéologiques, recoupement qui a toujours pour effet de diviser profondément la société — soit en train de s'altérer, paraît conforter cette hypothèse.

Si l'appartenance religieuse et les valeurs éthiques restent des composantes importantes des échelles gauche-droite tandis que les autres composantes s'effritent, cela signifie-t-il que ces positions perdent progressivement de leur signification politique et que les enjeux se posent davantage en termes de pouvoir, de répartition de subsides entre mondes sociologiques qu'en termes de valeurs idéologiques?

Cette interprétation se trouve renforcée du fait de l'alliance objective entre mondes sociologiques. Ces «standen» ou piliers qui structurent notre société sont en concurrence, certes, mais s'entendent pour conserver leur spécificité et répartir entre eux les subsides.

## **2. La superposition des clivages idéologiques et du clivage linguistique : les caractéristiques d'un profond malentendu.**

La superposition des clivages dans une société augmente les risques de conflits graves, spécialement lorsque l'un des clivages crée des appartenances distinctes sur le plan géographique et linguistique. Or globalement il y a une large surimposition des clivages gauche-droite et linguistique, les Flamands se situant plus à droite sur l'échelle, les Francophones se situant plus à gauche. Cette surimposition est d'ailleurs renforcée par l'appartenance religieuse : il y a plus de catholiques au Nord qu'au Sud du pays. Ces clivages qui englobent en même temps des attitudes diverses et soudent les acteurs dans un même combat, risquent bien sûr d'accroître les tensions, de limiter les possibilités de solution des conflits. Cependant ce jugement doit être nuancé et c'est ce qui explique peut-être que la Belgique trouve toujours le compromis qui résout le conflit — jusqu'au prochain accrochage...

Si on considère en effet le détail des composantes des positions gauche-droite des Flamands et des Francophones, les tendances sont très complexes<sup>(2)</sup>.

Les Flamands se sentent plus à droite mais ont aussi des réactions plus à gauche que les Francophones sur une série de points qui constituent pourtant des composantes classiques de l'échelle. Ainsi manifestent-ils des attitudes un peu plus favorables à l'égard du rôle de l'Etat, leurs

---

(2) N. DELRUELLE, «Les valeurs politiques», in *L'Univers des Belges*, publié par R. Rezsóhazy et J. Kerkhofs, CIACO, Louvain-la-Neuve, 1984.

tendances sont moins autoritaires que celles des Francophones. Sur le plan des valeurs éthiques certaines attitudes sont moins traditionnelles.

Inversement les Francophones, plus à gauche sur l'échelle, ont des réactions plus à droite que les Flamands sur une série de points : individualisme plus marqué, autoritarisme plus affirmé, certaines valeurs éthiques plus traditionnelles.

### **3. Les ambiguïtés des sentiments d'appartenance**

Au cours de la difficile et longue mise en place des nouvelles institutions, des enquêtes répétées menées par la technique du panel avaient permis de mettre en évidence les caractéristiques des sentiments d'appartenance des Flamands, des Wallons et des Bruxellois<sup>(3)</sup>.

Elles avaient permis surtout de saisir toute la complexité et l'ambiguïté de l'évolution des attitudes. On trouve chez les Flamands — majoritaires en Belgique — moins de sentiment d'identité nationale et un sentiment communautaire et régional plus prononcé. Les Francophones belges minoritaires éprouvent un plus grand sentiment d'appartenance nationale, leurs identités communautaires ou régionales sont moins nettes.

On remarquera que ces tendances sont inversées par rapport à la situation d'un pays comme la Suisse : les Allemands majoritaires y éprouvent un plus grand sentiment d'identité nationale que les Francophones minoritaires.

L'interprétation historique s'avère ici indispensable. Le sentiment d'appartenance communautaire ou régionale a, pour les Flamands, une signification culturelle liée à un vieux sentiment de minorisation que n'a pu combler ni une suprématie sur le plan numérique, ni une suprématie économique. Les Flamands ont dû lutter pour conquérir leur autonomie culturelle mais cette conquête n'est pas encore intégrée au niveau de leur conscience collective. Quant à la conscience collective francophone, elle se sent toujours proche d'un Etat que les Francophones ont créé et contrôlé. Ces observations posent en réalité tout le problème du décalage entre le contrôle du pouvoir d'Etat et la conscience collective : les leviers de commande sont aux mains des Flamands mais ces derniers ne se sentent toujours pas chez eux dans cet Etat, tandis que les

---

(3) «L'opinion publique et les problèmes communautaires» - Recherche financée par le FNRS de 1979 à 1986 et dirigée par N. Delruelle et A. Frogner. A ce sujet : Courriers du CRISP n°s 880, 927-928, 966, 991-992.

Francophones s'identifient toujours à un Etat qu'ils occupaient mais dont les leviers de commande leur ont échappé...

En somme, la mémoire collective renforcerait les tendances centrifuges en Flandre mais renforcerait les tendances centripètes en Wallonie et à Bruxelles. L'évolution de l'opinion montre que ce décalage qui constitue la racine d'une incompréhension profonde s'accroît : les Flamands s'identifient de moins en moins à l'ensemble des Belges tandis que les Wallons et les Bruxellois s'y identifient de plus en plus. Ces tendances et leur évolution se reflètent au niveau des positions sur l'échelle unitariste-fédéraliste : les Flamands sont plus fédéralistes, les Wallons et les Bruxellois sont plus unitaristes.

Flamands, Wallons et Bruxellois se sentent tous minorisés, désavantagés, voire humiliés, par rapport aux autres communautés. Mais ces sentiments se colorent différemment au nord et au sud. Répétons que le sentiment de minorisation des Flamands a une signification culturelle qui a des racines historiques profondes et que ne peuvent compenser ni la suprématie du nombre, ni un sentiment de supériorité économique qui s'accroît par ailleurs. En Wallonie, le sentiment de minorisation a surtout une signification économique et est lié à une prise de conscience très actuelle des difficultés économiques spécifiques de la région.

A Bruxelles, le sentiment de minorisation traduirait plutôt des frustrations d'origine décisionnelle et spatiale. On notera que peu de capitales présentent un sentiment de frustration d'une telle ampleur. Sentiment qui pourrait d'ailleurs rendre compte d'une certaine ambiguïté constatée entre, d'une part, un attachement national plus grand qu'ailleurs, conjugué à des positions unitaristes plus affirmées et, d'autre part, des réactions plus communautaires et linguistiques sur le plan électoral.

Dans les trois régions, les sentiments de minorisation et de frustration s'accroissent.

Ces attitudes revêtent des aspects paradoxaux qui éclairent le type de rancœur et d'incompréhension qui dressent les deux communautés l'une contre l'autre. C'est en Flandre en effet, où le sentiment d'être minorisé économiquement existe le moins, où somme toute, il y a moins de sentiment d'injustice, que les solutions régionales sont surtout prônées. C'est en Wallonie et à Bruxelles que les sentiments de minorisation sont les plus nets mais qu'on prône le plus les solutions nationales. Ici encore le poids de l'histoire paraît évident. En Flandre, les tendances autonomistes expriment une sorte de revanche historique : traitée en parent pauvre lorsque la Wallonie était prospère, elle entend ne pas supporter et être entraînée par les déboires actuels de

cette dernière. Par contre, pour les Wallons et les Bruxellois, le sentiment d'injustice suscité par la situation actuelle se fonderait sur la conviction que le développement économique flamand s'est fait sur une base nationale — alimentée par le sud du pays — et que c'est donc nationalement que les difficultés doivent être rencontrées.

Autre aspect paradoxal : globalement les Flamands sont plus fédéralistes et ont un sentiment plus communautaire et régional que national, tandis que les Francophones sont plus unitaristes et ressentent davantage une identité nationale. Mais la surimposition avec les autres clivages joue en sens contraire au Nord et au Sud. En Flandre, c'est à droite et parmi les catholiques que les tendances fédéralistes sont les plus affirmées, à gauche qu'on exprime les vues les plus unitaires. En Wallonie au contraire, bien que globalement plus unitaires c'est à gauche et parmi les non catholiques que les tendances fédéralistes sont les plus affirmées et à droite que les vues sont les plus unitaires.

Toutes ces tendances paraissent s'être renforcées ces dernières années. A quoi imputer l'élargissement du fossé communautaire, n'est-il dû qu'à la crise économique que traverse notre pays? A mesure que s'aggravent les difficultés, les sentiments de minorisation s'accroissent, traduisant en somme une sorte de recherche d'un bouc émissaire auquel on peut imputer ses problèmes. Mais l'élargissement du fossé communautaire pourrait être dû également au fait même de la mise en place — longue et laborieuse — de la régionalisation.

Cette dernière, comme tout processus de changement institutionnel, suscite des modifications dans les structures du pouvoir, donc des remises en cause, des incertitudes, des déséquilibres. Ainsi, suscitant espoir de pouvoir accru mais aussi crainte de voir disparaître des privilèges, la mise en place de la régionalisation a sans doute pu contribuer à renforcer des tendances que l'accentuation de la crise rendait par ailleurs inéluctables.

Qu'en adviendra-t-il lorsque sera achevé le processus des réformes institutionnelles, faisant de la Belgique un Etat fédéral? Gageons que de nouvelles particularités de la société belge continueront, par leur complexité, à susciter l'intérêt des sociologues et des politologues...

Il ne faut pas oublier que nous ne sommes pas en présence d'une seule communauté politique mais de plusieurs. La structure de l'opinion s'apparente à des couches géologiques dont certaines glissent en même temps mais dans des directions opposées.

Antoine Duquesne

---

## Quelques considérations sur la réforme de l'Etat

La Belgique unitaire n'est plus. Les mutations, qui ont commencé au début des années 1970, se sont accélérées et la dernière réforme est en train de sceller l'avenir dans une voie résolument fédérale. Evolution dommageable ou révolution tranquille... peu importe, puisque nous sommes confrontés à un fait inéluctable.

Par réalisme, il nous appartient de le prendre en charge mais aussi, sans doute, de le ratifier dans son principe. La question régionale et communautaire, attisée par certaines manœuvres politiques, dissipait trop d'énergie et entraînait trop de gaspillages, ce dont les finances publiques firent le plus souvent les frais. Je n'éprouve donc aucune nostalgie de l'Etat unitaire défunt. Cependant, ce même réalisme me pousse à formuler des réserves sérieuses quant à la manière dont a été définie la nouvelle structure fédérale.

\*

\* \*

Le gouvernement a voulu travailler vite, entraînant dans son sillage le pouvoir législatif, soumis dès lors aux nécessités d'un calendrier surchargé. Certes, la réflexion préalable n'est pas toujours garante du résultat; elle en est toutefois une condition nécessaire. Quelques mois ont ainsi suffi pour mettre au point des textes qui conditionnent l'avenir du pays, sans que l'on éprouvât le besoin d'utiliser les travaux, souvent remarquables, qui furent consacrés depuis l'après seconde guerre aux problèmes communautaires, ni de consulter certaines hautes instances officielles. Les avis de la Banque Nationale, du Bureau du Plan ou de la Cour des Comptes, par exemple, n'eussent certainement pas manqué d'éclairer le débat.

Le Parlement a dû ainsi se prononcer sur des législations fondamentales sans disposer du temps et des informations nécessaires pour mener à bien une réflexion approfondie et véritablement contradictoire. De ce point de vue, je ne puis que rappeler les difficultés éprouvées, lors de la discussion du projet sur le financement des communautés et

des régions, pour obtenir un minimum de précisions chiffrées de la part du gouvernement. Comment s'étonner, dans de telles conditions, que le travail de l'opposition fût rendu très difficile et que ses amendements, même les plus mesurés et les plus fondés, aient été systématiquement écartés. En bref, nous avons assisté de nouveau à un entérinement presque automatique par le pouvoir législatif des options arrêtées par l'Exécutif.

\*

\* \*

La logique interne du système mis en place suscite plusieurs remarques. Le gouvernement a maintes fois affirmé, au sujet des transferts de compétences, qu'il visait à une répartition par ensembles homogènes et cohérents, afin de rompre avec les équivoques de la réforme de 1980. En principe, chaque entité disposera de compétences exclusives et non concurrentes. Des atténuations substantielles doivent cependant être apportées en fait, car cette exclusivité ne va jamais sans exception.

Ainsi, en ce qui concerne la politique économique, les régions sont compétentes dans le respect de trois principes de fond : les normes de l'union économique et monétaire, la liberté de circulation des personnes, biens, services et capitaux, la liberté de l'industrie et du commerce (article 4, § 8, VI de la loi du 8 août 1988). La loi habituelle est donc soumise à l'existence de ces principes, ce qui n'ira pas sans difficulté lorsqu'il s'agira de préciser leur signification et leur portée juridique. D'autre part, l'Etat reste compétent pour fixer les règles générales dans plusieurs domaines, dont les travaux publics ou l'organisation de l'économie. On ignore pourtant la manière selon laquelle sera fixée l'étendue de ces règles organiques et la mesure dans laquelle elle pourrait limiter l'exercice des compétences régionales. Enfin, pour le commerce extérieur, le lien entre les compétences régionales et la politique nationale de coordination, de promotion et de coopération, reste très vague. Il est facile d'imaginer, d'autant que l'OBCE demeure un organisme national, les frictions qui ne manqueront pas de se manifester. Ces quelques exemples démontrent combien l'absence de hiérarchie des normes, voulue par le gouvernement, est toute relative et combien les embarras d'interprétation et de fait sont loin d'apparaître hypothétiques. Dans le même ordre d'idées, la régionalisation des travaux publics et des transports s'annonce particulièrement complexe et risque de handicaper un secteur essentiel pour le développement du pays. On peut d'ailleurs s'étonner d'un tel transfert, discutable au point de vue de la cohérence, alors que l'agriculture, domaine pour lequel

les régions semblent les plus aptes à mener une action efficace, soit demeurée de la compétence nationale.

De telles réflexions me conduisent à aborder la problématique de l'articulation des différents pouvoirs. Sur le plan interne, un mécanisme de coopération a été institué entre ceux-ci (article 15 de la loi du 8 août 1988, articles 66 et suivants de la loi du 16 janvier 1989). Les textes légaux sont malheureusement peu explicites sur la procédure des accords — ainsi la ratification législative ne semble pas être rendue obligatoire. De plus, rien n'interdit d'envisager que les différents pouvoirs soient susceptibles de déroger, par le biais de ces accords, à leurs règles de fonctionnement, puisque la loi ne fixe pas la limite au contenu de ceux-ci. A propos de la loi du 23 janvier 1989 sur les juridictions de coopération, je soulignerai les éléments que j'avais développés lors de la discussion du projet en séance publique du Sénat. Instances *sui generis*, ces juridictions heurtent des principes importants de notre droit. La loi ignore en effet la procédure de l'exequatur, constitutive cependant de l'arbitrage. Plus grave, la publicité des audiences et les droits de la défense se trouveront largement limités. Par ailleurs, l'exécution forcée de leurs décisions instaure une nouveauté dans notre droit public, bien que rien ne définisse l'autorité qui possédera l'*imperium* nécessaire pour une telle exécution. En un mot, nous sommes confrontés à une inquiétante législation d'exception. Sur le plan externe, il convient de s'interroger sur les possibilités d'insertion des composantes fédérales au sein de la Communauté européenne. Sans épiloguer sur la contradiction que manifeste la situation belge par rapport au projet européen, qui vise à transférer de plus en plus de compétences étatiques vers une entité supra-nationale, j'insisterai seulement sur les conséquences d'un fait incontournable. En application des normes du droit international, la C.E.E. reconnaît pour la Belgique un seul interlocuteur, soit l'Etat central. Quels seront dès lors les moyens de recours dont disposera celui-ci en cas de non-application par les régions ou les communautés de législations européennes touchant leurs compétences exclusives? A l'inverse, quelles seront les procédures qu'utiliseront ces mêmes régions et communautés pour faire entendre leur voix au niveau des instances de la C.E.E. et pour intervenir activement dans les négociations?

Un domaine, qui me tient particulièrement à cœur, est révélateur des complexités issues de la réforme. Tirillée entre l'Etat et ses différentes composantes, la recherche scientifique a été largement fédéralisée. Dix ministres sont ainsi chargés, de près ou de loin, de favoriser son développement. Conscients du saupoudrage extrême, dangereux pour ce secteur stratégique, le gouvernement et les exécutifs viennent d'instituer une conférence inter-ministérielle destinée à baliser le laby-

rinthe issu de la réforme. Les premières décisions de cette conférence — touchant entre autres la répartition des dossiers et le mode de représentation devant les instances européennes — indiquent cependant combien l'avenir s'annonce toujours indécis, d'autant que rien n'est assuré pour des institutions comme le FNRS ou l'IRE.

\*  
\* \*

La profonde redistribution des compétences évoquées ci-dessus repose corrélativement sur des mécanismes financiers spécifiques instaurés par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Une lecture attentive de ce texte ne manque pas d'inquiéter quant à la viabilité d'une situation qui érige en règle de gestion l'adage du mieux avec moins. La complexité extrême des modes de cession ou d'attribution du produit de certains impôts en faveur des entités fédérées durant la période décennale transitoire, l'ambiguïté constitutive de la solidarité réversible, l'in vraisemblance du régime de liquidation des charges du passé — dont nous pouvons déjà apprécier les conséquences dans le secteur de l'enseignement —, cachent mal les marchandages politiques, les compensations et les intérêts divers qui ont présidé à l'élaboration de la loi spéciale. Pour assurer leur participation au pouvoir, certains Francophones n'ont pas hésité à donner au CVP et à la Volksunie ce qu'ils voulaient sans que ceux-ci en paient le prix. Le contexte économique actuel très favorable permet heureusement au gouvernement et aux exécutifs d'atténuer les effets pervers des structures mises en place.

Plusieurs études, peu suspectes de partialité (dont celle éditée par les cahiers du CRISP) démontrent que la Wallonie et la Communauté française disposent en fait d'une marge de manœuvre négative. La participation des entités fédérales à la dette de l'Etat par le biais de la réduction des montants de base à concurrence de 14,3 %, entraîne la nécessité du déficit, de l'aggravation de la charge fiscale ou de la modération drastique des dépenses. En ce qui concerne l'Etat, toujours confronté à l'obligation de l'assainissement, il lui reste les secteurs d'autorité et la sécurité sociale, pour lesquels des compressions budgétaires significatives semblent très limitées. Ses possibilités d'action pour un apurement de la dette publique s'en trouvent réduites d'autant. La loi du 16 janvier 1989 postule en définitive un miracle permanent. La rigueur et l'imagination devront se montrer à la mesure du défi, afin de limiter les effets de l'endettement et d'éviter une fiscalité envahissante.



Dans un tel contexte, la fusion entre la Région wallonne et la Communauté française est une évidence absolue qu'aucun argument politique sérieux ne peut venir entraver. Elle seule permettra en effet de développer des transferts budgétaires mais aussi des méthodes de gestion efficaces qui éviteront la logique de notre appauvrissement. Il suffit de ce point de vue d'évoquer la situation inextricable dans laquelle est progressivement enfermé l'enseignement francophone. Les ministres compétents avouent d'ailleurs leur impuissance. Ils ne possèdent ainsi aucun moyen pour répercuter l'augmentation des traitements des fonctionnaires prévue au niveau national. Dans de telles conditions demander ou espérer un enseignement de qualité semble pour le moins utopique. Une telle impasse était en réalité parfaitement prévisible. La manière dont la loi de financement a cliché les masses budgétaires à partir de mécanismes abstraits et globalement défavorables aux Francophones contient potentiellement des évolutions qui se révéleront de plus en plus périlleuses. Par ailleurs, la Communauté ne possède aucune soupape de sécurité fiscale qui lui permettrait d'envisager un règlement à terme de ses difficultés.

Dans son état présent, la loi du 16 janvier 1989 maintient donc un certain nombre d'abcès qui devront être assainis à moins de rendre l'expérience fédérale intenable. Le bon sens appelle dès lors une détermination plus évolutive des masses budgétaires transférées, une activation des véritables solidarités et la fusion entre la Communauté et la Région.

\*

\* \*

En conclusion, il apparaît que cette réforme est loin de constituer un point d'aboutissement. La troisième phase s'avère cruciale si l'on souhaite donner une véritable chance au fédéralisme dans le souci d'améliorer le sort de nos concitoyens. Il importera tout d'abord de repenser les relations entre les entités du pays, en veillant à restaurer une hiérarchie minimale des normes. Les insécurités juridiques sous-jacentes à certaines institutions nouvelles, dont les juridictions de coopération, devront être corrigées par le développement de meilleures procédures et certains amendements de nature normative. Corrélativement, on peut regretter que la Cour d'arbitrage n'ait pas vu ses compétences élargies au point d'en faire une véritable cour constitutionnelle. Ici également, une réflexion renouvelée s'impose. Cependant, de tels projets ne pourront aboutir que dans la mesure où le Parlement retrouve ses prérogatives et soit capable d'effectuer un travail serein et critique.

## La réforme de l'Etat : un pari sur la loyauté fédérale

L'actuelle réforme de l'Etat est la troisième dans un enchaînement d'ajustements institutionnels du pays, commencés en 1970 et poursuivis en 1980. La réforme de 1988 se distingue par son ampleur, son caractère intensément fédéral — voire confédéral sous certains aspects —, sa complexité et la célérité avec laquelle elle a été discutée et votée par le Parlement.

La Belgique devient donc un Etat fédéral, à l'instar e.a. de la République fédérale d'Allemagne, du Canada, des Etats-Unis, de l'Autriche, de la Suisse... Mais, à y regarder de plus près, l'on découvre des caractéristiques bien spécifiques à l'expérience belge. En outre la dynamique qui a conduit à la solution belge est bien différente de celle qui a abouti à la fédéralisation des pays précités.

1. Les hommes politiques, qui ont négocié l'accord communautaire de Val Duchesse en mai 1988, ont voulu aller aussi loin que possible dans la voie de l'autonomie des régions et des communautés afin de réduire au maximum les points de friction communautaires. Il est évident que les fréquents incidents communautaires des dernières décennies ont traumatisé la classe politique ou tout au moins les hommes politiques se sentant responsables de l'efficacité de la gestion du pays.

Les tensions permanentes entre régions et communautés, la politique des compensations financières, appelée politique du gaufrier, les conséquences budgétaires fâcheuses qui en découlent, les chantages réciproques, les compromis boiteux, la méfiance endémique entre les communautés, souvent exploitée par les médias, la perte de prestige de notre pays à l'étranger... faisaient peser une lourde hypothèque sur la stabilité et le fonctionnement de nos institutions politiques, à commencer par le gouvernement national, et cela à un moment où la Belgique doit e.a. faire face aux défis économiques qui lui sont imposés par la création du grand marché intérieur à partir de 1992.

Il fallait donc apporter une solution structurelle aussi définitive que possible à nos problèmes. Il fallait aussi trouver un équilibre entre la

très large autonomie, accordée aux régions et communautés d'une part et le maintien de la cohérence nationale d'autre part, à moins que l'on voulût mettre en place une dynamique séparatiste.

Il importe dès lors de ne pas confondre fédéralisme maximal avec fédéralisme optimal. Ce dernier se définit en termes d'efficacité politique et de cohérence de la fédération.

2. A vrai dire, au fil de longues années conflictuelles et politiquement mouvementées, la dialectique des revendications et des prises de position communautaires a fait son œuvre. Lors de la formation du Gouvernement Martens VIII, l'habileté du formateur, Monsieur Jean-Luc Dehaene, a permis de forger un compromis, basé sur la lente maturation d'une certaine convergence d'intérêts entre la Flandre et la Wallonie, entre néerlandophones et francophones. Beaucoup de Flamands avaient dès avant la première guerre mondiale, sous l'impulsion d'un Frans Van Cauwelaert et d'autres dirigeants flamands, accepté une Belgique unitaire à condition que les Flamands, numériquement majoritaires, puissent y conquérir la majorité au niveau politique et la prépondérance au niveau économique et financier. Et c'est, paradoxalement, au moment où ce rêve se concrétisait de plus en plus, après la deuxième guerre mondiale, que l'opinion flamande commença à prendre conscience du coût, pour la Communauté flamande, de sa responsabilité prépondérante au sein de l'Etat belge. La thèse du «miljardenstroom naar Wallonië», c'est-à-dire le transfert de milliards de francs vers la Wallonie, sous forme de subsides divers, finit par faire opter la plupart des formations politiques flamandes pour un fédéralisme où chaque région, devenue largement autonome, doit faire face à ses propres responsabilités financières. En même temps, en Wallonie — et cela remonte au moins à l'époque d'André Renard (1960-1962) —, l'impression d'être soumis à une majorité flamande devint de plus en plus insoutenable.

Une large autonomie régionale, à l'abri des interventions tutélaires de la Flandre, laquelle était censée dominer le gouvernement national, était proposée comme remède aux frustrations et aux problèmes de reconversion économique de la Wallonie et de la Communauté francophone. C'est ce raisonnement, érigé en doctrine, qui explique probablement pourquoi et comment les dirigeants wallons, lors de la négociation de l'accord communautaire de mai 1988, ont pu accepter un régime de financement, lequel, après une période transitoire de 10 ans, réduira la part de la Wallonie dans les moyens financiers régionalisés de 37 à 30,6%. Il faut ajouter que, bien entendu, les 30,6% s'appliqueront à des montants beaucoup plus élevés que les 37%, découlant de la régionalisation de 1980.

La réforme de l'Etat d'aujourd'hui est dès lors le point d'aboutissement d'un désir de développement propre de chaque région et de chaque communauté grâce à l'octroi d'une grande autonomie.

3. Il ressort de ce qui précède que la fédéralisation de la Belgique procède d'une dynamique historique très différente de celle qui a présidé à la constitution des états fédéraux modernes, tels les Etats-Unis d'Amérique, l'Allemagne fédérale, l'Autriche... Dans ces pays, l'évolution institutionnelle a été unificatrice, alors qu'en Belgique, les réformes adoptées durant les dernières décennies furent décentralisatrices, centrifuges et finalement de plus en plus autonomistes.

Le fédéralisme d'union tel que préconisé par le Premier Ministre, Monsieur Martens, est l'expression d'une volonté politique beaucoup plus que la description adéquate de nos nouvelles institutions. Ce n'est qu'à l'expérience de leur fonctionnement et dans le cadre de la troisième phase (réforme du Parlement, définition des compétences nationales...) que l'on pourra juger de la cohérence de la fédération belge. Mais une conclusion s'impose d'emblée : la volonté d'union fédérale devra être beaucoup plus forte en Belgique que dans les autres pays fédéraux, compte tenu d'une série de facteurs spécifiquement belges, qui risquent d'entraver la cohérence nationale.

4. Monsieur J.L. Dehaene, Vice Premier Ministre et principal architecte de la réforme, a reconnu, dans une interview au journal *De Standard*, que l'absence d'une hiérarchie des normes et la non-existence de partis politiques nationaux constituent une hypothèque pour l'unité de la fédération.

La hiérarchie des normes — comme en Allemagne fédérale où, en vertu de certaines règles, la loi fédérale peut annuler ou modifier les lois des *Länder* — n'a pas été retenue en Belgique parce que les pouvoirs accordés aux régions et communautés d'une part et au pouvoir national d'autre part sont mutuellement exclusifs. L'argument ne me paraît pas très convaincant car même dans le cas de compétences exclusives, il est extrêmement opportun que le législateur national puisse veiller à la cohérence de l'ensemble de la fédération, par exemple dans un domaine aussi vaste que celui du maintien de l'union monétaire et économique. En fait, l'équipolence des lois et décrets (c'est-à-dire leur équivalence légale) a été préférée à la hiérarchie des normes parce qu'une telle hiérarchie aurait posé le problème de la création d'un Sénat paritaire (n + f) et/ou celui du fonctionnement à la majorité qualifiée de la haute assemblée. La Cour d'Arbitrage a été chargée de se prononcer sur les conflits de compétence mais une telle procédure judiciaire est essentiellement différente d'un arbitrage politique au niveau du législateur nationl. C'est certainement une faiblesse

du système mis en place. Et il manque un mécanisme d'arbitrage des conflits d'intérêt.

5. Un deuxième élément de désunion est la non-existence de partis nationaux. Le pouvoir national, fortement réduit, sera donc démocratiquement contrôlé par un parlement national uniquement composé de partis régionaux. Il s'agit là de la défaillance potentielle la plus inquiétante de la nouvelle Belgique. La question fondamentale pour l'avenir du pays se pose dès lors dans les termes suivants :

les exécutifs et parlements régionaux, disposant de pouvoirs (y compris les pouvoirs résiduaux?) et de moyens financiers très étendus, pourront-ils faire preuve d'une loyauté fédérale suffisante? Que donneront les accords de coopération prévus par nos nouvelles institutions? Au cas où une des régions se trouverait en difficulté financière, prendra-t-elle ses responsabilités — y compris fiscales — ou prendra-t-elle plutôt l'Etat central en otage? En effet, force est de constater que le pouvoir régional en Wallonie sera dominé par le parti socialiste et qu'en Flandre, l'impact politique du C.V.P. sera prépondérant, d'autant plus s'il s'avérait que l'instauration du fédéralisme mît fin à la raison d'être des partis communautaires. La tentation sera grande d'ériger en règle quasi constitutionnelle non écrite que le Gouvernement national devra être le reflet des coalitions au pouvoir au sein des deux grands Exécutifs régionaux. Cette règle aura en plus pour conséquence de perpétuer au sein du gouvernement national la présence des deux plus grands partis politiques du Royaume, ce qui peut fausser le jeu démocratique au niveau national.

Jusqu'à ce jour, cette pratique a été inversée — la plupart du temps puisqu'aussi bien les Exécutifs régionaux adaptèrent leur composition à celle du Gouvernement national. L'hypothèse que j'évoque aurait pour effet que le Gouvernement national serait en fait inféodé aux Gouvernements régionaux puisqu'il en serait l'émanation. J'ai personnellement pu vivre une telle évolution — bien qu'à une autre échelle — à savoir à l'U.C.L.-K.U.L. quand le Recteur magnifique, déchargé de la plupart de ses compétences, a été coiffé et ensuite supplanté par les deux prorecteurs, l'un francophone et l'autre néerlandophone. Entre les deux universités catholiques, l'histoire se termine bien puisque, vingt ans après la scission, la coopération est redevenue extrêmement intense et cela dans le respect de l'autonomie de chacune et des intérêts à défendre en commun.

Au niveau de l'Etat, l'inféodation du pouvoir national aux pouvoirs régionaux ferait muter le fédéralisme en confédéralisme puisque la cohérence nationale ne pourrait être maintenue que moyennant le consensus des deux grands Exécutifs et de leurs Parlements régionaux.

Cet aspect «confédéral» serait encore renforcé par le manque de toute hiérarchie des normes.

D'aucuns n'hésitent pas à envisager favorablement le passage rapide d'une Belgique fédérale à une Belgique confédérale ou même post-confédérale, arguant de l'émergence prochaine de l'Europe des régions. C'est là — et c'est peut-être regrettable — une illusion et un leurre. L'Europe sera encore très longtemps l'Europe des Etats, fédérés dans un système de coopération et d'intégration économique multiple. Une Belgique en état de dilution y descendrait en dessous du seuil de perceptibilité et d'audibilité.

\*  
\* \*

Le maintien de la cohérence nationale au sein d'une Belgique fédérale dépendra de la volonté d'un nombre très limité d'hommes politiques. Ils ne pourront réussir que si la loyauté fédérale est érigée en vertu capitale de la nouvelle Belgique.

Roger Lallemand

---

## Les écrivains belges de langue française face à la crise nationale et l'Etat démocratique moderne

1. Le rapport complexe qui se noue entre l'artiste et le politique est dominé par une conception de la culture et du pouvoir<sup>(1)</sup>.

Cette conception — d'origine française — veut qu'une culture se définit, s'épanouit dans une langue, que cette culture s'identifie à une idée de la nation, laquelle pour être pleinement réalisée — doit être incarnée dans un Etat.

Il y a dans ce modèle, une superposition par intégration de la culture, de la langue, de la nation et de l'Etat.

Selon l'idéologie issue de la Révolution française et du mouvement romantique, toute culture tend vers une identité nationale. Elle cherche à se nommer par référence à un ensemble qui, à la fois, la délimite, l'englobe et l'exalte.

Cette idéologie croit qu'il n'existe pas de culture qui à la fois ne soit issue et ne tende vers un centre idéal, qui ne quitte et ne se dirige vers un lieu homogène, doté de frontières, circonscrit par un territoire, un peuple, une nation, un Etat.

Nous referions ainsi dans nos œuvres cet étrange chemin qui, quoi que nous fassions ou pensions, nous ramène au lieu dont nous sommes partis. Nos invectives antinationales feraient aussi partie du génie de la nation. Les critiques de Pierre Mertens à l'égard de la Belgique participent ainsi d'une sorte de tendresse à rebours.

Mais la question du rapport de la culture au politique véhicule aussi une représentation du pouvoir d'Etat qui pose le politique comme une force d'oppression, comme une structure dotée d'une capacité d'assujettissement à son ordre propre, à ses conceptions, à ses volontés.

---

(1) Cet article est le développement d'un exposé fait par l'auteur au colloque «quelle politique pour quelle culture» organisé à Bruxelles en novembre 1988 par Présence et Action culturelles. L'accent a été mis en le présent article, sur le rapport existant entre les arts liés à la langue (et en particulier l'écrivain) et certaines idéologies de la nation.

L'artiste, happé — même à son insu — par son appartenance à une nation, serait fondamentalement menacé par le pouvoir qui agit au nom de celle-ci.

Et à bien y réfléchir, il le serait davantage encore par un pouvoir démocratique dans la mesure où ce ne serait plus au prince qu'il aurait à se soumettre mais aux représentants de la majorité des citoyens.

Dans une société démocratique, le créateur culturel demeurerait ainsi menacé par la volonté générale, celle-là même dont Rousseau disait qu'il fallait contraindre chacun à s'y soumettre : les artistes des pays de l'Est ont bien connu cette problématique et ils n'ont pas fini de régler leurs comptes avec elle.

L'on conçoit, certes, dans une démocratie que l'artiste ne puisse être assujéti à des conceptions majoritaires. Mais, l'on pressent aussi que le politique s'étonnera de ce que ces intellectuels qui donnent au peuple un statut aussi élevé accordent si peu de poids à ses normes, à ses goûts ou à ses croyances : l'anticonformisme du créateur culturel n'est pas en effet exempt de contestation, voire de mépris.

L'écrivain objectera que le politique n'est pas le véritable interprète de la société. Il dénoncera les conceptions du mandataire pour en appeler aux mandants silencieux.

Un obscur conflit de représentativité sous-tend donc le débat qui s'inscrit au cœur de ce qui dans le discours démocratique est miné par l'inauthenticité et qui est dominé par la tension entre l'être et le paraître, entre la vie intime des hommes et la morale des citoyens.

2. Pierre Mertens n'a cessé d'allonger les références au malentendu qui domine la relation de l'intellectuel et du pouvoir; dans le même moment où il mettait ce dernier en accusation d'indifférence ou de médiocrité.

Il a rappelé cette phrase que Maurice Druon, alors ministre de la Culture, aurait adressée à Ariane Mnouchkine. Ariane Mnouchkine est metteur en scène. Elle est aussi une intellectuelle exigeante. Sa parole n'a jamais été limitée par ses intérêts professionnels. Mais elle est, comme tant de metteurs en scène, quémandeuse de subsides.

Irrité, sans doute, par quelque prise de position publique, Druon aurait dit à Mnouchkine : «vous devez choisir entre la sébille et le cocktail molotoff».

La phrase est sans doute trop parfaite pour être vraie.

Elle est d'abord révélatrice de cette conception romantique du pouvoir : l'argent asservit ceux qui le quémandent. Selon l'idéologie ro-



mantique, l'art doit se nourrir de la rupture avec le pouvoir, fût-ce au prix de la solitude ou de l'incompréhension.

Tant pis si cette rupture s'accompagne d'une misère matérielle. Bien des politiques — et des créateurs culturels — ne sont pas loin de penser, en effet, que l'art trouvera dans la misère «un supplément d'âme».

Imagine-t-on, a dit magnifiquement Pierre Mertens, Rimbaud ou Artaud subsidiés !

La remarque est piquante. Mais, on ne sait ce qu'elle dénonce le plus, ceux qui réclament les subsides ou ceux qui les octroyent.

Le mot tend à faire croire qu'un art fondamental ne peut naître ni s'épanouir dans le cadre d'une reconnaissance réciproque, d'une harmonie entre le créateur culturel et l'Etat. Or, c'est de cette harmonie dont rêvent la plupart des créateurs... mais à partir du credo romantique en son impossibilité.

Voilà bien la quadrature du cercle : être Artaud et Malraux à la fois... Tel est l'impossible programme qui se glisse, sans cesse, sur la table des réformateurs.

\*  
\* \*

Le propos de Maurice Druon suscite une autre remarque : l'homme qui a prononcé cette phrase humiliante — était un écrivain, mieux encore, si l'on peut dire, un académicien. Au départ de sa carrière, il n'était pas un politique. Il se peut donc qu'un écrivain, arrivé au pouvoir, ajoute à celui-ci «un supplément d'âme», c'est-à-dire une capacité d'oppression. Une maîtrise de la culture peut donc conduire à une optimisation du pouvoir, à une exigence plus grande à l'égard des écrivains ou à une moindre considération. La capacité de mépris du pouvoir et dont on accuse le politique, n'est pas nécessairement fonction de l'inculture des ministres.

3. Selon certaines idéologies — dominantes dans la tradition française — le pouvoir doit être lié à une maîtrise culturelle. Peut-être, parce que toute maîtrise exprime, dans le non-dit, une revendication de pouvoir. Dans cet univers idéologique, le politique et le culturel sont en concurrence. Ils ont, l'un et l'autre, un pouvoir d'influence. L'un et l'autre, ils capitalisent et exploitent un crédit dans l'opinion. Ils sont les interprètes d'une société qui ne peut exprimer dans le suffrage ni sa réalité ni ses désirs profonds. Sartre et de Gaulle ont été idéalement ces soudeurs machiavéliques d'une introuvable volonté populaire.

Régis Debray, l'auteur du *Pouvoir intellectuel en France* a pu écrire : «l'Etat a découvert le secret de l'intellectuel plutôt que l'inverse : la pratique de la domination rend intelligent».

Le pouvoir accroît donc la qualité de l'être. Il n'est pas sûr qu'il réussisse à changer le monde mais, par son emprise sur lui, il élargit ce coup sur l'intelligence des dirigeants : l'auteur de cette phrase — intelligente — est précisément un Français, un intellectuel brillant qui illustre la culture et approche le politique.

Dans une certaine conception de la culture, on passe de l'intelligence au pouvoir. La qualité culturelle est donc révélatrice d'une sorte de droit à la domination. A l'inverse, la bêtise ou la médiocrité d'une politique témoigne de son illégitimité. Telle est l'idéologie occultée par les démocraties : la légitimité véritable ne sort pas des urnes mais d'une maîtrise intellectuelle. En France, en particulier, elle se fonde sur une relation privilégiée à cette transcendance — intemporelle — qu'est la Nation.

La conception jacobine pense donc que l'Etat national doit recouvrir complètement la société et sa culture.

Saint-Just a dit superbement : «la révolution doit s'arrêter à la perfection du bonheur».

L'image est extraordinaire par l'exigence absolue qu'elle adresse au politique. Idéalement, le gouvernement exprimera et dirigera l'imaginaire des citoyens... Il y a dans cette imagerie, l'appel implicite au «roi philosophe». Cette revendication est ancrée dans les mœurs culturelles plus qu'on ne voudrait le croire. On n'imagine pas en France un grand président de la République qui n'ait pas au moins écrit un opuscule littéraire et qui ne mette sa culture en sautoir.

Aux Etats-Unis, une telle démarche serait perçue comme ridicule : il ne viendrait à l'idée de personne de s'inquiéter de ce que le président Reagan n'ait jamais lu une ligne de Shakespeare. En France, par contre, tout un florilège de citations, d'anecdotes, ne cesse de souligner l'aspiration à une fusion entre le culturel et le politique.

Un intellectuel allemand, Kurt Altwegg, relève le rôle éminent des intellectuels français dans la vie politique de la France. Il note «le mépris que voue le public et surtout les politiciens aux intellectuels dans les pays de culture germanique... La politique allemande», dit-il, «n'est pas à l'écart de la vie intellectuelle : elle est anti-intellectuelle...».

A l'opposé de l'Allemagne, la France lui paraît être «la République de l'esprit» (*die Republik des Geistes*).

Pierre Birnbaum, dans son livre *La logique de l'Etat* constate la même dominante anti-intellectuelle aux Etats-Unis. Un évangélisme triomphant dit-il, «nourrit à lui seul toute une tradition violemment anti-intellectualiste».

Birnbaum constate aussi que «dans un pays où l'existence d'un Etat faible renforce la légitimité des appartenances périphériques, la citoyenneté ne revêt pas une dimension universaliste : les acteurs sociaux se donnent plutôt leur propre communauté comme groupe de référence» (p. 55)<sup>(2)</sup>.

En d'autres termes, aux Etats-Unis, l'intellectuel ne pourrait se vivre, aisément, comme représentant de la collectivité nationale. Il ne se sentirait pas habilité à parler au nom de tous...

Au contraire, en France, selon Birnbaum, les intellectuels ont toujours été associés au pouvoir.

L'auteur relève que «dans les pays à Etat fort, tels que la France, les intellectuels ont su utiliser la laïcité pour accroître leur influence sur la société tout entière et agir sur un Etat qui attend d'eux un renforcement de sa propre légitimité, face à tous les pouvoirs périphériques et, en particulier, à celui de l'Eglise». On pourrait ajouter à celui des partis et des syndicats.

Les réflexions de Pierre Birnbaum cernent bien l'étrange correspondance qui unit l'Etat centralisé français fondé sur une exaltation de la souveraineté nationale «une et indivisible» à la classe des intellectuels, aux hommes de culture.

Il y a, en France, une représentation de la culture, voire une convivialité qui met en correspondance l'intelligentsia et le pouvoir d'Etat. Dans les salons littéraires de la Belle Epoque, elle mêlait, sur des coussins inconfortables, les leaders politiques aux notables de la littérature.

Cette interpénétration provient, sans doute, d'une harmonie préétablie qui fait que la culture comme l'Etat procède de la nation, c'est dire d'une réalité idéologique enclose dans une mémoire historique, culturelle et politique. La nation est ce moule unique qui unifie la société à sa culture et à son Etat, au travers d'une vision universaliste.

Il est significatif que les parlementaires de 1789, aient fait de la déclaration *universelle* (et non pas exclusivement française) des Droits de

---

(2) Il croit aussi que dans ces pays dépourvus d'Etats véritablement structurés, comme la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, le socialisme marxiste ou l'anarchisme n'ont que faiblement pénétré dans la classe ouvrière.

l'homme et du *citoyen* (on oublie souvent le lien des Droits à la citoyenneté) une des pierres angulaires de la nation française. La France s'est ainsi «nationalisée» sur une vision *universelle*. Elle s'est fondée sur un internationalisme qui fut, un temps, impérialiste. Sa capacité d'assimilation de «l'étranger» en a été renforcée ainsi que sa propension à «nationaliser», à percevoir comme nationales des philosophies ou des démarches intellectuelles qui s'expriment en termes universels...

4. Or, une telle correspondance est impossible en Belgique non pas tant comme le soutiennent certains artistes, à raison du mépris, de l'indifférence ou de la médiocrité du politique que de la fragmentation de la nation. Il faut relever que cette correspondance idéale n'a pas toujours été absente. Il y a quatre-vingts ans par exemple, la vie culturelle de la Belgique s'exprimait essentiellement dans la langue de Voltaire. La Flandre s'exprimait en français, comme Thyl Uylenspiegel dans les livres de Charles De Coster. L'avocat et écrivain Edmond Picard pouvait penser qu'il incarnait avec d'autres «une âme belge» qui parlait à la fois du plus profond d'une société et d'un Etat...

Plusieurs dissociations ont mis fin à cette harmonie, mais elles ne l'ont pas éliminée de la mémoire de nos intellectuels.

Les Francophones de Belgique ont été, dans le passé d'un Etat unitaire, très naturellement, les héritiers de la culture jacobine. Le débat sur le rapport entre l'intellectuel et le pouvoir est donc lié à l'évolution de l'Etat belge.

Une première évidence s'impose : c'est que le mouvement flamand a fait disparaître le privilège du français comme première langue de culture.

Les flamingants ont contesté au français sa capacité à exprimer une réalité belge unique. L'affirmation du mouvement flamand a mis en question non seulement le droit de l'Etat à gérer la culture nationale, mais même celui de gérer deux cultures, deux expressions communautaires d'une société belge et d'un Etat qui n'ont plus de «culture propre» mais des «affaires culturelles communes».

Des réformes institutionnelles successives ont retiré au gouvernement national ses «capacités» culturelles. L'harmonie jacobine française est donc, en Belgique, parfaitement détruite. La fédéralisation de l'Etat a cassé le ressort de l'incarnation.

Mais le divorce entre le culturel et le politique ne s'est pas limité au partenaire national belge. Il s'est aussi insinué au sein même de la Communauté française de Belgique.

L'on pouvait penser que l'exigence jacobine allait s'incarner dans une nouvelle identité, dans le noyau culturel de la collectivité des Francophones de Belgique. Or, cette identification rencontre des obstacles multiples. La communauté Wallonie-Bruxelles n'est unanimement pas ressentie comme une unité significative.

Un manifeste pour la culture qui a circulé en Wallonie en 1983 affirme le refus de la Communauté française : « nous ne pensons pas », disent les nombreux signataires, « que la Communauté française de Belgique nous représente et nous définit véritablement : celle-ci est une notion hybride et artificielle qui n'est de nulle part ». Ces signataires ajoutaient fort significativement : « la Communauté française de Belgique aggrave la dépendance culturelle des Wallons par rapport à des centres qui leur sont extérieurs : elle ne peut que réduire le pays wallon à une province culturelle francophone ».

Le malaise culturel belge s'est donc déplacé au sein de la Communauté française de Belgique.

Mais, la même difficulté d'identification se reproduit en Wallonie : bien des exemples montrent que la Wallonie n'est pas encore ressentie comme un horizon préférentiel, une réalité homogène, ou comme un centre culturel privilégié, à partir duquel pourrait se forger, selon les exigences jacobines, une réalité nationale exclusive.

Fallait-il, enfin, comme Henri Michaux ou comme Conrad Detrez, chercher une identification en France ? Sans doute est-ce là une solution possible. Elle a tenté de grands aventuriers de l'esprit. Une nationalité nouvelle, socle de nouvelles certitudes, leur fut sans doute nécessaire pour poursuivre leur chemin...

Mais, la France, elle-même enchaînée à un passé d'aveuglement à ses périphéries est peu encline à reconnaître aux écrivains belges une spécificité positive<sup>(3)</sup>. Et surtout, elle n'offre pas — pour l'instant, à tout le moins — une solution politique aux problèmes qui nous étreignent.

Il y a donc dans la relation des créateurs culturels francophones avec les pouvoirs publics belges un problème d'identité.

Cette dissociation du national et du culturel est vécue comme un malheur objectif par beaucoup d'intellectuels.

Mais il faut le dire à la décharge de la classe politique belge : elle n'en est pas le principal responsable. S'il est difficile de retrouver en nos

---

(3) Une évolution se dessine et qui trace de nouvelles perspectives. Le dialogue avec les représentants de la culture et de l'Etat français est sans doute une priorité, tout comme la défense de la Communauté française de Belgique.

ministres le geste gaullien ou le masque romain de Mitterrand, la cause du malaise intellectuel belge est davantage d'origine historique, institutionnelle.

Celle-ci — sauf à changer de nation ou d'État — rend le problème insoluble.

\*  
\* \*

5. Il faut bien voir que, face à cette carence d'identité, nos intellectuels ne sont pas demeurés sans réponse. Certains ont fait leur camp en changeant de nationalité ou en s'expatriant. D'autres sont devenus les chantres d'une région. Beaucoup aussi ne se sont guère préoccupés de la question d'autant qu'elle est localisée en une période relativement courte. D'autres, enfin, et ils sont nombreux, plus subtilement, ont fait du vice une vertu.

A l'ombre de la critique radicale du système belge, beaucoup d'entre eux énoncent, en effet, les avantages culturels qu'ils espèrent tirer de cette déficience d'identité ou de l'indifférence structurelle des pouvoirs : «j'aime le non-Etat qu'est ce pays», a dit Paul Willems. Plus radicalement encore, Marcel Marien pouvait dire que «les gens estimables n'ont pas de patrie».

Mais, voilà le paradoxe, ceux-là qui critiquent l'indifférence des pouvoirs publics en ont tiré parti. Ils ont fait de la déficience une qualité, un état d'âme particulier : «la belgitude» qui, comme la négritude, naît de la revalorisation du négatif et de l'assomption d'une absence.

Jacques Sojcher écrit dans *La Belgique malgré tout* que «la Belgique est un pays... où l'on intériorise l'exil...» mais, on le sait, l'exil est une condition de l'écriture.

Marcel Moreau dans un article intitulé «Une belgopathie compensée» écrit significativement : «la part convulsive écumante de Brel et de Michaux est née belge à supposer même que la fixation agressive se soit faite non sur l'entité Belgique mais sur une de ses facettes seulement...».

Et Marcel Moreau d'ajouter : «peut-être y a-t-il quelques chances pour un homme possédé des mots — doublé d'un homme de tripes — de n'être pas né à Paris». Et à un jeune Liégeois — qui rêvait de monter à Paris, il conseillait «de se mettre à l'ouvrage là où il était».

«Je lui disais enfin» ajoute-t-il «que si la Belgique n'existait pas à ses yeux en tant que Nation, elle existait de fait sur un point bien précis : la Belgique est un endroit du monde où l'on peut s'ouvrir sans

compromission à l'exquise vocation de fulminer et de déraisonner juste...».

L'incohérence nationale devient ainsi un terrain idéal de création.

Mais la réaction des tenants de la belgitude ne cesse pas d'être ambiguë. Elle exprime aussi le rapport pervers de l'intellectuel au pouvoir, qui oscille entre l'amertume et la complaisance, le regret et l'assouvissement. L'inculture qui caractériserait le pouvoir belge n'est donc pas sans compensation.

Cioran, parlant de Borges, loue même le hasard qui fait naître hors des grandes patries culturelles.

«Ni en France» dit-il, «ni en Angleterre, je ne vois quelqu'un qui ait une curiosité comparable à celle de Borges... C'est le néant sud-américain qui rend les écrivains de tout un continent plus vivants et plus divers que ne le sont les Européens de l'Ouest, paralysés par leurs traditions...» (in *Exercices d'admiration*).

Présentée sous de tels auspices, la déficience belge n'a rien que de réconfortant...

\*  
\* \*

Nous pourrions, au terme de ce très rapide inventaire, conclure que l'insatisfaction de l'intellectuel belge face au pouvoir politique, tient pour une part au statut de la création culturelle qui ne s'enracine dans une patrie qu'après un voyage d'exil, et pour une autre part — importante — à la division de l'Etat. On pourrait ajouter, peut-être, que la société civile francophone belge accorde aux écrivains français le crédit qui devrait revenir à ses nationaux. Mais c'est là encore souligner le dysfonctionnement de la culture et du pouvoir en Belgique.

Les accusations qui sont lancées à l'encontre des pouvoirs politiques manquent donc souvent à la vérité, lorsqu'elles évitent de rechercher les causes d'une médiocrité d'action dans l'effondrement d'un Etat unitaire et la fragmentation de l'idée nationale<sup>(4)</sup> ou lorsqu'elles masquent derrière la mise en accusation des déficiences étatiques, l'échec d'une impossible revendication de pouvoir.

---

(4) Tant qu'il n'y aura pas de soutien populaire à l'exigence d'une nouvelle identité, le débat sur le rapport entre l'intellectuel et l'Etat revêtira un aspect essentiellement littéraire. Il visera plutôt à formuler l'exigence existentielle de l'art mais non les conditions d'action d'un gouvernement.

L'idéologie jacobine qui veut assimiler le culturel au politique — conduit, aujourd'hui, à l'impasse. Elle écarte du politique en prétendant s'en rapprocher ou menant l'écrivain sur les autels du pouvoir, elle compromet la création culturelle.

\*  
\* \*

6. Un second paradoxe s'enchaîne, en effet, au premier, car ceux-là mêmes qui formulent tant d'exigences à l'égard du politique, lui demandent en même temps de renoncer aux prérogatives du pouvoir. Par un même mouvement, ils rappellent aux pouvoirs publics leur responsabilité «culturelle», mais dénie aux ministres tout droit d'imposer ou de contrôler le contenu ou la forme de l'œuvre d'art.

Cette revendication négative est le fait d'une idéologie dominante aujourd'hui : là aussi l'évolution des conceptions est patente. L'idéologue français des années cinquante attendait de l'intellectuel qu'il dirige l'art à partir de l'Etat. Depuis les années septante, cette revendication est devenue odieuse.

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, de grands esprits pensaient clairement — comme Stendhal — que toute œuvre de valeur était inscrite dans «le progrès». A juste titre, ils lisaient dans l'œuvre une correspondance politique. Ils y voyaient un facteur de changement social.

L'auteur du livre *Le rouge et le noir* croyait aussi en l'évolution. Mais il a eu cette phrase qui en dit long sur la perspicacité des meilleurs esprits : «rien ne sera beau, juste et heureux comme la France morale vers 1900»! Faisons l'impasse sur le constat. Il ne détruit pas nécessairement la vérité de l'incidence des idéologies sur la valeur de l'œuvre. Stendhal disait ainsi que «le despotisme frappe le style de bêtise». Nous en lisons des preuves éclatantes.

Mais, en même temps qu'il affirmait sa foi en une politique progressiste, le romancier mettait en évidence la difficulté de la nommer dans l'œuvre d'art. «Dans un ouvrage de littérature, tout idée politique», a-t-il dit, «retentit comme un coup de pistolet au milieu d'un concert».

Le problème en effet n'est pas de fonder une conception progressiste de l'art; il est plutôt de la repérer objectivement dans l'œuvre.

Quoi qu'il en soit, notre approche du malentendu qui s'exprime dans tant de critiques, est dominée par un constat : c'est que les critères d'une politique culturelle qui détermine le contenu et la forme des œuvres, ont fait faillite. Les doctrines qui ont vanté le réalisme socia-



liste ou le nationalisme dans le domaine des arts se sont effondrées. Cette faillite est, sans doute, liée à la crise des idéologies messianiques.

Cette crise se marque par une critique du rôle totalitaire de l'Etat. Elle s'exprime au travers de la conviction que les pouvoirs publics — socialistes ou non — n'ont pas de vocation légitime ni d'aptitude véritable pour recouvrir tout le champ culturel.

Les cinéastes Dardenne ont pu écrire précisément, pour contester le manifeste culturel wallon de 1983, ces considérations intéressantes :

Nous pensons que le projet culturel de la société et que sa production est régie par une logique de la communication et de la confrontation... Cette logique déborde nécessairement la logique moyens-fins propre à la société politique. Comme espace de communication essentiellement ouvert, aux pôles d'expression multiples et contradictoires, ce projet culturel échappe à toute totalisation, toute fermeture, toute maîtrise par un point de vue (politique) qui se situerait au dehors et l'utiliserait comme instrument.

Les frères Dardenne cernent ainsi la conception dominante qui refuse au politique tout droit ou capacité à dominer le culturel. Mais l'affirmation qui clôt un thème privilégié au début des années 1980 s'inscrit aussi dans le contexte de la crise européenne de l'«Etat-Nation» qui atteint bien d'autres pays que la Belgique. Ce qui meurt — provisoirement peut-être — c'est la capacité totalitaire de l'idéologie nationaliste traditionnelle, de «totaliser» langue, culture, nation et Etat.

La revendication autonomiste se développe, mais tend à se muer en régionalisme européen. Une idéologie européenne limite ainsi les Etats nationaux, en même temps qu'elle contient et réduit les sous-nationalismes qui devraient les détruire.

Dans ce contexte, l'être national d'une œuvre n'est plus essentiel.

Quand, en 1968, des milliers d'étudiants français ont défilé à Paris pour protester contre l'expulsion de Daniel Cohn-Bendit en criant «nous sommes tous des juifs allemands», ils affirmaient déjà un au-delà de leur nationalité.

Dans le même esprit, la culture démocratique moderne affirme en même temps que son appartenance à une communauté régionale ou nationale, la communauté négative — mais profonde — de ceux qui sont sans communauté<sup>(5)</sup>. En un mot comme en cent, les idéologies politiques dominantes, en cassant le réflexe nationaliste ou stalinien, empêchent aujourd'hui les gouvernements d'orienter ouvertement le contenu ou la forme des créations. Un européenisme de bon ou de

---

(5) L'expression est empruntée à Maurice Blanchot.

mauvais aloi, — c'est selon —, comble aussi, provisoirement tout au moins, les lacunes où s'alimentait la Belgique.

L'Europe élimine ainsi la belgitude. Un nouvel espace littéraire qui passe dans la langue, mais la déborde, se redessine. Une histoire le redistribue qui dépasse à la fois et le politique et le culturel et leur assigne de nouvelles limites et de nouveaux conflits. Pour combien de temps? Il est difficile de le prédire si l'on garde à l'esprit que la tentation nationale demeure puissante et qu'elle demeure à l'Est comme à l'Ouest, le substrat des pouvoirs d'Etat.

\*  
\* \*

7. Mais, les intellectuels qu'obsède non sans raison, l'exigence de neutralité des pouvoirs publics, se trouvent de toute façon dans une situation inconfortable. Ils demandent à l'Etat de mieux reconnaître les artistes, mais si l'on peut dire, sans discrimination. Ils clament au politique, mais à contrecœur : «aidez-les tous. L'histoire reconnaîtra les siens».

En vérité, les conceptions contemporaines de la démocratie, qui se sont développées depuis 1968, ont favorisé une idéologie qui prône, sans le dire, la séparation de l'Etat et de la culture. Et le même réflexe qui a suscité la séparation de l'Eglise et de l'Etat, entretient la même exigence d'indépendance et la même revendication d'assistance.

Telle est actuellement la condition incontournable du pouvoir : il doit intervenir de plus en plus dans la vie culturelle sans être légitimé à affirmer des choix idéologiques particuliers. Il doit reconnaître des artistes, les marquer de ses faveurs mais sous le masque d'un éclectisme infini.

Ce paradoxe a été exprimé par Eugène Ionesco en 1974, dans une interview donnée au *Figaro*. L'auteur des *Chaises* dit ainsi agressivement :

de quoi se mêlent les politiciens, les ministres des affaires culturelles? Les affaires culturelles ne sont point leurs affaires... Peut-être même que le ministre de la Culture ne devrait pas exister et devrait être remplacé par un ministère des fournitures qui donnerait simplement de l'encre et du papier aux écrivains, de la toile et des pinceaux aux peintres, de la pellicule aux cinéastes, des instruments aux musiciens.

Il a oublié d'ajouter des salles de théâtre et des acteurs aux dramaturges...

L'affirmation d'Ionesco indique bien cette défiance du politique en même temps que l'implacable nécessité de son intervention.

Jacques Rigaux a relevé le paradoxe. Il fait remarquer que dans l'état actuel de la société — belge ou française — on est porté à dénoncer à la fois les lenteurs et les carences de la puissance publique en matière culturelle et à contester le principe de son intervention.

En novembre 1987, le Conseil des Arts — qui regroupe plusieurs personnalités du monde culturel — a lancé un appel pour regretter précisément «la régression de l'initiative des pouvoirs publics en matière culturelle».

L'appel dénonce le désengagement des responsables et conteste l'argument tiré de la nécessité de réduire les dépenses publiques.

Les signataires dénoncent aussi le fait que le mécénat et les industries culturelles puissent se substituer à l'intervention de l'Etat.

Partant de ces réactions et de bien d'autres, Jacques Rigaux raille «l'étrange atmosphère d'anarchisme subventionné, de contestation statutaire et de subversion institutionnelle qui règne parmi les artistes souvent prêts à revendiquer leurs subsides en même temps que leur marginalité, leur autonomie et le droit à l'expression».

On n'est pas loin de la phrase scandaleuse de Druon. Mais, la remarque est tout aussi injuste parce qu'elle s'appuie sur une conception non démocratique du pouvoir politique, celle-là même qui oriente souvent négativement, la critique des artistes.

Ainsi, d'un côté et de l'autre, une même vision du pouvoir conduit à l'impasse.

\*  
\* \*

8. Comme je l'ai déjà souligné, cette idéologie qui limite le pouvoir d'intervention de l'Etat est donc, en même temps, associée à une demande d'intervention accrue des pouvoirs publics.

Le concept culturel s'est, certes, modifié. La culture a pris une dimension prométhéenne. Ainsi, dans le monde religieux d'hier, la culture est dominée par le rapport à Dieu. La vérité est faite. Elle n'est plus à rechercher. La fiction est, du reste, mal supportée ou est interdite.

Dans un univers laïcisé, par contre, l'homme doit inventer la signification à donner à sa vie. Il est requis, sous peine d'asphyxie, d'inventer un monde nouveau. La fonction culturelle est ainsi intégrée à une société de développement et donc au politique.

Mais, il faut bien voir que le politique s'occupera de la culture selon un mode d'intervention qui lui est propre. Comme l'idéologie des

droits de l'homme, il tentera de dissoudre les inégalités culturelles dans la conscience d'une fondamentale identité. Il cherchera à relier les populations les plus larges à l'œuvre culturelle. Spontanément, l'homme de gauche cherchera à homogénéiser l'espace culturel. Il privilégiera l'instruction, la communication la plus large. Il cherchera le commun dénominateur entre le plus inculte et le plus cultivé. Pour les progressistes que nous sommes, cet horizon est indépassable.

Mais une telle démarche n'est pas sans danger. Elle peut générer une incompréhension à l'égard du créateur culturel qui cherche au contraire, à exprimer le monde dans un langage nouveau et qui explore des terres inconnues, au risque de se trouver en rupture de communication.

Le politique, s'il est arrivé, sans le savoir, à son niveau d'incompétence, pourra décider de ne pas subsidier des œuvres dont le code demeure indéchiffré. Il sera vite conforté dans ses choix : ce n'est pas d'aujourd'hui que les académies décrivent les innovateurs comme des arrivistes ou des imposteurs, ou que les quémandeurs d'aide décrivent ceux que la pénurie de subside met en concurrence avec eux. Il y a donc un risque permanent qui menace la politique culturelle. C'est celui du conformisme, de la routine intellectuelle, du copinage dans la médiocrité, considéré par certains comme un des beaux-arts, précisément...

9. A partir de ces tensions contradictoires, comment définir une politique culturelle ?

Tentons de relever, parmi d'autres, quelques pistes.

– Disons tout d'abord qu'une politique culturelle dans une démocratie, ne peut être qu'une acceptation du complexe ; qu'elle doit parier sur le foisonnement des contradictions.

A la différence des régimes totalitaires, la politique culturelle de notre démocratie doit être l'agent de multiplication des tendances et non celui de leur simplification.

Une telle politique n'est pas neutre. Elle est le fait d'une volonté d'intervention des pouvoirs publics. Plus que d'autres, d'ailleurs, les socialistes ont été les porteurs d'un concept d'intervention de l'Etat mais dans le cadre d'un pluralisme idéologique et esthétique. Il est vrai que ce souci pluraliste étonne. Il est lié cependant à cette conviction, née de la terrible expérience des goulags soviétiques, de ce que le politique ne peut ni ne doit dominer le champ culturel, le réduire à la démarche politique.

La culture, comme le dit fort bien Julia Kristeva, est un facteur de liaison dans une société. Elle est par essence polymorphe. «C'est le lien du pluriel».

L'exigence pluraliste impliquera donc pour le politique un dépassement des goûts personnels, une certaine «dépossession» de la décision au sommet.

Le ministre devra s'entourer de commissions pluralistes des lettres, des théâtres, des cinémas. Il devra ouvrir un débat permanent avec les acteurs culturels et mettre en question, de manière permanente, le préjugé de sa culture personnelle.

\*  
\* \*

– La politique culturelle doit être un inlassable pourvoyeur de rencontres. Elle doit avoir une aptitude à *susciter*, une capacité à suggérer plutôt qu'à imposer.

Les pouvoirs démocratiques veillent à multiplier les virtualités nouvelles, même celles qui les critiquent, ou qui dénigrent le principe de ses interventions. Ils subventionnent des penseurs qui le contestent. L'Etat canaliserait ainsi les forces de contestation, pour se changer ou pour se limiter. Il fera de la contestation culturelle, l'agent de son propre développement.

Ainsi donc, l'Etat démocratique moderne renonce à être le directeur de conscience du créateur culturel. Il n'exprime pas, tout seul, l'imaginaire de la société. Il le magnifie plutôt par procuration, par le truchement de ceux qu'il aide sans les guider vraiment.

L'Etat démocratique contemporain, loin d'imposer les conceptions majoritaires qui le soutiennent, rend plutôt à la société la capacité d'expression qui lui manque. Il lui donne à voir des horizons nouveaux, des sensibilités inattendues que cette société multiforme et sans visage n'espère pas nécessairement mais dont un jour elle fera son profit. En ce sens, le politique opère une sorte d'inversion de souveraineté. Pour satisfaire les exigences aveugles de la collectivité, il remet au créateur culturel les attributs d'une royauté privée ou les prestiges du guide spirituel.

La démarche peut étonner car elle est caractéristique d'un mouvement double et contradictoire.

L'Etat limite ses pouvoirs, consacre la zone franche des libertés mais en accroissant ses capacités d'intervention dans le domaine des droits sociaux et culturels. Ainsi, la liberté est-elle garantie par un interven-

tionnisme accru. C'est donc par le truchement d'une attention redoublée à l'art que l'Etat devient ainsi non pas l'adversaire mais le garant du créateur culturel.

L'on comprend à partir de là, l'exclamation de Marcel Gauchet pour qui l'Etat moderne n'est pas l'ennemi de l'individu (et donc du créateur culturel).

«Dérisoire entreprise», écrit-il, «que d'opposer l'individu à l'Etat alors qu'ils sont des termes strictement complémentaires, des termes dont l'apparente hostilité n'est que le moyen de se renforcer l'un l'autre : toujours plus d'individu, toujours plus d'Etat. L'un ne décroîtra pas sans que l'autre recule».

Il y a, dans cette conception, une conciliation de l'autonomie et de l'intervention de la puissance publique et de l'individu.

\*  
\* \*

– La politique culturelle doit élargir les cadres de référence de l'œuvre. A l'heure de la Communauté française, la culture cherchera sans doute à exprimer à la fois, l'identité régionale et communautaire.

Il est certes heureux que nos écrivains se soient mis à décrire nos villes wallonnes et bruxelloises et qu'ils tendent à formuler les aspirations profondes des populations, historiquement décentrées.

Mais on ne peut limiter l'objectif culturel de cette tâche.

L'identité culturelle, en effet, est multiple. René Char a dit admirablement : «habite et n'habite pas ta maison».

En vérité, la culture française de Belgique ne peut plus se concevoir que dans un cadre européen (où la France doit tenir une place essentielle). Un sénateur démocrate a demandé à Julia Kristeva : «Nous sommes complexés par rapport à la culture française. Mais, que veut dire aujourd'hui français?».

Surprise par la question, Kristeva, a répondu : «français, c'est-à-dire européen».

«Ils ne savaient pas», ajoutait Kristeva, «combien cette réponse était peu française. Les Français se sentent-ils européens? Je l'espère».  
«Certains le souhaitent mais la réalité est en retard».

«Je suis, en tout cas, convaincue», disait-elle, «que si l'Europe existait, le poids réel de la culture française et européenne deviendrait une vraie force».

Ce que disait Kristeva de la France dont la capacité d'autonomie est bien plus grande, peut se dire de la Communauté française de Belgique.

Celle-ci encouragera donc les échanges internationaux et interrégionaux européens. Par son incessante intervention, le ministre de la Culture doit être «un grand circulateur», un aiguilleur qui multiplie les circuits.

L'échange de créateurs européens, un «projet Erasmus pour la culture» devraient marquer les objectifs des années prochaines. L'actuel gouvernement de la Communauté y veille.

\*  
\* \*

– La politique doit aussi être multipolaire à l'intérieur de l'espace de la Communauté française et régler la cohabitation d'une culture «extensive et d'une culture intensive».

Elle doit, à la fois, amener le plus grand nombre d'habitants à être les bénéficiaires des œuvres culturelles (circulation des théâtres, journées portes ouvertes, musées, éducation à l'école, éducation permanente...).

Cette dimension sociale de la culture est un axe important de la politique culturelle de la Communauté. Mais, en agissant de la sorte, les politiques progressistes ne nieront pas la validité de la création. Elles ne s'opposent pas à l'élitisme mais luttent pour élargir l'audience de l'œuvre. Ce qu'elles combattent, c'est l'idéologie sociale de l'élitisme.

Il faut le dire, la politique culturelle doit réduire la distance d'avec les créateurs mais non le rapport à la distance et la tension vers un dépassement.

C'est dans le même sens que va l'appel du Conseil des Arts lancé en 1987 et qui redoute, à juste titre, la dilution du concept de la culture. Le Conseil des Arts craint, en effet, que s'installe une confusion de plus en plus grande dans les pouvoirs publics entre arts, culture, création et consommation culturelles.

L'on peut s'accorder avec le texte de l'appel sur ce point précis : «telle pratique occasionnelle de loisir, de la collection des timbres à la poterie n'est pas à mettre sur le même pied que tel travail d'artistes engagés dans le long terme. La distraction quotidienne n'est pas du même ordre que l'art qui a toujours une fonction d'anticipation et de synthèse, une fonction critique aussi».

L'erreur de certaines politiques du passé a été de confondre l'éducation permanente et la recherche à long terme... Sans doute, faut-il veiller à développer le sens de la créativité qui s'est endormi chez nous. Mais, d'un même mouvement, la politique culturelle doit assurer le développement d'un type de culture qui n'est pas immédiatement «médiatique» : celle des Mallarmé, des Michaux, des Perse d'hier,... pour ne pas citer nos meilleurs contemporains.

Ce rôle est d'autant plus nécessaire qu'il est spécifique à l'Etat et qu'il ne peut être assumé par le mécénat privé.

Celui-ci peut exploiter ce que l'on a appelé une culture tautologique. Il peut être tenté de développer un conformisme dont l'exaltation ou l'illustration retentirait de la culture du social. Les signataires du manifeste du Conseil des Arts pensaient sans doute à l'expérience nipponne. Il ne faudrait pas déduire de cette critique une volonté de réduire le rôle du mécénat privé. Une politique avisée lui réservera une place plus importante mais à la condition que l'Etat demeure le garant d'un pluralisme que le mécénat privé ne peut pas, de son propre mouvement, assurer. Les pouvoirs publics veilleront ainsi à l'épanouissement des cultures qui ne sont pas immédiatement reconnues. Ils maintiendront une exigence culturelle dans les médias. Ils protégeront certains programmes de télévision de l'invasion d'une culture massifiée... Ils subsidieront des formes nouvelles d'expression — et de ce fait — rebelles à la complaisance médiatique et au confort intellectuel ou moral.

Là encore, le développement de l'intervention privée doit aller de pair avec celle des pouvoirs publics.

\*  
\* \*

10. Cet ensemble de considérations plus ou moins optimistes ne peut assurément cacher les limitations fondamentales qui pèsent sur le politique et qui tiennent à la difficulté de maîtriser parfaitement les termes contradictoires des exigences de toute culture de qualité. Il n'est pas de grande politique sans engagements ou orientations secrets.

Il y a loin des programmes aux réalités, du pluralisme à la pratique.

Laurent Joffrin disait ainsi que le gouvernement qui doit conduire le vaisseau de l'Histoire rame dans la galère de la gestion... C'est vrai...

Mais, comme l'affirmait François Mitterrand, dans un exposé sur Jaurès : «l'Histoire enseigne la difficulté des grandes tâches et la lenteur des accomplissements».



La frustration du politique et celle du culturel se rejoignent. Et l'on peut être assuré qu'elles ne s'atténueront pas.

Notre démarche s'est fortifiée par l'intégration du droit à la différence, à la marginalité, par la reconnaissance du droit de l'autre à demeurer autre...

Elle s'est définie par un caractère essentiel : les tendances, les divergences, le pluralisme, bref *le conflit* sont intégrés au cœur même des structures les plus fondamentales de l'Etat. La démocratie est donc marquée par l'impossibilité de l'unification du social, du politique et du culturel au cœur des institutions. «L'avenir radieux» comme «le bon vieux temps» sont en vérité des rêves anti-démocratiques précisément parce qu'ils veulent nier et interdire la contradiction : cette constatation résume et domine le débat qui a eu comme point de départ l'exigence d'une harmonie, voire d'une fusion qui ferait disparaître le conflit : au cœur de la critique que le culturel adresse au politique, il y a l'obscur exigence de l'impossible...

Que serait d'ailleurs un écrivain dont la frustration à l'égard des pouvoirs publics aurait disparu ? Peut-être le chef d'un Etat qui n'aurait plus besoin d'écrire. Mais reviendraient aussitôt l'impérieux besoin de rupture, le souci de prendre distance pour retrouver la parole, le désir enfin de pendre à leurs lanternes ces écrivains et politiques réconciliés — et affaiblis — dans le confort d'une connivence.

Le malentendu de la conciliation fait renaître le conflit entre le politique chez qui le discours est souvent un arrangement complaisant des contradictions, et le culturel qui voit dans le simplisme de la langue de bois le signe du mensonge, qui dénonce en elle l'emplâtre maléfique, apposé comme un baillon sur la fêlure du monde.

Et donc, nous pourrions recommencer ce débat souvent.

Car l'on est nécessairement amené à faire après le premier pas, le second et à tenir le pari que ces frustrations pourront se conjuguer positivement pour élargir l'emprise de notre rapport au monde. La lenteur du processus peut être source d'exaspération mais elle peut aussi cacher la vérité d'une évolution.

Au cours de ces débats théoriques sur le politique et le culturel, nous devenons ces spectateurs sans espérance et qui, assis sur une berge, dénombrent les détritiques qui flottent sur le fleuve et oublient le courant qui les emporte.

## Pierre Mertens

---

Cher Monsieur,

Je vous remercie d'avoir sollicité, de ma part, «un point de vue d'artiste» sur la Belgique institutionnelle, sujet croquignolet s'il en est.

Il serait tentant de ne pas répondre du tout car il est heureusement encore, même dans notre pays, de plus nobles sujets de préoccupation, mais je ne voudrais pas me dérober tout à fait... Je me contenterai cependant de dire ceci :

Tout visiteur étranger de la Belgique qui, d'aventure, se met à l'écoute des bulletins d'information que dispense notre radio nationale, formule toujours la même réflexion : il n'y comprend rien ! Et il est vrai que l'ésotérisme a atteint, ces dernières années, pour tout ce qui touche à la réalité politique et sociale de la Belgique, une sorte de paroxysme. Je ne vois pas très bien comment, à l'avenir, une quelconque «glasnost» pourrait nous faire sortir de cette opacité et d'une complexité d'autant plus navrante qu'aucune intelligence ne l'irrigue.

Le pays apparaît aujourd'hui aussi divisé et institutionnellement pléthorique qu'il est minuscule. La grenouille ne s'est pas prise pour le bœuf, elle l'a tout simplement avalé. Arrogante médiocratie ! Depuis quelque temps, il est de bon ton de répondre aux hommes de culture de ce pays qu'ils n'entretiennent qu'une mythologie. Je ne suis pas prêt, pour ma part, à renoncer à ces «mythes» et ce sont même ces mythes qui m'ont empêché, jusqu'ici, de prendre le chemin de l'exil. Car, pour ce qui en est des réalités...

Le livre le plus célèbre de Charles Plisnier, et qui obtint en son temps le Prix Goncourt, s'intitulait : *Faux passeports*. On ne pourrait pas imaginer un titre plus «belge» que celui-là !

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Pierre Mertens

Marc Platel

---

## Une symphonie inachevée

Ceci n'est incontestablement pas un titre original.

Le publiciste flamand bien connu Herman Todts a déjà écrit un livre portant le même titre. Il a d'ailleurs traité aussi des aspirations flamandes tendant à arriver à un modèle de vie commune différent entre Flamands et Wallons. C'est un texte vraiment optimiste. Pour Herman Todts, il était clair qu'il y aurait un jour une nouvelle symphonie belge, que du travail de «serrurier» Flamands-Wallons serait encore nécessaire, mais qu'un jour viendrait, même lointain, où la Communauté flamande se sentirait à l'aise dans cette «autre» Belgique.

Le livre d'Herman Todts parut en 1975. Steenokkerzeel, la première explication «historique» de communauté à communauté, constituait déjà à l'époque une opportunité manquée. Après cela, on discuta encore beaucoup. Il y eut surtout beaucoup de dialogues de sourds jusqu'à ce que mai revienne, mai 1977. Il fut à nouveau question d'une rupture historique, cette fois dans les couloirs un peu sombres du Palais d'Egmont à Bruxelles, une rupture qui, onze mois plus tard, était une nouvelle fois un fait historique. Alors vint l'été 1980, et à nouveau une rupture. A nouveau un fait historique dans cette recherche déjà tellement longue vers un autre mode de vie commune belge. Huit années plus tard on en était à l'édition suivante et certains parlaient déjà de toutes les ruptures qui devraient encore survenir. Au vu de cette situation, peu de personnes croyaient que la symphonie serait un jour achevée et jouée.

Deux questions se posent donc : quand la symphonie sera-t-elle achevée et y a-t-il une raison quelconque pour que les Flamands puissent déjà croire qu'il sera agréable de vivre dans cette autre Belgique, que la symphonie achevée sera «vlaamsvriendelijk».

### *Un essai de réponse*

#### 1. A quand la première?

Même celui qui n'est pas expert en réformes institutionnelles, sait que la Belgique en 1990 est fondamentalement différente de celle d'il y a vingt ou trente ans. Qu'entre-temps la Belgique devienne, comme Wilfried Martens aime à le soutenir, une Belgique fédérale ou qu'il s'agisse d'une monarchie parlementaire avec deux républiques à la

Hugo Schiltz, une Belgique régionalisée, communautarisée ou confédérale, cela n'a pas grande importance. L'étiquette de grand cru la plus chère peut, lors d'une soirée ennuyeuse, toujours avoir un goût mauvais, voire moins bon. Ce n'est pas seulement l'étiquette qui compte, le contenu est important. La terminologie n'est pas essentielle, mais bien la question de savoir si les citoyens se sentent mieux dans ce modèle de vie «autre».

Au nord et au sud de cette frontière linguistique, historique, et devenue entre-temps politique, le citoyen concerné a appris à vivre dans cette Belgique adaptée.

Les régions et les communautés ont selon le mot bien connu de Gaston Eyskens, fait leur trou. Une excellence nationale flamande se plaignait encore fréquemment que ses collègues wallons dans le cabinet national étaient avant tout trop wallons, trop francophones, et ensuite seulement ministres belges. Nombreux sont ceux qui en Flandre aimeraient entendre que les autres se plaignent autant des ministres flamands dans le même Gouvernement belge. Du côté flamand domine en effet le sentiment, voire la peur, que la classe politique flamande s'installe ou soit déjà installée dans la nouvelle Belgique et ne s'y sente pas trop malheureuse. Nous détenons maintenant un «paquet» de compétences non négligeables, nous pouvons maintenant partout parler le flamand, nous sommes gouvernés en flamand et il y a donc moins de raisons de se faire du souci. Feu Frans Van Cauwelaert aurait donc tout de même eu raison quand il affirmait que la majorité flamande de fait aurait automatiquement le pouvoir belge. Le mouvement flamand a-t-il atteint son but final?

Dans ce sens, la question de la date de la première de la symphonie belge nouvelle est plus qu'importante. Certainement pour ceux qui en Flandre, à tort ou à raison, pensent que le chemin parcouru jusqu'à présent n'est pas l'idéal, mais est même en grande partie un chemin erroné. Ce ne serait certainement pas le chemin vers la Belgique des Flamands et des Wallons, vers ce pays à deux composantes, mais une Belgique à trois.

2. Vu la situation actuelle, il est en effet très peu vraisemblable que l'on arrive jamais à un modèle à deux composantes. La structure belge la plus récente est clairement différente de ce qui par exemple a été proposé dans le centre national de réflexion Harmel. Un collègue francophone remarquait récemment autour d'une excellente table bruxelloise, que nous faisons route vers une Belgique renforcée dans laquelle, de préférence, quatre communautés cohabiteraient sous un même toit belge. Il envisageait clairement les Communautés et non les Régions. Il faisait allusion à la Flandre, à la Wallonie, à Bruxelles et

à la Communauté germanophone. Aucun de ses collègues francophones ne l'a contredit. Comme seul journaliste flamand autour de cette table, j'ai osé ne pas lui donner tort. En effet, je n'avais pas de difficulté à lui donner raison, même si cela doit peut-être durer encore, même si la Flandre elle-même n'a pas encore compris cela.

*Combien de temps encore ?*

Peut-être le processus ne sera-t-il jamais réalisé. Une brève répétition des principes quasi simplistes que nos constituants de 1830 ont encore connus n'est plus possible. Un retour à ce que la Belgique de nos pères était n'est plus non plus envisageable, étant donné que les vingt dernières années ont été trop souvent considérées comme rendant ce retour impensable. Notre vie quotidienne s'est entre-temps adaptée aux événements, bon gré mal gré. On ne peut donc faire autre chose que de fédéraliser encore plus, séparer encore plus. En vérité, les nombreuses insuffisances techniques qui apparaissent jour après jour rendent inévitables de nouvelles adaptations. Le fait que les négociateurs de Val Duchesse soient allés aussi loin dans la méfiance réciproque rend naturellement la moindre correction, même au plan purement technique, quasi impossible, ou constitue un danger de mort politique. Chaque discussion sur un point ou un mot donne à l'adversaire réticent la chance d'étendre la discussion et de faire valoir sa nouvelle liste de desiderata. Cette perspective rendra chacun particulièrement prudent, voire tellement circonspect que l'on préférera laisser subsister des insuffisances ou des imperfections dans la symphonie plutôt que d'aller à une conclusion.

Non, on n'a pas fini de discuter. Les réformateurs scientifiques de l'Etat, les journalistes réformateurs de l'Etat et leurs collègues politiques ont encore la chance d'exercer largement et longtemps leurs talents.

3. Cette symphonie sera-t-elle «vlaamsvriendelijk» ?

Le Mouvement flamand — ainsi qu'il a été traditionnellement nommé bien que jusqu'à présent personne n'ait donné une définition définitive de cet événement — a rarement sinon jamais dessiné un modèle bien précis de ce que cette «autre Belgique» devrait être. Ce n'est que durant les derniers mois et années que le «Overlegcentrum van Vlaamse Verenigingen» a donné une impulsion pour qu'un tel modèle soit établi. Cela survient donc bien à un moment où la Belgique politique a fait son choix depuis longtemps.

Les pères du Mouvement flamand au XIX<sup>e</sup> siècle voyaient en ordre principal la question de la langue : le rétablissement du droit à la langue propre était en soi-même déjà une si importante et difficile provocation que les discussions sur un autre modèle étatique belge ne

pouvaient être engagées. En ce sens, il y eut la loi d'égalité de 1898 : la reconnaissance légale du flamand à côté du français constituait un point final pour le Mouvement flamand, ou aurait pu l'être. La langue flamande avait légalement autant de droits que le français !

Le changement de siècle apporta néanmoins une rupture : Lodewijk de Raet, économiste flamand assez méconnu, indiquait qu'un mouvement linguistique sans émancipation sociale et économique ne servirait à rien. Cela dura un moment avant que le Mouvement flamand traditionnel puisse le comprendre, aussi parce que l'Eglise catholique belge préférerait freiner un tel mouvement d'émancipation plutôt que de le stimuler. Du côté francophone, on se rendit compte rapidement de ce qui était en train de se passer. En 1912, Jules Destrée fit connaître au chef de l'Etat de l'époque que dans ce pays il n'y avait pas de Belges, mais bien des Wallons et des Flamands. Quel incivisme ! La fiction belge de 1830 était politiquement battue en brèche. Aujourd'hui encore, certains bien-pensants et d'autres, essaient de faire comme si Destrée n'avait jamais écrit sa lettre. Un peu moins de mauvaise volonté, un soupçon de compréhension en plus pour la réalité belge nous auraient pourtant évité bien de pénibles confrontations. Jules Destrée n'écrivait pourtant pas dans un langage dangereux pour l'Etat, il confirmait simplement ce que l'on aurait également pu savoir en 1830 et qu'en fait on savait déjà. Cependant cette situation de fait belge fut niée en se reposant sur trois contre-vérités qui furent finalement éliminées après de longues années grâce à des actions conjuguées :

- La nouvelle Belgique était officiellement un pays francophone bien que la plus large moitié de la population ne parlât ou ne comprît pas cette langue.

- La même nouvelle Belgique était officiellement un pays «civil», où être catholique était une affaire privée bien que la grande masse de la population fût croyante ou tout comme.

- Cette même Belgique avait un sud économiquement prospère et une «pauvre Flandre» sur un plan économique. Aujourd'hui, les cartes économiques sont réparties plus équitablement qu'auparavant.

Après plus d'un siècle et demi, la Belgique essaie que «l'autre» Belgique soit avant tout une réponse globale à ces trois contre-vérités historiques typiquement belges.

- La Belgique n'est plus un pays où en fait seul le français est parlé, mais un pays où deux, voire trois langues sont égales et peuvent être légalement offertes.

- Cette même Belgique est encore toujours un pays laïc où être catholique, juif ou libre penseur est une affaire absolument personnelle. De

plus, les différents groupes de population ont reçu la possibilité de prendre à cœur des valeurs culturelles déterminées, comme l'enseignement lui-même. Certains n'excluent même pas que les problèmes éthiques, comme celui de la dépenalisation de l'avortement, puissent être aussi fédéralisés ou «splités».

– De la «pauvre Flandre» il n'est plus question depuis longtemps. Heureusement. Certains vantards ont même parlé d'un pays à «deux vitesses».

Les choses étant ce qu'elles sont, il reste à la Flandre peu de raisons d'être encore longtemps malheureuse avec la modification de la Belgique traditionnelle. Les pères historiques du Mouvement flamand seraient quelque peu étonnés s'ils entendaient parler d'un gouvernement flamand, d'un enseignement flamand, de lois flamandes, en résumé d'une autre Belgique dans laquelle leur Flandre est un partenaire à part entière.

Ainsi considérée, la Flandre n'a effectivement rien à craindre que le résultat final soit une «onvriendelijke» symphonie pour les Flamands.

Et pourtant cette même Flandre n'est pas tranquille. Le courant tendant à trouver sa place à cette Communauté flamande dans un ensemble institutionnel belge adapté, et surtout modernisé, risque de mener à une grande déception.

#### 4. Deux ou trois composantes ?

La troisième (et provisoirement dernière) réforme de l'Etat a donné lieu à un effet secondaire inattendu : ce pays est définitivement en route vers une structure à trois composantes. Nos compatriotes de langue allemande ne doivent pas être fâchés parce qu'ils sont, ici, laissés en dehors du problème : il s'agit bien entendu de la problématique de Bruxelles.

Déjà avec la première réforme de l'Etat de 1970, une Belgique à trois composantes était établie constitutionnellement : la formation de trois régions était déjà alors un acquis politique. La Flandre visait seulement à l'époque (et vise encore) la formation de communautés et celles-ci sont naturellement deux : la Constitution traite d'une communauté flamande et d'une communauté française.

Cette ambition d'arriver à une autre Belgique à deux composantes a reçu pour la Flandre une première forme politique quand la région flamande et la communauté flamande se sont réunies en un seul ensemble politique. L'opposition francophone contre cette fusion était compréhensible : la Belgique francophone comprenait mieux que quiconque cette ambition flamande, que ce pays appelait une situation totalement autre, un pays de Flamands et de Wallons.

Ce processus connaît maintenant une réelle accélération. Du côté francophone, on pense toujours et on ambitionne même une fusion de la communauté et de la région, pour des raisons tout à fait pratiques, disent certains. Seul le résultat final ambitionné sera quelque chose d'autre que ce qui a été espéré à l'origine : la région wallonne deviendra inévitablement la communauté wallonne. Dans cette carte redessinée d'une autre Belgique, Bruxelles devient dès lors la troisième communauté. La régionalisation à trois devient la communautarisation à trois. Le fait Belgique devient le chapeau d'un pays à trois communautés. Cela se produit avec le soutien des Flamands de Bruxelles qui sont d'avis que ce qu'ils peuvent faire seuls, ils le feront mieux. La Flandre, en d'autres termes, aidera pour faire de ce pays ce qu'à tout prix elle a voulu éviter, une Belgique à trois.

Ceci est une constatation et non un jugement de valeur. Seul l'avenir permettra de déterminer s'il s'agit d'une donnée effrayante pour la Flandre. Ceci est bien fondamentalement contradictoire avec tout ce que le Mouvement flamand a soutenu jusqu'à présent comme credo.

Ou bien le Centre de coordination des organisations flamandes obtient enfin raison, ou bien on s'éloigne encore de la direction souhaitée par la Coordination des organisations flamandes d'une Belgique à deux. Cela signifierait que la politique flamande doit être prête à faire l'impasse sur la première, la deuxième et la troisième réforme de l'Etat et repartir à zéro. C'est une hypothèse fort improbable.

Ceci est une contribution bien désillusionnante car elle ne met pas l'accent sur la technique, ou très peu, sur la troisième réforme de l'Etat pas plus que sur le programme flamand en cinq points (peut-être y en a-t-il dix ?) pour la troisième phase de la troisième réforme de l'Etat. Peut-être est-ce nécessaire de laisser de côté ces points et ces virgules pour réfléchir à nouveau sur tout ceci et se demander où nous allons, où nous voulons aller. Il est peut-être temps de regarder calmement dans cet autre miroir belge pour voir si «la symphonie inachevée» pourra être réalisée un jour, si cela sera encore une symphonie ou si le chef d'orchestre ne doit pas passer d'urgence à une autre mesure au lieu d'encombrer davantage la partition déjà difficilement lisible de signes cabalistiques de réforme de l'Etat.



Henri Simons

---

## **Ecologistes francophones et flamands : une démarche conjointe**

Les partis écologistes ECOLO et AGALEV sont nés après que les partis traditionnels se soient divisés en ailes linguistiques. Nouvelle venue sur la scène belge — et internationale — la «famille écologiste» a fait naître directement deux frères — ou plutôt un frère et une sœur : un flamand et un francophone<sup>(1)</sup>.

Malgré cette dualité, c'est ensemble que les deux partis travaillent quand il s'agit de traiter les matières nationales et donc tout ce qui concerne les modifications de la structure de l'Etat et les réformes institutionnelles.

Face à un gouvernement qui négocie en son sein des accords politiques et qui les propose au Parlement, le groupe ECOLO-AGALEV oppose des alternatives linguistiquement et régionalement équilibrées. A l'inverse donc du P.V.V. et du P.R.L. qui agissent chacun de leur côté et proposent des amendements contradictoires, les écologistes discutent entre eux, élaborent une solution globale et la défendent au Parlement et devant l'opinion publique.

Cette démarche nous amène à ne pas repousser en bloc les propositions gouvernementales qui sont parfois peu éloignées des plans que nous avons proposés. Nos propositions sont écoutées parce qu'elles sont avancées par un groupe bilingue qui, à l'heure de l'entente européenne, pense qu'il doit être possible de fonder une entente en Belgique sans toutefois être des militants des causes unitaristes ou «belgicaines». Les écologistes sont des fédéralistes convaincus au plan belge et européen.

### **1. Le statut de Bruxelles**

ECOLO et AGALEV ont conclu en 1987 un accord sur le statut de Bruxelles et le fonctionnement de ses institutions. A l'occasion du débat sur le projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises,

---

(1) Si le parti est masculin en français, de partij est féminin!

nous avons formulé des critiques, positives et négatives, partant des propositions que nous avons émises en 1987.

Notre accord prévoyait la suppression du Conseil d'agglomération, de l'Exécutif bruxellois au sein du gouvernement national et des 19 communes, ainsi que la création d'une Communauté urbaine et de 40 conseils de quartiers, chargés des dossiers locaux et de la décentralisation administrative. Ce statut de Ville-Région est également approuvé par l'Atelier de Recherches et d'Actions urbaines (ARAU) et par Inter-Environnement-Bruxelles.

Une simplification des institutions adaptée à la réalité bruxelloise (conception d'une gestion de la ville comme entité urbaine et décentralisation réelle des activités concernant le citoyen dans sa vie quotidienne) était également prévue.

Afin de gérer cette Communauté urbaine de façon démocratique et de protéger la minorité flamande à Bruxelles, nous envisageons la constitution de deux assemblées : le *Conseil urbain bruxellois*, d'une part, élu sur la base de listes bilingues et s'occupant des matières dites régionales et la *Commission culturelle commune* d'autre part, organe paritaire, élu sur des listes séparées linguistiquement, à double fonction : servir d'instance d'appel et s'occuper des matières dites «personnalisables».

Le statut voté pour Bruxelles et l'accord de 1987 conclu entre ECOLO et AGALEV ont certaines convergences :

1. suppression du Conseil d'agglomération et de l'Exécutif bruxellois;
2. création d'une Assemblée bruxelloise élue directement;
3. parité au sein de l'Exécutif, président excepté;
4. application de l'article 107quater quant aux compétences régionales;
5. limitation de Bruxelles aux 19 communes.

Nous avons souligné qu'ECOLO et AGALEV sont partisans de la limitation territoriale de Bruxelles aux 19 communes. Un développement illimité de la capitale n'est en effet pas souhaitable du point de vue écologique. Nous préférons, par exemple, l'existence d'une «ceinture verte» autour de Bruxelles à une situation où le centre-ville se dépeuplerait totalement, tandis que les habitants émigreraient en masse vers des zones résidentielles, en extension constante, situées dans la périphérie.

On ne peut nier que certaines corrections territoriales se justifieraient du point de vue de l'efficacité de la gestion (Stockel, le nord du port

de Bruxelles), mais on peut comprendre les sensibilités politiques qui font toujours obstacle à un pareil compromis. La raison de la limitation territoriale n'est donc pas la même que celle avancée par le gouvernement.

En ce qui concerne la consultation populaire réclamée par certains membres, nous nous demandons toujours ce qu'il y a lieu d'entendre précisément par «population concernée». On peut craindre en effet que les résultats d'une consultation populaire, limitée aux communes concernées, ne soient partiels et basés sur l'opportunisme local.

Les Régions, dont le territoire peut éventuellement se réduire par suite de la cession d'une commune, pourraient également être associées à de telles consultations populaires. (L'exemple de Fourons est différent, car cette commune a été changée arbitrairement de Région en 1962).

Les points principaux de divergence entre les vues du gouvernement et la proposition Ecolo/Agalev pour Bruxelles sont :

1. L'appellation de «Région de Bruxelles-Capitale» montre le rôle que l'Etat central peut avoir dans la gestion même de la Région dans des matières très importantes (urbanisme, transport) trop peu précisées juridiquement (rôle de capitale).
2. L'obligation de présenter des listes unilingues limite la possibilité de «travailler ensemble», entre Francophones et Néerlandophones. Dans notre plan, nous voulions parier concrètement sur l'entente — en autorisant les listes bilingues — plutôt que sur le danger de «conflictualisation».
3. Notre proposition n'installait aucune différence entre les normes de la Région de Bruxelles et celles des autres Régions. Tout conflit trouvait d'ailleurs une solution au niveau bruxellois et pas dans une Chambre nationale ou au Gouvernement.

Toutefois, les propositions du gouvernement n'étant pas fondamentalement éloignée des nôtres, sauf en ce qui concerne l'unilinguisme rendu obligatoire des listes, ECOLO et AGALEV se sont abstenus sur le projet de loi mettant en place la Région de Bruxelles-Capitale.

## **2. La structure de l'Etat**

C'est le 30 mars 1988 qu'ECOLO et AGALEV ont fait connaître leurs propositions concernant la réforme de l'Etat.

C'est à la lumière de ce plan que ce qui a été approuvé par le Parlement peut être critiqué par les écologistes.

1. La structure du nouvel Etat que nous propose le gouvernement est trop conflictuelle. Il s'agit clairement d'une structure à base communautaire qui ne peut que voir s'opposer Flamands et Francophones. Cette structure conflictuelle peut encore être corrigée par le rôle et la structure du Sénat. Il en sera question plus loin.

2. ECOLO et AGALEV ont proposé un amendement autorisant les Régions à se «déconcentrer» en profondeur vers des Contrées ou des Provinces rectifiées et démocratisées. Cet amendement repoussé, il faut bien craindre que nous nous trouvions dans peu de temps face aux régions flamande et wallonne formant de nouveaux «états centralisés». Le «fédéralisme intégral»<sup>(2)</sup> des écologistes part du bas, de la commune (non revalorisée dans la réforme de l'Etat avancée par le gouvernement), vers les Régions.

La même critique fondamentale à nos yeux est à opposer à la loi de financement des Communautés et Régions, qui ne laisse pas de place à la déconcentration et ne revalorise pas les moyens des communes.

3. Le transfert des compétences ne s'est pas fait comme nous le souhaitions. L'exemple du non-transfert de l'agriculture est important. Parallèlement, l'irresponsabilité des Régions quand elles n'appliquent pas les directives européennes (p. ex. : en matière d'environnement), est inacceptable.

4. La suppression de la «double casquette», et donc l'élection directe des conseillers régionaux était au moins aussi urgente que le transfert des compétences et des moyens.

5. Enfin, une critique importante complémentaire réside dans le fait que pour le niveau national rien n'ait été prévu pour garantir la responsabilité politique nationale des élus nationaux. Ce manquement fait persister l'existence stricte de deux opinions publiques et donne une place de plus en plus prépondérante, même au sein du Parlement et du gouvernement, aux intérêts régionaux.

Si nous proposons que la Chambre soit élue sur base d'une circonscription unique, c'est essentiellement pour soulever ce problème. Il conviendrait, à tout le moins, qu'une partie des députés soient réellement élus nationalement.

### **3. Une Europe plus démocratique**

La réforme de l'Etat ne doit pas nous laisser passer sous silence la nécessaire réforme des institutions européennes. Le fédéralisme des écologistes est le fédéralisme de l'Europe des Régions.

---

(2) Ce terme a été lancé par ECOLO, dès 1982, et repris, il y a peu de temps, par le P.S. qui l'a préféré au «fédéralisme radical».

Trois améliorations sont urgentes :

1. Le rôle du Parlement européen doit devenir comparable à celui des Parlements des pays européens.
2. La Commission doit être — comme un gouvernement — responsable devant le Parlement européen.
3. Ce même Parlement doit être complété d'une deuxième Chambre : le Sénat des Régions de l'Europe.

Ces propositions des écologistes — largement partagées — ne doivent pas être approfondies ici, mais elles devaient être rappelées.

#### **4. Une réforme indispensable : le Titre II de la Constitution**

Un Etat ne se réforme pas que dans sa structure. L'Etat se réforme aussi en élargissant les droits fondamentaux qu'il garantit à ses citoyens.

C'est pourquoi ECOLO et AGALEV ont déposé une proposition de révision du Titre II de la Constitution<sup>(3)</sup>.

Cette proposition vise à établir un nouvel article 24bis qui regroupe toute une série de droits «à» en opposition aux droits «de» actuellement garantis (libertés de culte, d'association, de presse,...).

Notre proposition vise les droits économiques et sociaux, l'accès aux documents administratifs, les droits au travail et au revenu, la protection du droit à l'affiliation, le droit à vivre et à travailler dans un environnement sain et le droit à un habitat adéquat.

Cette proposition — sûrement perfectible — veut lancer le débat à propos d'un autre domaine constitutionnel à revoir. Même si, la plupart du temps, quand il est question de réforme de l'Etat, on n'entend pas parler de réforme des droits fondamentaux, pour les écologistes, les deux révisions (structures de l'Etat et droits des gens) devraient aller de pair.

#### **5. L'avenir sans «bible»**

La troisième phase de la réforme structurelle de l'Etat s'annonce. Le gouvernement l'a voulue sans «bible», c'est-à-dire sans que l'accord

---

(3) Déposée le 2 mai 1989 par Mieke VOGELS et Henri SIMONS : «Révision du Titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis, relatif aux droits économiques et sociaux» - CH 10/24b - 780/1 88/89.

de gouvernement en fixe les moindres lignes. Le Parlement pourra donc trouver plus de place dans le débat.

### **5.1. *Suppression du double mandat***

Pour les écologistes, le plus urgent à faire dans le cadre de la troisième phase de la réforme de l'Etat est la suppression du double mandat national et régionalo-communautaire.

Les Francophones des communes flamandes à facilités et de la périphérie bruxelloise doivent comme les Néerlandophones des communes wallonnes à facilités pouvoir intervenir dans la composition de leur assemblée communautaire réelle.

Les Conseils régionaux doivent être élus au suffrage universel direct. La démocratie directe ne peut être réservée aux seuls Bruxellois...

### **5.2. *Réforme du Sénat***

La réforme du Sénat est liée à la suppression de la «double casquette».

L'originalité des propositions ECOLO-AGALEV est de soutenir l'idée d'un Sénat composé d'élus de sous-régions (contrées-provinces) même si ces élus ne perdraient pas pour cela leur appartenance linguistique.

On ne peut accepter que le Sénat soit seulement composé de deux blocs : les conflits y seraient trop évidents. Nous souhaitons que des solidarités puissent s'exprimer entre entités quelle que soit leur langue «officielle».

Ces propositions impliquent la scission de la province de Brabant en trois entités.

### **5.3. *La Chambre : nationale***

La Chambre des Représentants doit redevenir une véritable assemblée nationale. L'existence de deux opinions publiques est due aux réalités linguistiques. Cela ne peut toutefois pas laisser perdurer le fait que les élus francophones par exemple ne s'intéressent que peu à ce qui se passe en Flandre ou à ce que font les responsables politiques flamands de niveau national.

Il nous paraît donc souhaitable qu'une partie au moins des députés soient élus dans une circonscription nationale.

Pareillement, pour garantir la stabilité de l'assemblée, il nous paraît utile de mettre en place — comme pour les Régions — un Parlement de législature pouvant renverser un gouvernement au nombre légalement limité de ministres, tout comme les Conseils régionaux peuvent actuellement renverser leur Exécutif (art. 71 de la loi du 9.8.1980).

#### **5.4. Nouvelles compétences régionales**

Nous estimons que l'agriculture doit devenir d'urgence une matière régionale.

Il y a pour les écologistes moins d'urgence à voir les compétences internationales et surtout les compétences résiduelles confiées aux Communautés et aux Régions, même si nous sommes d'accord pour que ce transfert s'opère.

### **6. Conclusion**

La force des écologistes en matière institutionnelle est de proposer un programme accepté par ECOLO et par AGALEV. C'est unis que nous souhaitons aborder la troisième phase de la réforme de l'Etat et la révision du Titre II de la Constitution.

Ces thèmes politiques dépassent le champ du seul gouvernement. C'est donc sans ambiguïté que nous sommes prêts à apporter nos voix aux projets que nous estimons positifs. L'expérience des première et deuxième phases le montre : nous avons approuvé la mise en place d'une sorte de «Cour constitutionnelle», nous nous sommes abstenus sur le projet créant les institutions bruxelloises (rendant ainsi les deux tiers des voix nécessaires facilement atteignables pour la majorité), enfin nous avons marqué une opposition ferme aux lois de transfert de compétences et de moyens et bien évidemment aux mauvaises «solutions» avancées par le gouvernement pour les communes à facilités.

# Antoinette Spaak

---

## Pour une belgitude fédérale

### I

Les réformes institutionnelles de juillet et août 1988 et janvier 1989 sont importantes, sans aucun doute, bien qu'elles ne constituent que le prolongement des transformations amorcées en 1970 et 1980. Des compétences nouvelles ont été transférées aux Communautés et aux Régions, ainsi que d'importants moyens financiers, de telle sorte que ces collectivités géreront désormais 30 % du budget public (39 % si on tient compte des charges de la dette). Plus d'autonomie, donc, en compétences et en moyens, et je m'en réjouis.

Sur le plan institutionnel, c'est la création de la Région bruxelloise qui a retenu toute l'attention. Certes, les Flamands ont concédé aux Bruxellois le droit au débat politique, à la gestion de leurs affaires et à des moyens financiers égaux à ceux des deux autres Régions. Rappelons, cependant, qu'ils étaient demandeurs en matière de communautarisation de l'enseignement, et que les Bruxellois ont attendu 9 ans qu'expire le «délai raisonnable»!

Nul doute que le F.D.F. aurait créé une Région sensiblement différente de celle qui a vu le jour. Celle-ci aurait dû comprendre la grande périphérie, ce qui aurait eu le double avantage de désenclaver les 120 000 francophones qui y vivent et de justifier la parité linguistique. Le pouvoir normatif des élus bruxellois aurait dû être équivalent à celui qui s'exerce dans les deux autres Régions.

Sur le plan du financement des Communautés et Régions, je regrette notamment que la répartition à Bruxelles du produit de l'impôt des personnes physiques ne soit attribué aux francophones pour mener à bien les politiques communautaires (culture, santé, aide aux personnes) qu'à concurrence de 80 %, alors qu'ils constituent 85 % de la population (les élections du 18 juin l'ont démontré) et que, de plus, les francophones de la périphérie utilisent les infrastructures culturelles françaises de Bruxelles. Quant au financement de l'enseignement (matière communautaire désormais), il paraît déjà clair aujourd'hui que, au terme de la période transitoire de 10 ans, à *politique égale*, les Communautés, surtout la française, risquent de connaître des problèmes.



Sous ces réserves, je constate que cette percée du fédéralisme est dans la ligne de ce pourquoi le F.D.F. œuvre depuis 25 ans. Les francophones de Wallonie et de Bruxelles qui avaient compris, dans les années 60, l'inébranlable volonté flamande de fédéraliser le pays, se voient aujourd'hui donner raison. En effet, il est plus que probable que, sans les combats d'arrière-garde, menés par des nostalgiques de la «Belgique de Papa» dépourvus de toute lucidité<sup>(1)</sup>, la réforme aurait été plus favorable aux francophones.

Je voudrais citer ici quelques lignes écrites par Lucien Outers en 1968. «Pour certains vieux militants wallons, les occasions manquées d'instaurer le fédéralisme sont les thèmes nostalgiques de leurs souvenirs politiques. La lettre de Jules Destrée date de 1912 et ses termes ont à peine vieilli. Notre histoire n'a cessé de tourner en rond depuis cinquante ans, sous la pression de plusieurs événements qui l'ont empêchée de suivre la voie dans laquelle elle aurait dû s'engager depuis longtemps. Il y eut d'abord les deux guerres; les fléaux extérieurs sont les ferments les plus vigoureux des solidarités occasionnelles. Il y eut aussi deux grands mouvements de diversion : la question royale et les affrontements philosophiques, dont la manifestation la plus tangible fut la lutte scolaire... C'est ainsi que, plus de cinquante ans après la lettre de Destrée, nous nous retrouvons virtuellement au point de départ, à cette différence près que, depuis 1912, la Flandre a pris en main les leviers de commande de l'Etat»<sup>(2)</sup>.

Encore faut-il ajouter que cette étape, amorcée par le gouvernement de mai 88, est inachevée et que la troisième phase demeure indispensable. Il s'agit de déterminer les compétences exclusives de l'autorité nationale et d'attribuer aux composantes de l'Etat les compétences résiduelles. En matière de relations internationales, il convient de modifier l'art. 68 de la Constitution pour l'harmoniser avec l'art. 59bis qui permet aux Communautés de conclure des traités, et pour accorder le même droit aux Régions. Enfin, il faut prévoir l'élection directe des membres des Conseils communautaires et régionaux (et supprimer les doubles mandats) et réformer le système bicaméral (faire du Sénat une chambre des Communautés et des Régions)<sup>(3)</sup>.

---

(1) Est visée ici une classe bourgeoise francophone de Flandre et de Bruxelles, dont les intérêts étaient liés au maintien de l'Etat unitaire, et qui refusait de prendre en considération les problèmes des Wallons et des Flamands.

(2) Lucien OUTERS, *Le divorce belge*, 1968, Paris, Ed. de Minuit, pp. 143 et suiv.

(3) Lors du débat sur l'élection directe des Conseils communautaires, se posera inévitablement la question de l'élection de représentants au Conseil de la Communauté française par les habitants de la périphérie. On lira avec intérêt, sur ce sujet, M. UYTENDAELE, «La réforme de l'Etat : les faiblesses de l'accord», in *Journal des Procès*, n° 132, 24 juin 1988.

## II

Le programme du gouvernement Martens VIII (Dehaene-Moureaux) n'est, en toute hypothèse, qu'une étape de la transformation en profondeur de l'Etat, dont les signes annonciateurs étaient apparus au début du siècle et s'étaient multipliés après la deuxième guerre mondiale.

Les lois linguistiques de 1962-1963, les marches flamandes sur Bruxelles, l'expulsion de l'Université de Louvain, la guérilla entre le nord et le sud au sujet des autoroutes, de la sidérurgie, des ports... ont été des révélateurs : la nécessité et l'urgence d'un fédéralisme authentique se sont imposées. S'il y a deux nations dans un état, il faut absolument trouver les cadres permettant à chacun de s'épanouir, d'être «maître chez soi».

Il faudra donc que le gouvernement mène à son terme son programme de fédéralisation du pays. Cela implique, par ailleurs, si l'on veut maintenir un Etat belge, que différentes conditions, de coopération pour l'essentiel, soient réalisées.

La Région wallonne et la Région bruxelloise devront coopérer étroitement. Une commission de coopération devra être créée à cet effet au sein des deux Conseils régionaux, à l'instar de ce qui existe déjà en matière de coopération entre la Communauté française et les Régions wallonne et bruxelloise.

La Région wallonne devrait se voir octroyer, à terme, compétence en matière d'agriculture.

La solidarité entre les deux composantes de la Communauté française Wallonie-Bruxelles doit être entière. Dans cette perspective, il serait bon que les pouvoirs publics francophones veillent à répartir tant les crédits que les pouvoirs consultatifs et décisionnels, de telle sorte que la population wallonne reçoive son dû, et puisse mener à bien un projet culturel. Bruxellois et Wallons devraient manifester plus d'intérêt et moins de méfiance réciproques. Cette solidarité ne pourra, en effet, jamais se construire sur fond d'antagonismes et de frustrations.

Les deux Communautés devront coopérer à Bruxelles. L'avenir nous dira si le compromis laborieusement échafaudé par les négociateurs du gouvernement Martens VIII est viable. Il faudra s'entendre sur un programme qui exploite intelligemment la dimension de quatrième grande ville au monde de langue française et les dimensions interculturelles et européennes de la ville. Je suis convaincue que les élus francophones seront les premiers à marquer leur intérêt et leur respect à l'égard de *toutes* les cultures présentes à Bruxelles. Je voudrais rappeler ici, si besoin en est, que l'intégration harmonieuse de la population

non européenne est un des défis majeurs que nous ayons à relever dans l'immédiat.

Le projet que je viens d'évoquer me paraît très différent de celui proposé par un des futurs membres flamands de l'Exécutif bruxellois, Jos Chabert<sup>(4)</sup>. La réduction de Bruxelles à un rôle d'«hôtesse» d'accueil, polyglotte certes, mais au discours uniformisé et insignifiant n'est intéressante pour personne. De même, l'accueil d'entreprises et d'organismes internationaux et multinationaux doit se faire en harmonie avec la vie économique et sociale des Bruxellois. Préserver sa qualité de «ville où il fait bon vivre», et faire profiter les personnes de toutes les conditions sociales de cette qualité est une autre des tâches importantes des futurs responsables politiques de la Ville-Région.

Une autre condition de la réussite du fédéralisme est l'indispensable coordination entre les différents pouvoirs qui partagent une même compétence : par exemple, la politique scientifique, répartie entre Etat national, Communautés et Régions.

Depuis juillet 1988, les Communautés ont le pouvoir de conclure des traités. Les Régions l'auront lors de la troisième phase de la réforme de l'Etat. Pour que l'équilibre entre l'Etat central et les différentes composantes en matière de relations internationales soit préservé, les législateurs de 1978 et 1980 avaient instauré des procédures d'assentiment aux traités et d'exécution de ceux-ci par les Communautés, de même que des procédures d'association et de concertation entre l'Etat et les différents Exécutifs pour toutes les matières relevant de leur compétence. Il faut naturellement que l'Etat, en l'espèce le Ministre des Relations extérieures, «joue le jeu». On a pu constater une certaine raideur jusqu'à présent, mais il ne faut pas douter que cela va s'assouplir progressivement. Notons, par ailleurs, que les atteintes aux règles évoquées ci-dessus sont en principe sanctionnées. C'est également un domaine où «l'autonomie des Communautés et, demain, des Régions dans le domaine international devra se conjuguer avec un souci de coordination de leurs initiatives et de celles de l'autorité nationale. La «loyauté fédérale», la *Bundestreue*, ce n'est probablement pas autre chose en la matière. Cette coordination ne pourra cependant, comme c'est le cas dans les autres Etats fédéraux, venir d'en haut. Elle devra résulter d'un consensus minimal entre partenaires égaux, autonomes mais solidaires»<sup>(5)</sup>.

---

(4) Voir *La Libre Belgique*, 21 juin 1989, *Point de vue : Bruxelles, hôtesse de l'Europe*.

(5) Audition de Monsieur Y. LEJEUNE, chargé de cours à l'U.C.L., en Commission de la Révision de la Constitution, des Réformes institutionnelles et du Règlement des Conflits, de la Chambre des Représentants, 21 mars 1989.

Je souhaiterais terminer cette énumération de conditions par un court extrait des conclusions provisoires tirées d'un colloque extrêmement stimulant sur la recherche d'une nouvelle «belgitude»<sup>(6)</sup> : «Marquée du sceau d'une complexité qui n'a rien de médiocre, cette «communauté» (historique et non nationale, n.d.l.r.) peut, en fondant son Etat sur des bases radicalement nouvelles par rapport à celles de 1830, indiquer à l'Europe de demain des voies à suivre. La tâche de l'Europe n'est-elle pas en effet analogue : construire une identité politique et culturelle supranationale respectueuse des identités politiques et culturelles qu'elle abrite, identités qu'elle n'est pas appelée à remplacer mais à promouvoir»<sup>(7)</sup>.

### III

Enfin, la reconnaissance de la compétence des Communautés et des Régions en matière de relations internationales devra permettre à la Communauté française et à la composante francophone de la Région bruxelloise de participer à un grand dessein de cette fin de siècle : la sauvegarde des grandes cultures de l'univers.

Parmi ces grandes cultures, il y a celle qui concerne aujourd'hui les habitants de 40 Etats. Les dirigeants de ces 40 Etats ont décidé de se réunir périodiquement, de s'épauler et d'œuvrer ensemble en divers domaines, tels que l'édition, la protection de l'environnement, l'agriculture, la communication, l'information scientifique, le développement technologique, les industries de la langue etc.

L'histoire nous donne, à nous, comme aussi aux citoyens de ces 40 Etats qui, d'une façon ou d'une autre, ont été touchés par les arts de la culture française, la chance de participer à cette œuvre.

---

(6) Le 24 novembre 1988, les Facultés Saint-Louis ont organisé une rencontre-débat sur le thème «Belgitude et crise de l'Etat belge», au terme de laquelle les organisateurs ont essayé de proposer de nouvelles définitions de la «belgitude» permettant de concilier le maintien d'un Etat belge (fédéral) et l'épanouissement culturel et économique de ses différentes composantes. Cf. H. DUMONT *et al.* (sous la direction de), *Belgitude et crise de l'Etat belge*, Actes du Colloque organisé par la Faculté de Droit des F.U.S.L. le 24 novembre 1988, Bruxelles, Publications des Facultés Saint-Louis, 1989.

(7) H. DUMONT, F. OST, *La «belgitude», fondement d'un autre Etat belge?*, *La Cité* du 16 février 1989.

Robert Tollet

---

## Fédéralisme, unité monétaire et politiques contractuelles

Que l'on soit juriste, économiste, homme politique ou citoyen, une évidence s'impose : il n'existe pas de modèle-type de structures fédérales. Celles-ci résultent le plus souvent de processus historiques propres à chaque pays et font l'objet d'adaptations constantes intégrant les spécificités sociales, économiques et culturelles de celui-ci.

Pour survivre et durer, chaque structure fédérale doit exprimer un compromis et un état d'équilibre temporaire d'un rapport de forces politiques.

La récente réforme de l'Etat belge en est un exemple parmi d'autres. Plus particulièrement, la loi du 8 août 1988 de réformes institutionnelles corrige, selon son exposé des motifs, la répartition des compétences existantes par le transfert de compétences et d'instruments supplémentaires tout en maintenant l'unité monétaire, l'union économique et la cohérence politique indispensable en vue d'arriver à des ensembles homogènes de compétences<sup>(1)</sup>. «Le transfert de compétences aux Régions et Communautés est d'une envergure telle qu'après son entrée en vigueur, notre pays pourra prendre place parmi les Etats qui, sur le plan de leur structure, sont qualifiés d'Etats fédéraux»<sup>(2)</sup>. Financièrement, cette assertion signifie que la loi spéciale du 8 août transfère aux Régions et Communautés une masse budgétaire d'environ 610 milliards, soit 31 % du budget de l'Etat, cette proportion était de 7 % avant la réforme.

Cet accroissement considérable des moyens budgétaires liés au transfert de compétences implique de nouveaux mécanismes de financement, on sait que ceux-ci sont organisés par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions. Autonomie et responsabilité financières, participation à l'effort d'as-

---

(1) Chambre des Représentants, Projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doc. parl., S.E., n° 516/1, 1988, p. 3.

(2) W. Martens, Premier Ministre, Chambre des Représentants, doc. parl., rapport à la Chambre, rapport n° 516/6, 1988, p. 4.

sainissement budgétaire, maintien de l'unité monétaire et de l'union économique apparaissent comme les points clés du mécanisme de financement.

Cette nouvelle phase de fédéralisation suppose une redéfinition du fonctionnement des institutions et des politiques des entités fédérées. Plus globalement, il s'agit de mettre en œuvre un nouvel état de l'équilibre des rapports de forces sociales, économiques et politiques entre les Régions, les Communautés et l'Etat central. De ce point de vue, il est intéressant de privilégier l'approche de cette récente percée fédérale sous l'angle de l'unité monétaire et des politiques contractuelles (relations collectives du travail, protection sociale, droit du travail,...) car un certain nombre de problèmes à arbitrer en ces matières est implicitement renvoyé «à des procédures de consultation, voire de tutelle, qui doivent encore trouver leur jurisprudence et leurs limites»<sup>(3)</sup>.

Au plan général, à chaque économie nationale de marché correspond un territoire au sein duquel la libre circulation des biens et des services, des facteurs de production et des actifs financiers fonde un marché intérieur qui, à son tour, repose sur des institutions et des mécanismes normalisateurs. Le rôle de ceux-ci est d'assurer des avantages collectifs que ne produit pas spontanément la liberté d'échanges. Ces avantages collectifs sont notamment : la cohérence macro-économique (par exemple, la cohésion du tryptique production - répartition - consommation, le plein emploi, l'équilibre financier interne et externe, la stabilité des prix), les bases de la démocratie sociale et économique (l'enseignement, la solidarité, la sécurité et la protection sociales) et plus largement la répartition équitable des opportunités de la croissance.

Selon cette logique, il est tentant d'établir un parallèle entre la fédéralisation en cours et le débat sur l'union économique et monétaire au plan européen. A cet égard, on peut suivre la démarche de Michel Aglietta : «La monnaie est l'institution primordiale de la cohérence macro-économique. Déjà l'établissement d'une monnaie unique et l'homogénéisation du marché intérieur sont allés de pair dans la formation des économies nationales. Ces deux processus ont convergé dans l'émergence, puis la consolidation d'une communauté de paiements propre à chaque nation. Mais l'expérience historique nous enseigne que les communautés de paiements nationales n'ont pu acquérir

---

(3) P. GOFFART, «Réforme de l'Etat et maintien de l'union économique et de l'unité monétaire», *La revue politique*, novembre-décembre 1988, p. 5.

cohérence et stabilité avant d'être confortées par la transformation du principe de souveraineté politique. Car la monnaie n'est devenue le bien public par excellence au sein de chaque nation qu'après le désaisissement des Princes de leur pouvoir de manipuler l'institution monétaire. Les Banques centrales ont pu être créées et affirmer progressivement leur légitimité sous la protection de l'Etat de Droit.

Un marché intérieur ne peut réaliser son efficacité dans l'allocation des ressources et ne peut être le siège d'une cohérence macro-économique, qualitativement distincte des ajustements internationaux, que sous l'égide d'une monnaie unique. Cette dernière renforce l'homogénéité des prix de tous les éléments économiques mobiles dans l'espace et remplace les pressions sur les changes par des contraintes de financement dans le traitement des déséquilibres de paiements»<sup>(4)</sup>.

La référence au fédéralisme apparaît assez logiquement car, dans l'Etat belge de Droit, la loi spéciale du 8 août 1989 de transfert des compétences explicite clairement les principes de sauvegarde de l'unité monétaire et de l'union économique en regard des transferts financiers importants dévolus aux Régions et Communautés. Cette explication est d'ailleurs une «première» dans l'arsenal juridique belge. Seize domaines de compétence économique sont définis dans la loi, celle-ci stipule (art. 4, § 8) :

En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'union monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux.

A cette fin, l'autorité nationale est compétente pour fixer les règles générales en matière :

- 1° de marchés publics ;
- 2° de protection des consommateurs ;
- 3° d'organisation de l'économie ;
- 4° de plafonds d'aides aux entreprises en matière d'expansion économique, qui ne peuvent être modifiés que de l'accord des Régions ;

L'autorité nationale est, en outre, seule compétente pour :

- 1° la politique monétaire aussi bien interne qu'externe ;
- 2° la politique financière et la protection de l'épargne, en ce compris

---

(4) M. AGLIETTA, *Revue d'économie financière*, Union monétaire et Banque centrale, mars-juin 1989.

la réglementation et le contrôle des établissements de crédit et autres institutions financières et des entreprises d'assurances et assimilées, des sociétés de portefeuille et des fonds communs de placement, le crédit hypothécaire, le crédit à la consommation, le droit bancaire et de l'assurance, ainsi que la constitution et la gestion de ses institutions publiques de crédit;

3° la politique des prix et des revenus;

4° le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce, à l'exception de l'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère régional ou local;

5° le droit commercial et le droit des sociétés;

6° les conditions d'accès à la profession;

7° la propriété industrielle et intellectuelle;

8° les contingents et licences;

9° la métrologie et la normalisation;

10° le secret statistique;

11° la Société nationale d'investissement;

12° le droit du travail et la sécurité sociale.

Tout macro-économiste reconnaîtra que ces champs de compétences répondent aux objectifs de convergence de la formation des coûts de production dans et entre les Régions. Ils constituent donc au plan macro-économique, le cadre normatif de l'unité monétaire et de l'union économique.

Il va de soi que la coexistence de ce cadre normatif avec l'exercice autonome des nouvelles compétences des Régions et des Communautés est à présent en phase d'expérimentation politique. De celle-ci naîtront sans nul doute des tensions, des compromis et de nouveaux états d'équilibre, mais nul ne peut encore en cerner très concrètement les enjeux et le terme<sup>(5)</sup>.

---

(5) Par exemple, le contenu de la troisième phase de l'Etat ou à plus court terme, le rôle particulier de la section «Besoins de financement des pouvoirs publics» créée au sein du Conseil supérieur des finances par la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions (art. 49, § 6). Selon les termes de la loi, cette section peut, d'initiative ou à la demande du Ministre des Finances, émettre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public en fonction de la nécessité de ne pas porter atteinte à l'union économique et à l'unité monétaire, et d'éviter toute perturbation des équilibres monétaires internes et externes ainsi qu'une détérioration structurelle des besoins de financement. Après avoir recueilli l'avis de la section, le Roi peut, par arrêté, sur proposition du Ministre des Finances, et délibéré au Conseil des Ministres, limiter pour une durée maximale de deux ans la capacité d'emprunt d'une Communauté ou d'une Région. Cet arrêté est pris après concertation avec l'Exécutif concerné (art. 49, § 7).

On notera que cette section complète donc la structure du cadre normatif de l'union économique et de l'unité monétaire et instrumentalise en quelque sorte ce cadre normatif à la loi de financement.



Enfin, il est intéressant de souligner que le cadre normatif de l'union économique et de l'unité monétaire constitue implicitement l'encadrement des politiques contractuelles où se nouent et se dénouent les rapports de force entre patronat et syndicats : les enjeux de ces rapports sont notamment les conventions collectives du travail, le droit du travail, les mécanismes d'indexations et la formation des salaires en commissions paritaires, la flexibilité, le temps de travail, la compétitivité, la sécurité sociale.

Ces matières forment le contenu de la négociation et de la concertation sociales et économiques. Celles-ci trouvent dès lors également leur place dans le nouveau contexte fédéral : très normalement, les asymétries et les clivages s'y reproduisent et y évoluent en relation dynamique avec le cadre normatif défini ci-dessus.

En définitive, c'est l'institutionnalisation des différences qui légitime le pluralisme politique et social : le fédéralisme en cours en est fondamentalement l'expression.

Philippe Toussaint

---

## Les frites, la poésie et l'amour

Je ne crois pas du tout que les nouvelles institutions, créées à cet effet, aient la moindre chance de permettre le développement harmonieux d'un fédéralisme en Belgique, ni à court ni à moyen terme. Il faudrait, pour y parvenir, un minimum d'entente et d'esprit de conciliation qui ne me paraissent pas exister. La preuve nous en est assez souvent administrée pour ne pas devoir y insister.

Je ne me soucie pas d'entrer ici dans les raisons historiques et sociologiques de ce constat, la sagesse recommandant aussi bien de ne jamais prendre parti, ni même d'opiner sur les torts d'époux en mécontente ou de voisins ayant un litige. Il me semble clair en tout cas que si la question des Fourons devait être réglée demain à la satisfaction générale, ou même mitigée, des communautés, douce illusion que personne ne caresse, d'autres problèmes prendraient aussitôt le relais, n'importe quelle occasion, quitte à la susciter, étant bonne pour raviver des plaies apparemment inguérissables. Que les Flamands aient, me dit-on, le sentiment d'appartenir à une nation, ou même à une Nation (grand bien leur fasse!) et que les Wallons se soucient comme un poisson d'une pomme d'en former une ou non, n'est pas de nature à faciliter le dialogue. Encore moins que la grande majorité des Flamands fassent figure de complexés aux yeux des Wallons et ceux-ci d'imbuables prétentieux aux yeux des Flamands, les uns et les autres ne s'accordant en fin de compte que pour juger sévèrement les Bruxellois.

Cette permanence quasi existentielle de la querelle communautaire, entretenue au surplus par le refus ou l'incapacité d'une majorité de Francophones d'apprendre le flamand, toutes sortes de prétextes étant mis en avant à cet égard mais aussi quelques raisons (Gezelle n'est pas Shakespeare) est-elle inhérente à la belgitude et à ce que Hugo Claus a appelé *Le chagrin des Belges*? Je le crois et, sans en tirer des conclusions extrêmes, par exemple que la Belgique n'existe pas ou qu'un confédéralisme serait plus réaliste, je n'imagine pas que les nouvelles institutions communautaires, quelles que soient leur perfection et les astuces qui les nourrissent, et si bien qu'elles fonctionnent, puissent apporter l'harmonie.

Les paradoxes abondent et j'aime me souvenir à ce propos qu'André Breton disait que le surréalisme avait deux capitales : Paris et La Louvière. En ce qui me concerne, je dirais : La Louvière et Paris ! Il n'y aura pas de fédéralisme harmonieux mais ça ne signifie pas que la Belgique ne sera pas fédérale, et pour longtemps peut-être. Elle l'est déjà en partie et le sera sans doute complètement, mais vaille que vaille. A l'image en somme de notre vie publique. Nous avons tellement l'habitude de vivre au jour le jour ! Est-ce un mal ?

L'Etat, en Belgique s'affaiblit de plus en plus. Après avoir tenté pendant de si nombreuses années de différer le règlement de tous les problèmes importants, on s'aperçoit aujourd'hui que, le voudrait-on, on ne le peut plus sinon sur le papier. Tout se passe comme si la Belgique continuait sur son erre...

Je ne vais pourtant pas rater l'occasion de dire ici combien j'aime la Belgique ! J'entends par là que si j'avais pu choisir, c'est à Namur que j'aurais voulu naître. Miracle, c'est le cas ! Franchement j'aime tant la Belgique qu'à la fin il faut que je le dise ! Et d'abord, pour son merveilleux climat. Varié est le mot. Ce grand soleil qu'il fait dehors pendant que j'écris cet article, ne durera pas, merci mon Dieu ! L'herbe est si verte lorsqu'il a plu — du verbe «plaire» naturellement. Rien dès lors en Belgique qui ne soit, à l'instar du climat, éphémère, fugitif. Seul l'instant compte et l'image qu'on en garde. Nos seules valeurs sont donc les frites, la poésie et l'amour. Personnellement, je n'en vois d'ailleurs point d'autres, encore que j'aie peu de goût pour les frites, mais vous aviez compris que c'était une image.

L'amour et la poésie sont nécessairement, de leur côté, valeurs secrètes et discrètes. En Belgique, on rigole de tout, absolument de tout, sauf à table, au lit et sous les ciels changeants. Mais je dois préciser. Il va de soi qu'aucun Belge digne de ce nom n'aime l'œuvre de Saint-John Perse et que *Roméo et Juliette* se joue surtout chez Toone, dont les marionnettes n'ont ni fesses ni dispositions charnues que la paume appréhende. C'est ce qui fait souvent accroire que nous serions vulgaires, grave erreur car, au vrai, nous sommes triviaux<sup>(1)</sup>. Admirable repart !

Ainsi notre Jeanne d'Arc est-elle Gabrielle Petit et tout le monde se tordrait de rire s'il prenait au cardinal Daneels l'idée saugrenue de

---

(1) Eloge de la trivialité : elle se distingue de la vulgarité en ce qu'elle ne ressortit pas au peuple (*vulgus*) mais à la populace et qu'elle va toujours droit au but. Ainsi Socrate n'usait-il pas de comparaisons vulgaires mais triviales, ne laissant aucune chance à son interlocuteur n'ayant plus d'autre ressource que de le tuer... vulgairement.

demander d'en faire une sainte, alors que c'était simplement une pauvre fille ne comprenant rien à rien, à part les frites et le reste, que des brutes ont fusillée. Nous touchons ici du doigt la précellence des Belges sur la plupart des autres peuples. A savoir que presque (il faut toujours être circonspect, je dis donc *presque*) aucun Français ne tiquerait pas si on lui proposait d'aller faire pipi sur la tombe du maréchal Pétain, et aucun Anglais si on évoquait devant lui les frasques de la reine Victoria avec son dévoué valet de chambre, vu qu'on ne devrait pas rigoler avec des choses pareilles. Or justement, si !

Mon propos, vous le sentez assez, n'est pas léger. Voyez combien peu je plaisante : c'est en Belgique que de tous les pays occupés par l'Allemagne nazie, le plus de Juifs ont été sauvés à titre individuel par des Belges n'ayant, le plus souvent, que peu de sympathie pour les Juifs. Le roi n'est certes pas sorti dans les rues de Bruxelles en arborant une étoile jaune, comme on l'a vu à Copenhague; il n'y a pas eu de gestes spectaculaires mais seulement une quantité de petites gens, d'honnêtes bourgeois qui ont caché un Juif, sachant les risques que cela comportait, et que ça n'amusait vraiment pas, mais quoi ! on ne tue tout de même pas les gens ! L'idée en est aussi folle et répugnante que de cuire des frites à l'eau !

Nous sommes des *humanistekes*, ce qui est beaucoup mieux que d'être des humanistes (il y aurait des choses à dire à ce propos, non sur l'œuvre, mais sur la vie d'Erasmus) et voilà qui est plus fort que n'importe quelles institutions nouvelles ou anciennes. J'en tire qu'aucune aventure nationaliste (et en est-il de pires ?) n'est pensable en Belgique, sauf dans le domaine toujours un peu comique du folk-lore. Ce qui motive les votes dans les isoloirs n'a presque jamais aucun rapport, chez nous, avec des idées — ce que nos politiques paraissent avoir très bien compris (et dont je me plains parfois, parce que j'ai droit au contradictoire).

Il y aurait pourtant un impérialisme flamand qui finirait, si l'on n'y prend garde par rendre la vie des Francophones impossible. Il y aurait je ne sais quel souci, toujours vivace, de venger les humiliations subies (et nous savons tous qu'en effet l'humiliation est peut-être la seule chose qui ne se pardonne jamais; l'injustice oui, l'arbitraire oui, mais pas l'humiliation) à une époque où on publiait tranquillement le *Moniteur* en français seulement et où l'adage tristement goguenard «*geen frans, geen cent*» fleurissait. Les nouvelles institutions protégeront-elles suffisamment les Francophones d'une insatiable soif de talion des Flamands ? Et si ce devait être le cas, ne seront-ils pas tentés, déçus de ne plus pouvoir se disputer, d'en finir une bonne fois avec la Belgique ? Je suis convaincu que non. Dans un proche avenir, la Belgique pourrait

bien devenir à deux vitesses, mais en sens inverse de ce qui existe aujourd'hui. Et si ce n'est demain, ce sera après-demain : comment voudriez-vous que dans un si petit pays chacun n'ait pas ses chances alternatives et que Cockerill ne fasse pas fatalement la nique aux mines du Limbourg, ou les bio-techniques à Zeebrugge, en attendant que ce soit le contraire? Ces choses s'accéléreront de plus en plus et on sait que si les passions ne transigent jamais, les intérêts si.

Par chance, les nouvelles institutions communautaires sont absconses pour le plus grand nombre de nos compatriotes. C'est la meilleure manière de les supporter et la plus sûre garantie de leur pérennité. Les Belges ignorent superbement la Cour d'arbitrage par exemple, qui me paraît pourtant bien fonctionner. En termes propres, ils s'en fichent.

Surtout, le ciment qui nous accole est que nous sommes, aux yeux des autres pays qui jettent un coup d'œil poliment étonné ou franchement hilare sur nous, proprement ridicules. Notre vie publique est *exemplairement ridicule* : d'où la richesse et le charme de nos vies privées. Les institutions n'y changeront rien.

Robert Wangermée

---

## Les institutions nouvelles, la radiodiffusion et la musique

Pour porter un jugement sur les conséquences culturelles des transformations institutionnelles qu'a connues la Belgique au cours des dernières années, je souhaite me limiter aux deux secteurs qui me sont le plus familiers, la radiodiffusion et la musique.

### La radiodiffusion

C'est probablement dans le domaine de la radiodiffusion que se sont marquées le plus tôt chez nous les tendances vers une autonomie culturelle. En effet, dès 1960, une loi a remplacé l'I.N.R. Institut national de radiodiffusion (organisme unitaire créé en 1930), par les trois établissements publics de la «Radiodiffusion-télévision belge» (R.T.B.) : deux *Instituts d'émission* entièrement autonomes dans l'organisation de leurs programmes — respectivement en langue française et en langue néerlandaise — et un Institut des services communs. Les instituts d'émission étaient encore constitués selon un même modèle, leurs conseils d'administration étaient composés proportionnellement à la représentation des différents groupes politiques de la Chambre ou du Sénat et ils se partageaient le budget à part égale. L'institut des services communs constitué par association des deux instituts d'émission était chargé des services techniques, des services administratifs et financiers, ainsi que de services culturels restés communs (l'Orchestre symphonique, les émissions vers l'étranger et les émissions en langue allemande).

En dépit des limites ainsi marquées à une autonomie complète, les instituts d'émission ont pu, dès ce moment, développer des politiques de programmes totalement indépendantes qui se sont exprimées notamment dans l'importance accordée par l'institut des émissions françaises à une décentralisation — ou tout au moins à une déconcentration — de la production (la mise en place de centres régionaux très actifs en radio et en télévision), alors que l'institut des émissions néerlandaises concentrait sur Bruxelles l'essentiel de ses activités pour contribuer à une présence flamande maximale dans la capitale du pays.

L'orientation ainsi donnée devait être poursuivie lors de la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 qui a décidé que les «matières culturelles» étaient désormais dévolues de manière exclusive à chacune des communautés française, flamande et germanophone; une loi spéciale du 21 juillet 1971 (légèrement modifiée le 8 août 1980) a placé parmi ces matières culturelles la radiodiffusion et la télévision, mais avec deux exceptions qui restaient de compétence nationale, les communications du gouvernement et la publicité commerciale.

Il n'est pas anormal que le gouvernement ait voulu se réserver la possibilité d'informer les citoyens de ses projets et de ses décisions; des difficultés sont nées cependant du fait qu'il ait souhaité choisir librement les horaires de ses communications sans s'inquiéter des autres programmes et de leur audience. Sauf pour quelques cas d'utilisation jugées abusives, les problèmes ont cependant été rares.

En revanche la deuxième exception relative à l'émission de publicité commerciale a été longtemps un véritable obstacle à un développement de l'autonomie culturelle. La loi organique de 1960 (conformément en cela à la loi de 1930) interdisait à la R.T.B. de procéder à des émissions revêtant un caractère de publicité commerciale. Cette disposition a continué longtemps à s'imposer aux instituts d'émission après 1971; l'opinion majoritaire au Sud aussi bien qu'au Nord refusait alors d'envisager que des services publics puissent être alimentés par la publicité commerciale. Il paraissait normal de laisser au législateur national la responsabilité d'autoriser un jour le recours à la publicité, mais dans l'ensemble du pays.

Par deux décrets parallèles du 9 avril 1973, les Conseils culturels ont pour la première fois pris des dispositions concernant la radio-télévision en modifiant les règles de composition des conseils d'administration : les membres de ces conseils ont dès lors été désignés par chacun des conseils culturels conformément aux exigences du pluralisme idéologique et philosophique. Dans ce cas encore, la radio-télévision, en raison de l'importance qu'elle avait acquise dans la vie culturelle, sociale et même politique, appliquait des dispositions qui ne devaient être inscrites que plus tard, dans la loi générale du 16 juillet 1973, dite du pacte culturel.

Dès ce moment l'institut des services communs a vu ses compétences réduites jusqu'à sa dissolution par une loi du 18 février 1977. Un décret du 12 décembre 1977 de la Communauté française a alors réorganisé le service public de radiodiffusion dans un organisme désormais appelé R.T.B.F. (Radiodiffusion-Télévision belge de la Communauté française) dont l'autonomie n'a cependant pas été complète

puisque l'accès à la publicité commerciale était toujours subordonné à une décision législative à prendre au plan national.

Cette question a donné lieu pendant des années à un conflit politique majeur : le Parti socialiste, en effet, après y avoir été longtemps opposé, s'est, au début des années 80, ouvertement déclaré favorable à l'ouverture du service public à la publicité commerciale; mais, peu après se constituait un gouvernement social-chrétien-libéral qui inscrivait à son programme la rupture du monopole du service public et entendait réserver un monopole de la publicité commerciale à un seul organisme privé dans chaque Communauté, dans le but principal et avoué d'apporter un contre-poids à l'information de la R.T.B.F. jugée trop favorable à la gauche.

Cette intention devait être réalisée par la loi du 6 février 1987, confirmée par un décret du 17 juillet 1987 (dû à l'initiative d'une majorité libérale-sociale chrétienne) organisant, notamment, les télévisions privées.

A défaut, la Communauté française a eu le souci d'accroître les ressources du service public en l'autorisant dès le 8 juillet 1983 à recourir à la publicité non commerciale et par le décret du 17 juillet 1987 au parrainage.

C'est seulement la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988 qui, en modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, a étendu la compétence des Communautés à la publicité commerciale en radio-télévision et qui a rendu possible le décret du 4 juillet 1989 permettant au service public de recourir à la publicité commerciale.

Il est permis d'estimer que du point de vue du service public de radio-télévision, la Communauté française n'a pas fait le meilleur usage de la faculté qui lui a été enfin donnée. Dans le souci de ne pas compromettre la survie de T.V.i., organisme privé de télévision mis en place à partir de la chaîne étrangère R.T.L. en liaison avec Audiopresse et de ménager les revendications de la presse quotidienne, l'accès de la R.T.B.F. à la publicité commerciale a été plafonné à 25 % du total de ses ressources, une coopération peu avantageuse avec T.V.i. lui a été imposée ainsi qu'un soutien permanent à la presse quotidienne, sans que celle-ci ait à fournir de justifications pour les pertes qu'elle pourrait éprouver en raison de l'extension de la publicité télévisée à un nouvel organisme.

Dans la conjoncture politique de coalition au sein de l'Exécutif de la Communauté française — avec un P.S.C. tenu de modifier en douceur l'attitude qui, dans la période précédente, l'avait amené à approuver



l'éviction totale du service public des ressources de la publicité — il n'était sans doute pas possible de faire mieux.

Il est à craindre, cependant, que le recours plafonné à la publicité commerciale ne soit rapidement un palliatif insuffisant au déficit structurel de la R.T.B.F. aggravé par la hausse des coûts due aux effets d'une concurrence aiguë dans un paysage audiovisuel en effervescence.

En effet, les recettes escomptées lors de l'accord «historique» de coopération avec T.V.i. pourraient, à court terme, ne pas être atteintes, en raison des intentions manifestées par certaines télévisions étrangères de tirer parti de la liberté de circulation transfrontalière des programmes de télévision sur le câble en fonction des règles du marché commun pour capter directement des ressources publicitaires dans la Communauté française.

Quant à la Communauté, elle n'est pas en état d'augmenter sa subvention à la R.T.B.F. au-delà des fluctuations de la moyenne de son propre budget ce qui représentera moins de 2 % en 1990 et ne compensera ni les écarts de l'index, ni les hausses barémiques accordées aux agents des services publics par les autorités, ni les augmentations du prix des manifestations sportives.

### **Les institutions musicales**

En raison de la limitation extrême des moyens de la Communauté, les institutions musicales qu'elle a mises en place se sentent encore plus directement menacées.

Dès le moment où, encore au sein du gouvernement national, des ministres «de la culture française» ont pu gérer des problèmes spécifiques, ils ont développé activement les soutiens publics à la décentralisation et à la démocratisation de la culture. La Communauté a progressivement pris une part majeure dans le budget en expansion d'organismes comme l'Opéra de Wallonie, l'Orchestre de Liège et le Ballet de Wallonie qui, à l'origine, étaient quasi totalement subventionnés par des villes comme Liège ou Charleroi; elle leur a permis ainsi d'atteindre à un niveau artistique remarquable, reconnu sur le plan international. Mais, aujourd'hui, ces grandes villes, en crise financière grave, ont décidé de retirer l'essentiel de leur participation à la vie artistique. Depuis quelque temps déjà, la ville de Charleroi avait renoncé à subventionner le Ballet de Wallonie implanté dans son Palais des Beaux-Arts; la ville de Liège a en 1989 retiré tout soutien à l'Opéra de Wallonie et a cessé d'entretenir les bâtiments du théâtre dont elle est encore propriétaire; elle a réduit sa subvention à l'Orches-

tre Philharmonique qui illustre son nom et a annoncé son retrait complet en trois ans. Il n'en est pas de même en Flandre où les villes de Gand et d'Anvers, en dépit de leurs difficultés budgétaires interviennent de manière très positive dans le financement du nouvel Opéra des Flandres.

En France, l'Etat subventionnait, en 1987, 43 % des dépenses de la culture (dont 25 % par le ministère de la Culture lui-même), les collectivités locales intervenaient pour 56,3 % (les villes pour 49,8 %, les départements pour 5,3 %, les régions pour 1,6 %). Le principe à la base d'un grand nombre d'activités culturelles (en particulier, pour la vie musicale, les écoles de musique, les orchestres, les opéras et bon nombre de festivals) est celui de «financements croisés» établis sur base de convention entre l'Etat, les villes, les départements, les régions. Le soutien de l'Etat est généralement conditionné à l'intervention des pouvoirs locaux. Dans la plupart des pays d'Europe la vie musicale est, de même, alimentée par les provinces, les régions et surtout les villes, bien plus que par l'Etat.

Chez nous, on tend aujourd'hui à faire peser sur la seule Communauté toutes les responsabilités budgétaires en matière culturelle. Les villes s'esquivent, les provinces ne jouent qu'un rôle mineur. Au sein de la région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire dispose de moyens financiers qui peuvent partiellement être affectés à des dépenses culturelles, mais ces moyens (qui contribuent notamment à l'existence de la télévision locale Télé-Bruxelles et soutiennent en musique divers projets ponctuels) en léger accroissement en 1989, résultent d'une dotation de la Communauté française et seront, dès lors, limités eux-mêmes à l'avenir.

### **Les initiatives de la Communauté française**

Depuis qu'elle a disposé d'un budget autonome, la Communauté française a lancé diverses initiatives intéressantes dans le domaine culturel. Pour l'audiovisuel, elle a, par exemple, élaboré un système d'aides sélectives à la production cinématographique, accordant des subventions ou des primes aux producteurs, auteurs ou réalisateurs; elle a récemment créé un Fonds du cinéma et un Fonds de la Promotion télévisuelle qui, dès 1988, ont bénéficié de dotations, et qui devraient recueillir, notamment, les contributions provenant de chaînes commerciales étrangères autorisées à diffuser leur programme sur le câble et avec lesquelles l'Exécutif doit passer des conventions. Elle a intéressé la R.T.B.F. à la production cinématographique et l'a amenée à coproduire chaque année un certain nombre de films. En reconnaissant T.V.i. comme télévision privée de la Communauté, elle lui a imposé dans un

cahier des charges de consacrer chaque année un quart de ses recettes publicitaires brutes à une production propre, à des commandes à des sociétés indépendantes de production, à des coproductions avec des sociétés de la Communauté française ou à des achats de programmes dans la Communauté; en autorisant la R.T.B.F. à recourir à la publicité commerciale, elle lui a imposé, à elle aussi un cahier des charges relatif à la production de divers types de programmes; elle a eu des exigences importantes quant à une production originale à l'égard de la télévision à péage Canal Plus Belgique.

Dans la préparation de la directive sur «la télévision sans frontières» édictée en octobre 1989 par la C.E.E., la Communauté française a réussi — au sein d'un système qui, en confirmant la liberté de circulation des programmes de télévision à travers l'Europe, risque d'amener au sein des Douze la domination totale des pays les plus puissants dans leurs capacités de production — à obtenir le maintien et le développement sur des bases nouvelles du principe des aides aux pays à faible capacité de production; elle a imposé aux télévisions commerciales étrangères de consacrer une partie de leurs recettes publicitaires acquises dans la Communauté au soutien de la production audiovisuelle.

Dans le même esprit d'intervention dans le secteur des autres industries culturelles, la Communauté a commencé à soutenir la production discographique originale. Cette intervention s'avère nécessaire car le marché belge du disque est dominé par de puissantes multinationales qui utilisent leurs filiales avant tout pour commercialiser chez nous leurs produits internationaux : la part des artistes ou de créateurs de la Communauté française ne représente guère plus que 1 % de ce marché. L'intervention de la Communauté dans l'industrie du disque, qui, jusqu'en 1984, avait pris la forme d'achats, essentiellement de phonogrammes de musique classique, s'est orientée ensuite vers une politique d'aide plus générale à la production soutenant à la fois des artistes individuels et des petites firmes axées sur la création originale et prenant en compte toute forme de musiques : jazz, chanson, chanson pour enfants, musique contemporaine ainsi que musique classique.

Par ces interventions diverses, qu'il n'est pas nécessaire d'énoncer de manière exhaustive, la Communauté française a incontestablement donné des orientations positives à l'élaboration d'une politique culturelle soucieuse à la fois de soutenir la démocratisation, la décentralisation et la création culturelle. Cependant, au moment où la Communauté paraît bénéficier d'une autonomie élargie et affermie, des inquiétudes sérieuses sont nées quant aux moyens qui devraient lui permettre de développer — ou simplement de maintenir — cette politique.

## **Les moyens financiers de la Communauté française**

Le système de financement adopté par la loi spéciale du 16 janvier 1989 ne paraît pas avoir assuré à la Communauté les moyens budgétaires qui lui seront nécessaires. En effet, ceux-ci proviennent de trois sources — des ristournes sur le produit de la T.V.A., sur l'impôt des personnes physiques et sur les redevances de radio-télévision — dont le volume d'expansion prévu ne prend pas en compte les besoins réels.

Une partie du produit global de la T.V.A. sert au financement des dépenses d'enseignement; le chiffre établi pour 1989 à partir des dépenses réelles ne sera adapté dans les prochaines années qu'en fonction de l'inflation et en tenant compte de l'évolution du nombre des élèves (qui peut être à la baisse); l'adaptation ne prend pas en considération, par exemple, les augmentations barémiques et les dépenses de type nouveau. Une crise sociale menace d'éclater si la Communauté française ne peut garantir à ses fonctionnaires et notamment à ses enseignants les mêmes hausses barémiques que dans les autres composantes de l'Etat.

La Communauté bénéficie ensuite d'une partie du produit de l'impôt des personnes physiques dont les montants de base ont été établis à partir des dotations existantes antérieurement pour les matières culturelles et personnalisables, ainsi que des crédits pour les dépenses culturelles du département français de l'Education nationale; elles ont été complétées par les montants liés aux nouvelles compétences déterminées par les crédits inscrits dans les budgets des départements concernés. A court terme, ces diverses sommes ne pourront être adaptées qu'en fonction de la fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation; dans la suite elles seront progressivement aménagées pour représenter un pourcentage des recettes globales de l'impôt des personnes physiques. Ce dispositif n'a pas non plus la souplesse nécessaire, pour tenir compte de nouvelles exigences.

Le budget de la Communauté est complété, enfin, par une part de la redevance radio et télévision. La clé de répartition (37,8 % pour la Communauté française, 63,29 % pour la Communauté flamande, 0,63 % pour la Communauté germanophone) repose sur la réalité du paiement des redevances selon les régions, avec pour Bruxelles l'attribution forfaitaire de 80 % des recettes à la Communauté française. Mais, en 1989, une partie seulement — 64,20 % — de la recette globale des redevances est répartie entre les Communautés de sorte que la part qui revient à la Communauté française est inférieure à la subvention qu'elle accorde à la R.T.B.F.

L'Exécutif de la Communauté française revendique que dès 1990 l'Etat renonce à la part qu'il s'est réservée. Il est vraisemblable que ce

vœu pourra être rencontré, mais, sans doute, progressivement. C'est apparemment le seul moyen pour la Communauté d'accroître quelque peu ses ressources et de résoudre ses problèmes les plus immédiats. Mais cette adaptation se révélera rapidement insuffisante pour répondre simplement à la hausse des dépenses de personnel qui, à elles seules, représentent 70 % du budget de la Communauté française; et l'on ne compte pas dans ce pourcentage les dépenses de personnel relatives aux organismes subventionnés qui n'échappent pas aux augmentations générales.

On peut craindre ainsi que la Communauté française étranglée par la hausse incompressible de ses dépenses de personnel (liées en particulier aux charges relatives à l'enseignement) ne soit engagée, dès à présent, dans un processus de déficit structurel, entraînant de fait une réduction des moyens réservés à la culture, compte tenu des exigences relatives aux matières dites personnalisables, c'est-à-dire, la politique de la santé et l'aide aux personnes (jeunesse, aide sociale, immigrés, handicapés, etc.).

Dès le moment où aura été résorbée la part des recettes des redevances de radio-télévision encore bloquée par l'Etat national, une des possibilités d'expansion budgétaire consistera apparemment pour la Communauté dans une levée d'impôts, à laquelle elle ne pourra cependant procéder que dans des matières qui ne font pas déjà l'objet d'une imposition de l'Etat. La Communauté sera sans doute amenée surtout à négocier des ristournes nouvelles de la part de l'Etat, sur des taxes ou redevances qui pourraient être édictées à l'avenir.

Il faudra, notamment, trouver un substitut aux aides automatiques accordées depuis 1963 (mais qui cesseront d'avoir des effets après 1991) par le ministère des Affaires économiques pour la production de films reconnus comme belges et aux aides automatiques à l'exploitation des salles.

Pour soutenir et développer la production audiovisuelle, on pourrait envisager de ristourner aux Communautés la redevance pour la copie privée sur les magnétophones, magnétoscopes et cassettes vierges que la proposition de loi sur le droit d'auteur bientôt à l'examen au Sénat envisage d'instaurer, ainsi qu'un prélèvement sur la «rétribution équitable» prévue dans le chapitre relatif aux droits voisins dans cette même proposition de loi.

Les dispositions préconisées ici ne peuvent, cependant, être prises par la seule Communauté française; elles relèvent des autorités nationales. Il serait souhaitable qu'elles fassent l'objet d'une négociation dans les comités de concertation concernés.

La Communauté devrait obtenir du ministre des finances l'organisation en faveur des industries culturelles d'un système fiscal d'incitation à l'investissement (souvent appelé «tax shelter»), permettant des exonérations d'impôt portant aussi sur les revenus de ces investissements, à la condition que les sommes concernées soient réinvesties dans de nouvelles productions.

En ce qui concerne la télévision il faudra certainement lorsque l'occasion s'en présentera — le plus tôt possible — remettre en cause l'accord de répartition des recettes de publicité commerciale avec T.V.i. et la presse, en réévaluant sensiblement la part du service public (qui pourra être invité à cette occasion à moderniser et à rationaliser sa gestion).

En musique, la Communauté devrait pouvoir prendre en charge des tâches nouvelles, notamment un soutien plus actif à la création ainsi qu'une politique rénovée de formation artistique dans l'enseignement général, car c'est là qu'est la clé d'une démocratisation des usages et des pratiques. Mais les moyens lui manquent déjà cruellement.

Quant à l'avenir, diverses solutions radicales ont leurs partisans : le regroupement de la Communauté avec la région wallonne ou le rattachement à la région de certaines compétences communautaires avec les charges qui y sont afférentes. Même sans rêver à ce qui s'est passé en France après la victoire de la Gauche, à la hausse de 60 % du budget de la Culture décidée par François Mitterrand en pleine crise, en 1982, à la hausse actuelle qui se maintient à un rythme largement supérieur à celui des dépenses de l'Etat et à la valorisation extrême des activités culturelles qui en a résulté dans l'opinion publique, il faut constater que le principe de financement de la Communauté, tel qu'il est organisé par la loi spéciale du 16 janvier 1989, ne permettra pas l'élaboration d'une politique efficace et prospective : il devra à tout le moins être révisé.

Charles Bricman

---

## L'image de la Belgique : une esquisse post-moderne ?

C'est quoi, la Belgique ? Une fois épuisées les définitions qu'on rencontre dans les dictionnaires et les encyclopédies, la question a de quoi embarrasser celui ou celle à qui elle est posée. Sans doute l'image que l'on se fait d'un pays est-elle toujours plus ou moins relative, liée à la personnalité et à la culture de celui qui s'exprime. Mais s'agissant de valeurs sûres à la bourse des Etats, comme la France, l'Allemagne ou l'Angleterre, la seule évocation de leur nom suffit généralement à faire naître une représentation mentale. Le problème n'est pas que celle-ci soit pertinente ou non, correcte ou entachée de préjugés stupides ; il est de mesurer la puissance d'évocation, pour le meilleur ou pour le pire, de la réalité politique et surtout psychologique que représente un Etat.

Il est vrai qu'avec ses trente mille et quelques kilomètres carrés, et ses dix millions d'habitants, notre pays a quelque excuse de ne pas représenter grand-chose pour un citoyen du Minnesota, ou de ne tenir qu'une place limitée dans la conscience d'un habitant du Kamtchatka. Il est par contre plus troublant de constater que nos plus proches voisins manifestent souvent la même perplexité. Au jeu des associations d'idées, on dira par exemple que la Grande-Bretagne est une île — et il y a dans cette affirmation bien plus qu'une vérité géographique — que la France est le pays des droits de l'homme ; que l'Allemagne est disciplinée et méthodique quand elle ne s'égare pas dans le romantisme ; voire même que le Grand-Duché de Luxembourg est un paradis fiscal...

Mais la Belgique ? La plupart de ceux qui, dans un but souvent intéressé, se sont attachés à lui trouver une « âme », une personnalité propre, en ont souvent été réduits à se réfugier dans des considérations plutôt triviales, mettant d'ailleurs la plupart du temps l'accent sur les caractéristiques des Belges, réelles ou supposées, plus que sur le pays qu'ils habitent. Comme si celui-ci ne représentait par lui-même rien de très spécial, ce qui semble d'ailleurs se traduire symboliquement par le titre que porte le chef de l'Etat : le roi des Belges, et non de Belgique. Là où partout ailleurs, on parle du Président des Etats-Unis ou de la République française, du roi d'Espagne ou de la reine des Pays-Bas.

On croira peut-être que je dénigre. Il n'en est rien. Il me plaît bien, au contraire, que la majorité de mes compatriotes ne se soient jamais vraiment investis dans la recherche d'une identité collective. Au moins cette distance par rapport au mythe que représentent toutes les nations leur épargne-t-elle généralement le ridicule de se croire investis d'une quelconque supériorité sur le monde extérieur.

C'est ainsi qu'apparemment, nous sommes plutôt sympas. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est un sondage récemment réalisé outre-Québécois et qui suggère que de tous leurs voisins, les Français considèrent les Belges comme les plus braves. Non pas sans doute au sens dans lequel le comprenait Jules César, car depuis la guerre des Gaules ces contrées ont été touchées, elles aussi, par la propagation d'une civilisation émolliente... Mais à la façon dont on parle, avec un brin de condescendance parfois, d'une «brave fille» ou d'un «brave type».

A vrai dire, il n'était sans doute aucunement besoin d'un sondage pour découvrir ce que tout Belge sait d'instinct, à savoir qu'en tant que tel, il ne gêne vraiment personne. Qui, d'ailleurs, aurait la moindre raison de lui en vouloir? Dans le concert des nations, et si l'on excepte quelques péripéties africaines, nous sommes probablement aussi inoffensifs que nos voisins grands-ducaux. Et nous n'avons, au fond, jamais vraiment vexé que les Hollandais en leur faisant une révolution, mais c'était il y a un siècle et demi. Depuis, nous n'échangeons plus avec eux que quelques plaisanteries gentiment désobligeantes, comme on le fait d'ailleurs avec nos amis Français, voire entre Flamands et Wallons...

Il y a peut-être quelques inconvénients à cet état d'esprit propre à une société qui n'aspire au fond à rien d'autre que de pouvoir vaquer à ses occupations quotidiennes. Une certaine «médiocrité» peut-être, une absence totale de projet collectif qui laisse les poètes et les intellectuels en quête de contrastes sur leur faim de sensations fortes. Les pages qui précèdent, forcément inscrites dans le cadre politique de la réforme de l'Etat, en témoignent sans équivoque : la mutation institutionnelle que nous connaissons depuis un quart de siècle passionne peut-être les politiques, les juristes et les «spécialistes» de tous ordres. Elle laisse perplexes, voire désabusés, les représentants de la société civile ici convoqués, ceux qu'on désigne sous le terme générique d'intellectuels.

Caractéristique est le discours que tiennent ici ces généralistes de l'esprit. Le plus souvent, et sauf leur respect, ils ne font en définitive rien d'autre que transposer en termes plus ou moins choisis les conclusions des débats qui se tiennent quotidiennement au Café du Commerce. Je résume, et je caricature un peu — à peine : «Ils nous emmerdent, ces



politiciens. Un si petit pays ferait mieux de se serrer les coudes au lieu de s'épuiser en vaines querelles tribales». Et les plus avancés de ces commentateurs de se lancer dans la quête d'une hypothétique «belgitude», d'une identité qu'ils ne parviennent, au mieux, qu'à définir «en creux», c'est-à-dire par tout ce qu'elle n'est pas.

Voilà à coup sûr qui traduit un solide embarras. On peut le comparer à ce que serait celui d'un entomologiste venant de découvrir une espèce inconnue de papillons. Elle serait différente de toutes les autres, mais elle ne se laisserait elle-même pas réduire à un ensemble de caractéristiques positives qui permettraient de la désigner autrement que par tout ce qu'elle n'est pas. Inconvenant. Car les hommes de savoir sont ainsi faits que, pour fonctionner, ils ont impérativement besoin de pouvoir situer l'objet de leur étude dans une nomenclature soigneusement préétablie.

La supériorité radicale du chercheur sur l'ordinateur, qui a besoin lui aussi que sa mémoire soit «formatée» pour parvenir à stocker des données, c'est que le chercheur est à même de réviser ses schémas de pensée quand un cas refuse obstinément de s'y insérer. Ce serait peut-être une noble tâche, pour un politologue «belgitudinien» — que l'on me pardonne ce barbarisme construit sur un néologisme —, que de ravalier ses sanglots et de retenir ses imprécations pour s'atteler à «(re)penser la Belgique» en empruntant des sentes un peu moins rebattues que celles où se bousculent ses confrères.

Je n'ai pas la prétention d'être ce hardi explorateur. Qu'il me soit toutefois permis d'émettre prudemment l'une ou l'autre hypothèse.

Ainsi, pourquoi ne pas se demander si la singularité de la nationalité belge — car elle existe, puisqu'on la mentionne sur des passeports — ne repose pas d'abord sur un malentendu ? Depuis Nicolas Machiavel, la pensée politique raisonne sur la base de l'Etat ; depuis 1789 — pour simplifier —, elle y a joint le concept de Nation. L'un et l'autre ne coïncident pas forcément, mais depuis que le modèle étatique s'est généralisé à la surface du globe, on peut tenir pour acquis que le premier souci des gouvernants a été d'homogénéiser leurs sujets, d'en faire une nation. Soit que les faits aient été les plus forts, soit qu'ils se soient refusé l'emploi des grands moyens, tous n'y sont pas parvenus. Ce qui semble aussi bien expliquer la propension de la nation allemande à vouloir fusionner ses Etats, que l'aspiration de quelques vieilles nations européennes à se séparer de l'union des républiques soviétiques.

Dans les rapports entre le pouvoir politique et la société, se manifeste ainsi un double mouvement du sommet vers la base, et du bas vers le

haut. Dans un contexte international particulier, la Belgique s'est pour sa part constituée, en 1830, en réaction contre la domination hollandaise, les catholiques contre les calvinistes, les producteurs contre les commerçants, les libéraux contre les conservateurs, les républicains contre les monarchistes, la bourgeoisie francophone — et parfois francisée — contre la politique de néerlandisation de Guillaume. Notre pays est ainsi le résultat de l'alliance circonstancielle d'oppositions ayant résolu de faire taire leurs farouches divergences au nom d'un intérêt jugé supérieur.

On chercherait toutefois en vain, si ce n'est à titre d'épiphénomène et de justification *a posteriori*, le grand élan nationaliste et romantique qui, à la même époque, commence à secouer le vieux continent. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles, jusqu'à la fin du siècle, rares sont ceux qui tentent de produire le mythe d'une identité nationale préexistante au jeune Etat. Ces efforts viendront plus tard, sponsorisés par le pouvoir. Et probablement trop tard pour être couronnés d'un succès durable.

Entre les Pays-Bas, l'Allemagne et la France, la Belgique n'en existe pas moins, avec tous les attributs constitutifs d'une — petite — puissance étatique. Garantie par l'ordre international comme un vieil enjeu neutralisé entre ses grands voisins. Et en dépit des grandes secousses du XX<sup>e</sup> siècle, elle ne vit somme toute pas trop mal, manifestant seulement une faiblesse congénitale à se comporter vraiment comme les autres, comme un Etat régentant sa société. Constituée en réaction contre les autres, sans cohésion interne intensément vécue, l'Etat belge survit à force d'«arrangements» entre catholiques et libre-penseurs, entre patrons et producteurs, et puis entre Flamands et Wallons.

Tout se passe en fait comme si dès 1830, alors que triomphe l'Etat-Nation, la Belgique opère déjà, sans le savoir sans doute, dans un cadre post-moderne.

Car c'est là que je veux en venir. Il semble en effet que la pensée politique oublie parfois que, né aux alentours du XVI<sup>e</sup> siècle, le concept étatique n'est probablement pas éternel. Et que, production des temps *modernes*, il risque bien de ne pas survivre en tant que tel à l'avènement d'une époque qui est en train d'accoucher sous nos yeux sans avoir encore pu se donner un nom de baptême incontesté.

L'Etat moderne, en fait, est caractérisé au premier chef par la notion de souveraineté, c'est-à-dire de prééminence. Ses voisins ne dictent pas sa conduite à un Etat souverain qui n'est passible d'aucune exécution *forcée*, si ce n'est celle de la force brute d'une autre puissance. Ses citoyens, dans l'ordre interne, lui doivent une loyauté première qui

peut devoir aller jusqu'au sacrifice de leur vie dans l'une ou l'autre guerre qui sera juste par définition. «Right or wrong, my country». La société internationale, ainsi, se représente comme un décalque de l'«état de nature» cher aux philosophes et dans lequel s'affrontent ou coopèrent des individualités qui sont à elles-mêmes leur propre règle.

Si tant est que le modèle ait jamais existé dans sa pureté originelle, la fin de ce siècle est en train de lui apporter de substantiels amendements, perceptibles chaque jour un peu plus dans l'évolution du droit et des relations internationales. Des institutions comme la Communauté européenne, des concepts encore utopiques comme la «maison commune européenne», et plus généralement l'ensemble des menaces qui pèsent sur la survie de l'espèce, commencent à suggérer que l'ère de la souveraineté étatique risque bien d'être reléguée, dans quelques décennies d'ici, si tout va bien, dans la préhistoire d'une humanité qui n'aura pas résolu tous ses problèmes, qui connaîtra encore bien des drames et des conflits mais qui, pour se perpétuer, aura dû se défaire d'une mythologie obsolète et se résoudre à opérer une révolution conceptuelle dans sa pensée politique.

Le lecteur s'esclaffera sans doute si je viens à suggérer que la réforme de l'Etat belge est susceptible de fournir une des clés de cette nouvelle période de l'histoire universelle. Avec la meilleure volonté du monde, on a quelque peine à se représenter les rédacteurs de la loi spéciale de financement des régions et des communautés sous les traits de géniaux architectes de l'avenir du genre humain. Il n'est toutefois pas indifférent de relever que nous vivons dans un pays où ont été et sont encore réunis les composants d'une situation explosive, mais qui n'a jamais connu les débordements de violence qui sont le pain quotidien, pour des motifs similaires, d'autres régions du monde. Et je n'en veux qu'un seul exemple, puisé dans un récent ouvrage consacré à une thématique bien connue par ici. Dans «Le pouvoir politique et les langues» (P.U.F.), Jean-William Lapierre soupèse l'importance du facteur linguistique dans la réalité politique. Il y consacre naturellement quelques pages à la Belgique, rangée pour la circonstance dans la catégorie des Etats unitaires composés de plusieurs communautés linguistiques. Elle y côtoie le Sri Lanka, à propos duquel les dépêches d'agence nous dressent régulièrement le relevé des morts violentes provoquées par l'affrontement des Cinghalais et des Tamouls.

Le journal parlé de huit heures, récemment encore, nous faisait entendre un représentant des milices chrétiennes libanaises expliquant à nos oreilles incrédules l'intérêt que suscitait, à l'ombre des cèdres déchiquetés par les bombes, notre concept de «communautés». Et c'est un responsable sud-africain qui laissait entendre récemment à des politi-

ciens belges, que nos structures pouvaient inspirer à son pays quelques idées utiles pour l'aider à sortir de l'apartheid.

On en vient dès lors à se dire que c'est peut-être dans cette direction que la Belgique pourrait se forger l'image, point trop ridicule, d'une société sans homogénéité qui semble parvenir à résoudre ses tensions en faisant l'économie du sang de ses membres.

Evidemment, sans mauvais jeu de mots, cela manque un peu de «jus». Nos intellectuels, qui s'apitoient sur le sort du Liban sans se gausser de l'affrontement de ses communautés comme de «faux problèmes», ont beaucoup de mal à se représenter l'importance des nôtres, dès l'instant où José Happort ne se promène pas avec une Kalachnikov sous le bras et où Bruxelles Nord n'est pas séparé du reste de la capitale par un champ de ruines. Car dans un univers médiatisé et réduit à quelques idées simples, il n'y a rien de tel que le sang des innocents pour justifier une cause et sanctifier un combat.

Nous devrions pourtant, ce me semble, remercier nos politiciens de leur apparente «médiocrité» et de leur irrépressible propension à fabriquer des compromis bizarres. Sans doute cette caractéristique contribue-t-elle puissamment à nourrir le scepticisme de la société civile à l'endroit de la société politique, voire la rupture plus scabreuse entre le «pays légal» et le «pays réel». Rien n'est parfait... Mais cette distance entre le citoyen et son prince est aussi le gage de la paix civile. Ses inconvénients manifestes pourraient être toutefois compensés par un effort de conceptualisation auquel, je veux bien le concéder comme caractéristique du Belge moyen, nous avons une répugnance apparemment congénitale à consentir. En ce sens, il n'est pas interdit de penser que c'est à tâtons, et comme par hasard, que se construit l'image d'une Belgique post-moderne, soit un non-Etat et une non-Nation qui n'en constitue pas moins une entité politique — car à défaut d'un Etat en bonne et due forme, toute société humaine n'en connaît pas moins une activité «politique», indispensable pour garantir sa sécurité extérieure et la cohésion intérieure nécessaire à sa survie en tant que société.

La sécurité extérieure étant aujourd'hui déléguée à une alliance, et peut-être demain à une organisation pan-européenne, on me dira peut-être que rien n'exclut la partition définitive de la société belge. Ce serait oublier, précisément, les impératifs du temps et le rétrécissement de l'espace amené par la civilisation technicienne. La planète se transforme en un gros village animé par une circulation intense. Elle est en passe de se retrouver trop petite pour autoriser la pérennité du concept politique de base de ces derniers siècles, à savoir l'Etat-Nation territorial. Et la société civile saute déjà les frontières et se retrouve «trans-nationale». Le brassage des populations, dans une Europe constituti-

vement diverse et ouverte aux quatre vents, exige que l'on repense la politique en termes résolument novateurs, comme un Florentin le fit dans le courant du XVI<sup>e</sup> siècle en saluant l'avènement du Prince. A celui-ci, il faut aujourd'hui trouver un successeur en gardant à l'esprit que le postulat qui servit de base à son avènement, le concept de souveraineté, n'est résolument plus de saison.

L'avantage, c'est qu'au cœur de l'Europe, il existe un petit royaume sans éclat, dont les citoyens ont découvert qu'ils ne sont pas dotés d'une Patrie, mais qu'ils en ont plusieurs, toutes aussi chères à leur cœur. Et qu'on peut en même temps être Bruxellois aussi bien que Flamand, tout en parlant français. Que des intérêts communs entrecroisés unissent aussi bien les Liégeois aux Limbourgeois qu'aux Wallons et aux habitants du «triangle» Maastricht - Liège - Aix-la-Chapelle. Ou aux riverains français et hollandais de la Meuse dont la pollution ignore les frontières. Bref, que sortant d'un monde simple dans lequel l'homme acceptait de se laisser définir par sa nationalité, nous entrons dans un univers plus complexe autorisant chacun à entretenir des loyautés diverses, couronnées au sommet par l'appartenance au genre humain.

Pascale Vandernacht

---

## Bibliographie raisonnée

La présente bibliographie comporte 3 grandes parties :

I. Les ouvrages relatifs à l'Histoire de la Belgique.

II. Les ouvrages de type juridique se rapportant aux structures institutionnelles de l'Etat belge.

III. Les ouvrages généraux suggérant une réflexion sur l'Etat belge.

Cette bibliographie n'a nullement la prétention d'être un relevé systématique de tous les ouvrages consacrés à la Belgique; toutefois, nous espérons qu'elle vous rendra des services utiles pour vos recherches futures. La classification des œuvres est fonction de leur date de parution.

### I. Les ouvrages relatifs à l'Histoire de Belgique

Nous nous permettons de renvoyer le lecteur aux références reprises dans les articles respectifs des Professeurs Jean Stengers et Hervé Hasquin.

Parmi les ouvrages de référence on citera :

– PIRENNE H., *Histoire de Belgique, des origines à nos jours*, 4 volumes, éd. La Renaissance du Livre, Bruxelles, 1948-1953.

Nul besoin de présenter le Professeur Pirenne dont la réputation dépasse largement nos frontières. Dans son ouvrage «Histoire de Belgique», il nous livre une œuvre d'ensemble et de synthèse. La Belgique forme en effet une entité sans frontières naturelles, où l'on parle 2 langues et qui subit les influences des pays voisins. C'est en partant de ce constat que H. Pirenne va «chercher le secret de notre histoire» dans celles des grands Etats qui nous entourent et considérer la Belgique, divisée ethnographiquement entre la race romane et la race germanique, de même qu'elle l'est politiquement entre la France et l'Allemagne, comme «un microcosme de l'Europe occidentale».

L'auteur s'est surtout intéressé à la formation de la Belgique plutôt qu'à son histoire politique.

- *Histoire de la Belgique contemporaine, 1830-1914*, 3 tomes, librairie Albert Dewit, Bruxelles, 1928.

A la veille du centième anniversaire de l'indépendance nationale, plusieurs historiens ont voulu faire connaître aux jeunes générations de Belges l'évolution de notre pays, d'où la naissance de cet ouvrage.

Le 1<sup>er</sup> volume explique la formation de l'Etat belge ainsi que ses relations avec les autres nations. Il y est également question de l'histoire de nos institutions représentatives.

Le 2<sup>e</sup> volume est relatif à l'histoire des partis ainsi qu'à la défense nationale, à l'enseignement et à l'action sociale.

Enfin, le 3<sup>e</sup> volume reprend le tableau de la Belgique religieuse, l'étude des grands courants historiques, scientifiques et philosophiques ainsi que l'analyse des mouvements littéraires et artistiques.

- BARTIER J., BAUDHUIN F., HAAG H., PIRENNE J.-H., STENGERS J., WANTY E., WILLEQUET J., *Histoire de la Belgique contemporaine 1914-1970*, éd. La Renaissance du Livre, Bruxelles, 1974, 440 pages.

Cette œuvre est en quelque sorte une mise à jour de l'Histoire de Belgique de Henri Pirenne qui s'achève à la guerre de 1914-1918. Vers les années 1960, la Belgique connut une nouvelle étape historique, se caractérisant par la création du Marché commun, par la décolonisation, par l'accélération des progrès de la technologie. Il devenait ainsi nécessaire de donner à l'Histoire de Belgique, un prolongement tout en respectant l'esprit de son créateur.

- NOTHOMB J.-B., *Essai historique et politique sur la Révolution belge*, 3 tomes, 4<sup>e</sup> éd., librairie européenne C. Muquardt, 1876.
- POULLET E., *Histoire - politique interne de la Belgique*, éd. Charles Peeters, Louvain, 1879, 718 pages.
- DE LICHTERVELDE L., *Le Congrès national de 1830, études et portraits*, éd. Albert Dewit, Bruxelles, 1922, 209 pages.
- VERHAEGEN P., *La Belgique sous la domination française, 1792-1814*, 3 tomes, éd. Goemaere, 1926.

Parmi les périodes de notre histoire, il en est une qui a eu une influence considérable sur nos destinées; il s'agit de la domination française sur nos provinces.

L'ouvrage de P. Verhaegen nous retrace les différentes étapes de cette occupation française.

- HÖJER C.-H., *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, éd. Uppsala Och, Stockholm, 1946, 373 pages.

L'objectif poursuivi par l'auteur de cet ouvrage est de décrire le régime parlementaire belge tel qu'il a fonctionné de 1918 à 1940. L'auteur combine à une analyse historique des conclusions d'ordre systématique.

Le livre comprend 3 parties. L'une est consacrée aux questions linguistiques et à la structure de nos partis politiques. L'autre est relative à l'analyse des gouvernements belges qui se succédèrent de 1918 à 1940 et plus particulièrement aux crises gouvernementales. Enfin, la dernière partie porte sur l'examen des facteurs fondamentaux du parlementarisme belge de l'entre-deux-guerres.

- WILLAERT S.J., *Histoire de Belgique*, 7<sup>e</sup> éd., Casterman, Tournai, 1947.
- *Mélanges d'histoire offerts à Léon Van Der Essen*, éditions universitaires, Bruxelles-Paris, 1947, 566 pages.
- BRONNE C., *L'amalgame* (La Belgique de 1814 à 1830), éd. A.D. Goemare, 1948, 406 pages.
- VAN KALKEN F., *Histoire de la Belgique et de son expansion coloniale*, Office de Publicité, 1954, 869 pages.
- DUMONT G.-H., *Histoire des Belges*, 3 volumes, éd. Charles Desbart, Bruxelles, 1954.

Cet ouvrage est un travail de synthèse par lequel Monsieur Dumont nous démontre que la théorie en vertu de laquelle la Belgique est une pure création de la diplomatie européenne au lendemain de la Révolution de 1830, est inexacte. Ainsi, il parvient à mettre en évidence avec clarté, les différents éléments qui, depuis la fin du Moyen Age, caractérisent notre Nation.

- Commission royale d'Histoire, volume jubilaire à l'occasion du cent vingt-cinquième anniversaire de la Commission, éd. Duculot, Gembloux, 1959, 662 pages.
- LUYKX T., *Heden daagse politieke Geschiedenis van België*, 2 volumes, éd. Story-Scientia, Gent, 1961, 164 pages.
- VAN WERVEKE H., *Geschiedenis van België*, éd. Story-Scientia, Gent, 1961, 166 pages.
- LUYKX T., *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*, éd. Elsevier, Bruxelles-Amsterdam, 1964, 559 pages (une édition complétée par M. Platel a paru en 2 volumes en 1985).

Cet ouvrage du Professeur Theo Luykx nous donne un aperçu complet des principaux faits qui sont intervenus dans notre histoire politique. L'interprétation des événements est objective et l'analyse est chronologique. L'ouvrage est divisé en 3 parties en fonction de l'évolution de notre système électoral. La première partie correspond à l'époque du suffrage censitaire (1830-1893); la seconde partie englobe la période du vote plural (1894-1919); enfin la dernière partie est consacrée à l'époque du suffrage universel pur et simple (1919 à nos jours).

- BRASSINNE J., «La Réforme de l'Etat (II) : de la Commission du Sénat au Gouvernement Martens II, du 24 octobre 1979 au 24 janvier 1980», *C.R.I.S.P.*, n<sup>os</sup> 874-875, 1980, 77 pages.



WITTE E., CRAEYBECKX J., *Politieke geschiedenis van België sinds 1830 spanningen in een burgerlijke democratie*, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Anvers, 1981, 536 pages.

VAN VELTHOVEN H., *Schematisch overzicht, geschiedenis van België sedert 1830*, De Sikkel, Malle, 1985.

MABILLE X., *Histoire politique de la Belgique*, ouvrage du C.R.I.S.P., 1986, 396 pages.

Principal observateur de la vie politique belge, Xavier Mabilie nous livre par cet ouvrage une histoire politique de la Belgique remarquable. L'objectif de ce livre est de répondre à la fois à l'intérêt du public pour le passé et à ses préoccupations pour le présent.

Le point de départ de son étude se situe en 1780, date à laquelle s'achève l'Ancien Régime et où s'amorcent à la fois des mouvements durables de laïcisation, de centralisation et d'industrialisation. Cet ouvrage retrace toute la genèse de l'Etat belge jusqu'aux plus récentes réformes institutionnelles.

– WITTE E., CRAEYBECKX J., *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, éd. Labor, 1987.

Consultez également les revues suivantes :

– «Histoire et Historiens depuis 1830 en Belgique», *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1981/1-2, 236 pages.

– Val. R. LORWIN, «Conflits et compromis dans la politique belge», *C.R.I.S.P. C.H.*, n° 323, 10 juin 1966.

– LADRIERE J., «Caractères généraux de la décision politique en Belgique», *C.R.I.S.P. C.H.*, nos 372-373, 8 septembre 1967.

– LADRIERE J., «Le système politique belge : situation 1970», *C.R.I.S.P. C.H.*, n° 500, 20 novembre 1970.

– GERARD-LIBOIS J. et MABILLE X., «Facteurs et acteurs de changement : 1959-1983», *C.R.I.S.P. C.H.*, n° 1.000, 17 juin 1983.

– BRASSINNE J., MABILLE X., «La crise gouvernementale décembre 1987 - mai 1988», *C.R.I.S.P. C.H.*, nos 1198-1199, 1988.

## II. Les ouvrages juridiques relatifs aux structures de l'Etat belge

### A. Les études du XIX<sup>e</sup> siècle

– VAN HOOREBEKE E., *Manuel du droit public interne de la Belgique*, Gand, 1848.

– HAVARD J.-M., *Eléments du droit public et du droit administratif en Belgique*, 2 volumes, Bruxelles, 1851.

– VERHAEGEN E., *Etudes de droit public*, éd. Claassen, 1859, 349 pages.

- DOCQUIER A., *Manuel des institutions constitutionnelles et administratives. Des droits et des devoirs des Belges*, 2<sup>e</sup> éd., Mons, 1873.
- POULLET E., *Origines, développements et transformations des institutions dans les anciens Pays-Bas*, 2<sup>e</sup> éd., Manceaux, 1884, 528 pages.
- CHRETIEN P., *Essai sur le droit public de la Belgique*, Société belge de Librairie, Bruxelles, 1890, 427 pages.
- DE CAVALHO Ebehding, *Droit public belge*, Bruxelles, 1895, 154 pages.

## **B. Les études du xx<sup>e</sup> siècle**

### *a) de 1900 à 1969*

- GIRON A., *Eléments de droit public*, éd. Manceaux, Bruxelles, 1900, 579 pages.
- VAN ACKER K. zoon, *Overzicht der Staatsinstellingen van België*, éd. A. Siffer, Gand, 1906, 135 pages.
- VIGNOL V., *Notions sur la Constitution belge et les lois politiques et administratives*, Liège, 1906.
- ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, 3 tomes, éd. Des-sain, 1911.
- DE COCK M., *Elément du droit public et du droit privé belges*, éd. Larcier, Bruxelles, 1912, 217 pages.
- ERRERA P., *Sommaire du Cours de droit public belge*, Librairie Falk fils, Bruxelles, 1922, 110 pages.
- MENNEKENS J., *De belgische Grondwet*, 2<sup>e</sup> éd., Bruges, 1931.
- DE LICHTERVELDE J., *La structure de l'Etat belge*, Louvain, 1932.
- ROLIN H., *Sommaire du cours de droit public*, Bruxelles, 1935.
- BRANTS Karel, *De Staatsinrichting van België, Beginselen van grondwettelijk recht en van administratief recht*, éd. Standaard-Boekhandel, 4<sup>e</sup> éd., 1947, 332 pages.
- VAN MOL H., *Manuel de droit constitutionnel de la Belgique*, 12<sup>e</sup> éd., Liège, 1949.
- LAURENT A., *Notions de droit constitutionnel de la Belgique*, Verviers, 1950.
- DOR G., *Notes de droit public*, 3 fascicules, 6<sup>e</sup> éd., Presses universitaires de Liège, 1953, 582 pages.
- BRANTS K., KETELAER C., *De staatsinrichting van België*, 5<sup>e</sup> éd., revue et augmentée par R. Haesendonck, Bruxelles, 1959.
- FLAMME M.-A., *Notions de droit public et administratif*, 2 volumes, éd. Presses universitaires de Bruxelles, 1959, 194 pages.
- WAUTIER J., *Cours de droit constitutionnel*, Bruxelles, 1959.
- ORBAN P., *L'évolution constitutionnelle en Belgique*, Athènes, 1960.
- VELU J., *La dissolution du Parlement*, éd. Bruylant, 1966, 762 pages.

b) de 1970 à 1986

- DE MEYER J., *Staatsrecht*, 8<sup>e</sup> éd., éd. L. Wouters, 1972, 528 pages.
- DE STEXHE P., *La révision de la Constitution belge de 1968-1971*, soc. d'études morales, sociales et juridiques de Namur, éd. Larcier, 1972, 486 pages.

A l'origine, nos parlementaires étaient animés par le souci de mettre la Constitution belge en harmonie avec les nouveaux objectifs du droit international et de la préparer à l'édifice européen. Mais rapidement, les préoccupations de la politique intérieure, prirent le pas sur les impératifs de la politique étrangère.

Au Nord comme au Sud, on était de plus en plus convaincu que le régime unitaire de la Belgique était «dépassé». Notre Parlement s'est donc attaché à l'œuvre difficile de la révision de notre Constitution. Le Chevalier de Stexhe fut l'un des membres les plus actifs de la Commission du Sénat désignée pour l'élaboration des nouveaux textes. Dans cet ouvrage, l'auteur expose avec précision la démarche du constituant dans le mouvement de la Communautarisation.

- SENELLE R., *La révision de la Constitution de 1967-1971*, textes et documents, ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, 1972, 248 pages (voir les nouvelles éditions également).

De 1967 à 1971, les Chambres belges ont procédé à une révision de la Constitution afin de l'adapter à l'évolution des idées dans les domaines politique, économique et culturel. Cette étude du Professeur Senelle était au départ destinée à nos interlocuteurs étrangers mais elle est, en réalité, un remarquable outil de travail pour les spécialistes de la matière.

- DE GRAEVE E., VLAEMMINCK J., *Inleiding tot het grondwettelijk en het administratief recht*, 9<sup>e</sup> éd., Gand, 1972.
- WIGNY P., *Cours de droit constitutionnel*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1973, 312 pages.

L'originalité de ce cours, réside dans le choix qu'a fait le Professeur Wigny, de nous présenter le droit public belge complété par la science politique. Si l'on veut avoir une vue exacte du droit public belge, il ne suffit pas d'examiner les règles de droit écrit, encore faut-il étudier les pratiques, les coutumes et les traditions.

Le Professeur Wigny est donc animé par le souci de nous faire connaître un droit constitutionnel vivant «c'est-à-dire celui qui s'enrichit de toutes les expériences de l'histoire nationale».

- VANWELKENHUYZEN A., *Droit public, notes de cours*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, 1974-1975.
- VAN IMPE H., *Grondbegrippen van het Belgisch Staatsrecht*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1978, 196 pages.

- ANTHOON Georges, *Onmiddellijke Fase van de Staatshervorming*, Institut Emile Vandervelde, Bruxelles, 1979, 198 pages.  
Le 18 février 1970, le Premier Ministre G. Eyskens prit la parole devant la Chambre des Représentants pour déclarer que l'Etat unitaire belge tel qu'il était régi à cette époque, était complètement dépassé par les événements. Depuis lors, une série d'architectes se sont succédé pour faire de la Belgique une œuvre rénovée. Mais le travail s'annonça fastidieux de sorte qu'il fut entrepris en 3 phases. Monsieur Anthoon nous décrit la première d'entre elles avec simplicité et clairvoyance. Son ouvrage est non seulement destiné aux spécialistes mais aussi aux citoyens.
- Fonds d'études sur le droit des Communautés et des Régions, *Dossier pour une Constitution nouvelle*, éd. Cabay, Louvain-la-Neuve, août 1979, 187 pages.  
Ce dossier contient une documentation très bien sélectionnée et suscite chez le lecteur une réflexion sur les contours d'une œuvre constitutionnelle plusieurs fois remaniée.
- VAN WELKENHUYZEN A., VELU J., DELPEREE F., SALRON J., DE MEYER J., TAPIE P., DUMON F., *La réforme de l'Etat, 150 ans après l'indépendance nationale*, éd. Jeune Barreau, 1980, 445 pages.
- DELPEREE F., *Droit constitutionnel*, 2 tomes, éd. Larcier, 1980.  
Le Professeur De Visscher P. a écrit dans la préface de cet ouvrage : «Chroniqueur attentif et écouté de nos crises politiques et constitutionnelles, le Professeur Delpérée n'a pas redouté de consacrer à la minute de vie constitutionnelle que la Belgique connaît en cette fin d'année 1980, un ouvrage de synthèse qui dépasse par l'ampleur de ses vues, par la richesse de sa documentation et par les perspectives d'avenir qu'il suggère, la partie d'un simple cours de droit public». Il est inutile d'ajouter quoi que ce soit à ce commentaire. Si ce n'est que la lecture de cet ouvrage est vivement conseillée (consultez également la toute dernière édition du Tome II - Le système constitutionnel, éd. Larcier, 1989, 282 pages).
- PERIN F., *Rapport sur les lois des 8 et 9 août 1980 sur les Communautés et Régions*, Journée d'étude du Jeune Barreau de Liège, 22 mai 1981, éd. Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, 1981.
- DILLEMANS R., DE MEYER J., VAN IMPE H., PERIN F., RIMANQUE K., VANWELKENHUYZEN A., DELPEREE F., MAST A., MARTENS W., DE SOMER P., *De Grondwet hondervijftig jaar*, ontmoeting 7 februari 1981, éd. Bruylant, 1981, 184 pages.
- VAN BOL J.-M., *Politique économique et pouvoir régional*, éd. Cia-co, 1982, 192 pages.  
Le présent ouvrage se donne pour objet d'analyser le rôle des régions dans le domaine de la politique économique, depuis la loi spéciale du 8 août 1980. De toutes les matières attribuées aux

Communautés et aux Régions, c'est la politique économique qui a l'énoncé le plus détaillé, mais celui-ci est loin d'être clair. Les réserves de compétence au profit du pouvoir central sont aussi capitales que les compétences régionales elles-mêmes.

Cette étude comporte 3 parties : elle retrace d'abord la genèse du concept de politique économique régional, ensuite elle vise à dégager la portée de la compétence économique des Régions et enfin, elle tente de situer le pouvoir régional par rapport à celui de l'Etat.

– TAPIE P., HANOTIAU M., *Les compétences régionales et communautaires, les lois des 8 et 9 août 1980 et la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Centre d'Etudes juridiques des problèmes régionaux, colloque du 22 octobre 1982, Namur, 65 pages.

– CEREXHE E., DELPEREE F., DE STEXHE P., HANOTIAU M., LEJEUNE M., TAPIE P., ULLMANN Ph., VAN BOL J.-M., *Les compétences régionales et communautaires*, Centre d'Etudes juridiques des problèmes régionaux, Faculté de droit de Namur, 1983, 302 pages.

Les Professeurs présents à cette journée d'étude, ont essayé, chacun dans leur domaine, d'apporter une solution de clarification aux difficultés d'interprétation des compétences communautaires et régionales.

– MAST A., DUJARDIN J., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, éd. Story-Scientia, 1983, 603 pages.

Messieurs Mast et Dujardin ont voulu, par cette étude, exposer clairement les compétences et le fonctionnement des différentes institutions qui composent notre pays depuis la réforme d'août 1980, afin de trouver un point d'équilibre entre les compétences attribuées aux Régions et Communautés et les compétences résiduelles du législateur national.

– LAUVAUX Ph., *La dissolution des assemblées parlementaires*, Centre interuniversitaire belge de droit comparé, éd. Economica, 1983, 489 pages.

Le présent ouvrage est consacré à l'étude du droit de dissolution, dans tous ses aspects et toutes ses utilisations. Monsieur Lauvaux critique et conteste les systématisations souvent trompeuses des théories constitutionnelles classiques. La première partie du livre est consacrée à l'examen des systèmes de dissolution en application dans les Etats. La deuxième partie étudie successivement les effets juridiques, puis les effets politiques et les fonctions de la dissolution. Enfin le dernier chapitre est relatif aux fonctions positives du droit de dissolution.

– LAGASSE Ch.-E., *La contre-réforme de l'Etat, panorama des institutions politiques de la Belgique*, 2<sup>e</sup> éd., éd. Ciaco, 1984.

D'année en année, notre Etat subit des réformes, nos hommes politiques rédigent des programmes, risquent des accords, les désa-

vouent plus tard. Bref, l'homme de la rue ne sait plus quoi penser ! Par cet ouvrage, Monsieur Lagasse a voulu remettre les pendules à l'heure et ainsi dresser la carte de nos institutions. Par la force des choses, la société belge actuelle est profondément différente de celle de 1830-1831, dès lors il s'avérait nécessaire de doter la Belgique d'un nouvel habit juridique.

- VAN IMPE H., BAETEMAN M., PEDE J., *De Vlaamse Raad*, éd. Kluwer Antwerpen, 1985, 89 pages.
  - YSEBAERT C., *Politiek Zakboekje 1985*, Martens V, éd. Kluwer-Knack, 1985.
  - VAN IMPE H., *Het belgisch grondwettelijk recht, in kort bestek*, éd. Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 1985, 109 pages.
- Une œuvre constitutionnelle forme un tout : un Etat n'existe pas à côté des institutions mises en place, au contraire c'est un système dans lequel le fonctionnement de chaque entité aura une influence sur les autres composantes, c'est à partir de cette idée que Monsieur Van Impe nous fait une description de la structure de l'Etat belge.
- PERIN F., *Cours de droit constitutionnel*, 2 tomes, Presses universitaires de Liège, 1986.
  - ALEN A., DUJARDIN J., *Casebook, Belgisch grondwettelijk recht*, éd. Story-Scientia, 1986, 993 pages.
  - VELU J., *Droit public, le statut des gouvernants*, tome I, éd. Bruylant, Bruxelles, 1986.

L'étude du Professeur Velu comprend en réalité 3 tomes et se divise en deux parties. La première est relative au statut des gouvernants et elle fait l'objet des deux premiers tomes. La seconde partie est quant à elle consacrée au statut des gouvernés et elle est reprise dans le troisième tome.

Cet ouvrage est remarquable à plus d'un titre. Tout d'abord il s'agit d'un instrument de travail exemplaire car il regorge de références utiles. Il est rédigé dans une langue claire, neutre et transparente. Les analyses du Professeur Velu sont toujours précises et complètes. Enfin, le Professeur Velu incite non seulement ses étudiants de l'Université libre de Bruxelles mais également ses lecteurs à pousser leurs réflexions au-delà du simple apprentissage de la matière.

- ALEN A., *Algemene inleiding tot het belgisch publiek recht*, éd. Story-Scientia, 1986, 360 pages.
- c) *Les ouvrages et articles récents de 1987-1988-1989*
- CEREXHE E., PIETTE C., *La Constitution belge et les lois de réforme de l'Etat. Extraits des décisions de la Cour d'arbitrage*, éd. De Boek-Wesmael, Bruxelles, 1987.
  - DELPEREE F., JONGEN F., *Quelle révision constitutionnelle?*, Centre d'Etudes constitutionnelles et administratives, U.C.L., collection Droit public, éd. Academia-Bruylant, 1987, 218 pages.

Cet ouvrage est original à plusieurs égards. De l'avis de ses auteurs, il est par définition inclassable. En effet, on ne peut le qualifier d'essai de droit constitutionnel car les questions d'un droit à réviser l'emportent sur celles d'un droit à commenter.

Il ne s'agit pas non plus d'un exercice de prospective politique. Il n'appartient pas à la doctrine de se substituer à ceux qui, au parlement et au gouvernement, ont pour mission de tracer les grandes lignes de conduite de notre Etat. Enfin, on ne peut pas dire qu'il s'agisse d'une œuvre de documentation scientifique purement et simplement car les commentaires sont accompagnés de remarques critiques. Les auteurs ont choisi d'analyser la constitution, article par article, chaque disposition est accompagnée d'un commentaire ainsi que des propositions et des projets de révision déposés à leur propos.

– Centre d'Etudes constitutionnelles et administratives de l'Université catholique de Louvain, *La constitution belge et ses lois d'application*, collection Droit public, éd. Académia-Bruylant, 1987, 162 pages.

– DE CUYPER A.G., DE BRUYNE J.G.L., *De Staatshervorming bijzondere problemen*, éd. De Bruyne P.V.B.A., 1987, 317 pages.

Avec la révision constitutionnelle de 1980, les Régions et les Communautés se sont vu attribuer une série de compétences, l'Etat central étant toujours compétent dans certaines matières fondamentales. Ce partage de compétences ne s'est pas fait sans mal. Les auteurs de l'ouvrage soulignent le manque de précision dans la définition des attributions respectives. Ils ont dès lors voulu comprendre la portée de ce partage ainsi que le mode de financement des Régions et des Communautés. Les auteurs formulent ainsi de nouvelles suggestions sans toutefois vouloir imposer la vision flamande relative à ces matières.

– CEREXHE E., HAUBERT B., HAUMONT F., DUFRANNE P.-M., LE HODEY F., JADOT B., SLEGGERS Ph., *Cycle de formation sur les compétences régionales*, Faculté de droit de Namur, Centre de droit régional, 1987.

L'ouvrage aborde plusieurs domaines touchés par la régionalisation. Ainsi il y est question des compétences des Régions en matière d'énergie, d'aménagement du territoire, de politique industrielle, d'environnement, en matière d'eau et en matière de politique du logement.

– LEJEUNE M., *Les relations internationales des Communautés et des Régions belges*, Centre de droit régional, Faculté de droit de Namur, éd. De Boeck-Université, 1987, 160 pages.

La réforme de l'Etat belge, en principe purement interne, a eu des répercussions sur ses relations extérieures. Les nouvelles entités composantes de l'Etat se sont en effet efforcées d'affirmer leur exis-

tence et leur autonomie sur la scène internationale, heurtant ainsi la position des autorités centrales qui entendaient préserver à l'extérieur l'unité de la Belgique et de sa politique étrangère.

Monsieur Lejeune s'est attaché à démêler ce conflit juridique et pour ce faire, il a répondu à plusieurs questions fondamentales : Les Communautés sont-elles investies d'une réelle personnalité juridique internationale ? Le constituant leur a-t-il implicitement confié un véritable «Treaty making power» ?

- HAUBERT B., *Politique énergétique et pouvoir régional, le cas de la Wallonie*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1987, 198 pages.

Béatrice Haubert a limité l'objet de son livre à une matière qu'elle maîtrise parfaitement ; «La politique de l'énergie en Région wallonne». En effet, elle a exercé ses fonctions à la Société de développement régional pour la Wallonie et au Ministère de la Région wallonne.

L'ouvrage est clair, précis et complet. Il a surtout le mérite d'associer à la critique du praticien, celle du juriste.

Béatrice Haubert a su mettre en évidence toutes les difficultés que soulève l'application de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980.

- VANDERVEEREN Ch., VAN ROMPUY P., HEREMANS D., HEYLEN Els., *De Economische en Monetaire Unie in de Belgische Staatshervorming - Juridische en economische aspecten*, éd. Maklu, Antwerpen, 1987, 250 pages.
- SENELLE R., CLEMENT E., *De Preconstituante 1987*, éd. die Keure, 1988, 190 pages.
- ALEN A., SUETENS L.-P., *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, éd. Story-Scientia, 1988, 383 pages.

Partant de la déclaration de révision de la Constitution du 8 novembre 1987, les auteurs ont mis en évidence les 7 difficultés de la réforme de l'Etat belge. Les 7 points cruciaux de cette nouvelle construction politique, juridique sont :

- la problématique des Compétences des Communautés et des Régions
  - les pouvoirs implicites
  - l'activité de la Cour d'arbitrage
  - l'autonomie financière des Régions et des Communautés
  - la protection des minorités
  - la communautarisation de l'enseignement
  - la réforme du Sénat.
- Ministère de la Communauté flamande, *Bijzondere wet tot hervorming der instellingen, staatshervorming*, 1988-1989, 43 pages.
  - X., «La révision de la constitution, juillet 1988», *C.R.I.S.P. C.H.*, n° 1.207, 1988, pp. 3 à 31.



- HAUBERT B., VANDERNOOT P., «La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988», *Administration publique*, 1988, pp. 211 à 267.
  - BLANPAIN R., *Bevoegdheden van Gemeenschappen en gewesten, hervorming van de instellingen, 1970-1971-1980-1988*, éd. Die Keure, 1988, 349 pages.
  - VAN DE VELDE E., *Financiële gevolgen van de Staatshervorming*, éd. die Keure, 1988, 76 pages.
  - INSTALLE M., PEFFER M., «Le financement des Communautés et des Régions dans l'accord gouvernemental de mai 1988, Principes, Mécanismes, Tendances», *C.R.I.S.P. C.H.*, n<sup>os</sup> 1209-1210, 1988, pp. 3 à 69.
  - MOLITOR A., «La première phase des nouvelles réformes», *Administration publique*, 1988, pp. 268 à 278.
  - SCHOONBROODT R., *Unifier les institutions qui gouvernent Bruxelles*, éd. Atelier de Recherche et d'action urbaines.
  - Centre d'Etudes des institutions politiques, *Un statut pour Bruxelles*, avril 1988, éd. du Centre d'Etude des institutions politiques A.S.B.L., 1988, 36 pages.
- La loi spéciale du 8 août 1980 a tenu en suspens la problématique de la Région bruxelloise. Au cours de ces dernières années, le problème de Bruxelles a suscité des réflexions divergentes. Ainsi, les milieux politiques se sont essentiellement intéressés aux aspects linguistiques et communautaires de la question alors que les milieux économiques ont surtout pris en considération les nouvelles fonctions que serait appelée à assumer la Région Bruxelles-Capitale. Le Centre d'Etude des institutions politiques a voulu mettre au point un schéma de statut susceptible de faire l'objet d'un consensus, en insistant sur l'épanouissement économique de Bruxelles.
- GEHLEN S., «Bruxelles, région à part entière?, à propos de la révision de l'article 108ter de la Constitution», *Administration publique*, 1988, pp. 200 à 210.
  - MOUREAUX Ph., *Bruxelles, ses institutions et son financement*, éditeur Ph. Moureaux, 1989, 238 pages.
  - BOURTEMBOURG J., «L'enseignement et la communautarisation», *Administration publique*, 1988, pp. 183 à 199.
  - BRAEKEN R.-M., «Communautarisation de l'enseignement», *Le mouvement communal*, n<sup>o</sup> 10, 1988, pp. 375 à 378.
  - VENY L., «Onderwijs en Grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen in zake onderwijs», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht*, 1988, pp. 573 à 601.
  - DELPEREE F., LEJEUNE Y., *La collaboration de l'Etat, des Communautés et des Régions dans le domaine de la politique extérieure*, éd. Academia-Bruylant, 1988.

- HAEX F., «L'extension de la réforme institutionnelle et les communes», *Le mouvement communal*, n° 10, 1988, pp. 370 à 374.
- LEBOUTTE J.-M., «Les modifications apportées par les lois des 8 et 9 août 1988 à l'organisation et à l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur les actes des autorités communales», *Le mouvement communal*, n° 10, 1988, pp. 379 à 385.
- Documents relatifs à la réforme institutionnelle de 1988, voir *Administration publique*, 1988, pp. 279 à 305.
- UYTENDAELE M., «Le Sénat et la Réforme des institutions», *C.R.I.S.P. C.H.*, n°s 1196-1197, 1988, pp. 3 à 51.
- LAUVAUX Ph., *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Centre de droit public de l'Université de Bruxelles, éd. Bruylant, 1988, 300 pages.

Afin d'assurer une plus grande stabilité des gouvernements, on vit apparaître au lendemain de la première Guerre mondiale, des «constitutions dites de Professeurs». En effet, ces constitutions contiennent de nombreuses règles juridiques qui visent à régir rationnellement le régime parlementaire. Ainsi, le parlementarisme qui était au XIX<sup>e</sup> siècle, purement coutumier, s'est transformé en ce début du XX<sup>e</sup> siècle en une doctrine rigide.

Malgré l'échec de cette démarche, un nouveau mouvement de rationalisation se manifesta après la guerre 1940-1945. Parallèlement, dans les pays nordiques, on assistait à l'implantation du régime parlementaire, favorisée par une très longue évolution. Mais cette fois ce sont les règles coutumières qui sont les piliers du parlementarisme. Les systèmes rationalisés des constitutions française et allemande ont inspiré notre législateur belge dans la loi du 8 août 1980, créant les institutions des Communautés et des Régions.

Malheureusement notre système parlementaire se caractérise par son instabilité et son inefficacité. C'est pourquoi, l'auteur se demande si les règles coutumières du parlementarisme scandinave ne seraient pas plus appropriées à notre régime parlementaire.

L'auteur examine enfin la question de la stabilité gouvernementale et fait remarquer qu'il serait peut-être préférable de renoncer au principe de la responsabilité politique de l'exécutif et d'instaurer ainsi un système directorial tel qu'il fonctionne dans la Confédération helvétique.

- LAGASSE Ch.E., *Les institutions politiques de la Belgique*, éd. Ciaco, 1988, 286 pages.
- BLANPAIN, BOES, SUETENS, LEYSEN, ALEN, PEETERS, SUY, *Staat gemeenschappen en gewesten, hervorming van de instellingen*, éd. die Keure, 1989, 144 pages.

- MEAN A., *Comprendre la Belgique fédérale. Les nouvelles institutions*, Document de «La Libre Belgique», 1989, 70 pages.  
Ce document est précieux pour celui qui ignore tout de nos institutions. Mais il peut également avoir toute son utilité pour les juristes ou les spécialistes de la matière qui s'en serviront à titre de document de synthèse.
- DELPEREE F., «La réforme de l'Etat - La voie fédérale», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 2-3.
- JONGEN F., «La réforme de l'Etat - Les innovations institutionnelles», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 40-42.
- LEROY Michel, «La réforme de l'Etat - La communautarisation de l'enseignement», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 71 à 74.
- UYTENDAELE M., «La réforme de l'Etat - Les nouvelles compétences communautaires autres que l'enseignement», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 103 à 106.
- ERGEC R., «La réforme de l'Etat - Les compétences économiques», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 141 à 143 (voir également les remarques de P. LEGROS dans le *J.T.* 1989, p. 243).
- JADOT B., «La réforme de l'Etat - Les compétences régionales dans les matières autres que celles qui concernent l'économie», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 178 à 181.
- LEJEUNE Y., «La réforme de l'Etat - Les nouvelles institutions bruxelloises», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 209 à 214.
- TULKENS F., Chronique judiciaire : colloque du sujet de la Région Bruxelles-Capitale, les 16 et 17 mars 1989, U.C.L., *Journal des Tribunaux*, 1989, p. 242.
- SCHOLSEM J.-C., «La réforme de l'Etat - Les nouvelles règles de financement», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 251 à 259.
- DEHOUSSE F., «La réforme de l'Etat - Les relations internationales», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 283 à 285.
- UYTENDAELE M., LAGASSE Ch.E., LEJEUNE Y., «La réforme de l'Etat - A propos des ordonnances de la Région bruxelloise», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 412 à 415.
- Colloque au sujet de la Région Bruxelles-Capitale, des 16 et 17 mars, organisé par le Centre d'Etudes constitutionnelles et administratives de l'Université catholique de Louvain, éd. Bruylant, 1989, 384 pages (voir à ce propos le commentaire de Monsieur UYTENDAELE M., dans le *Journal des Tribunaux*, 1989, p. 555).
- LEROY M., «Sens et non-sens dans le règlement des conflits», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 557 à 561.
- NEUVENS C., «La coopération belgo-belge», *Journal des Tribunaux*, 1989, pp. 561 à 563.
- BRASSINNE J., «Les nouvelles institutions politiques de la Belgique», Dossier du *C.R.I.S.P.* n° 30, 6 fascicules, 1989.

### III. Les ouvrages généraux suggérant une réflexion sur l'Etat belge

- PICARD E., *Essai d'une psychologie de la nation belge suivi de l'idée du droit en Belgique*, éd. Larcier, 1906.

Pour expliquer la portée de ce livre, il convient d'en lire l'extrait suivant : «Un éminent historien allemand, Karl Lamprecht, à peine de retour à Leipzig après un séjour en Belgique, écrivait récemment à Henri Pirenne : — ce que je tiens à vous exprimer avant tout, c'est la nouvelle impression que je rapporte chez moi, celle de l'originalité de la culture belge. Si difficile soit-il d'exprimer les nuances qui séparent la Belgique de ses voisins, encore ces nuances sont-elles là et se ressentent-elles clairement».

Tout au long de cet essai, Edmond Picard va s'efforcer de mettre en évidence les caractéristiques de l'«Ame nationale belge».

- PERIN F., *La Démocratie enrayée - Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1960, 280 pages.

Dans cet ouvrage, François Perin analyse avec un esprit critique le régime parlementaire belge. De 1918 à 1958, l'expérience fut très mouvementée, nos gouvernements se succédèrent rapidement, la durée moyenne de vie de chacun d'eux était d'un peu plus d'un an et un mois. Ces périodes d'instabilité coïncidèrent généralement avec des époques marquées par des crises ou des réformes.

L'objectif poursuivi par François Perin n'est pas d'élaborer une œuvre à caractère historique mais bien de provoquer chez le lecteur une réflexion sur le fonctionnement du régime parlementaire belge.

- MEYNAUD J., LADRIERE J., PERIN F., *La décision politique en Belgique, le Pouvoir et les groupes*, Cahiers de la fondation nationale des Sciences politiques, C.R.I.S.P., Bruxelles, éd. Librairie Armand Colin, 1965, 387 pages.
- CLIO, *Pourquoi pas toute l'histoire de Belgique?*, 3 tomes, éd. Pourquoi pas?, 1966.
- PERIN F., DAYEZ E.-Ch., *La Belgique est-elle morte?*, éd. Fayard, Paris, 1969.
- DU ROY A., *La guerre des Belges*, éd. du Seuil, 1968, 235 pages.
- LAGASSE Ch.-E., REMICHE B., *Une constitution inachevée*, La Renaissance du Livre, 1973, 172 pages.

L'œuvre de révision constitutionnelle a été brusquement interrompue en 1971, lorsque les autorités de ce pays ont pris conscience de leur impuissance à en contrôler l'aboutissement.

Dans certaines matières, la révision a été purement et simplement abandonnée, pour d'autres, le chantier de la révision est resté partiellement ouvert. Bref, notre constitution a été pendant quelques années le théâtre d'une histoire inachevée.

Le présent ouvrage essaie d'éclairer tant bien que mal le citoyen sur les subtilités de notre système étatique. Pour être souvent critique, l'analyse n'en est pas moins sincère.

- TOINT J., RAES J., MARECHAL L., *Une constitution fédérale pour la Belgique*, département de sociologie économique, Namur, 1976, 193 pages.
- HASQUIN H., dir. scientif., *La Wallonie. Le Pays et les hommes. 1<sup>re</sup> partie. Histoire. Economies. Sociétés. T. I : Des origines à 1830*, Bruxelles, 1975 (2<sup>e</sup> éd., 1979). T. II : *De 1830 à nos jours*, Bruxelles, 1976 (2<sup>e</sup> éd. complétée, 1980).
- GILLET R., *150 ans de vie politique*, éd. Paul Legrain, 1979.
- VAN DEN HAUTE J., *Belges réveillez-vous!*, éd. Delta, 1981, 156 pages.
- LEMAITRE H., *Les gouvernements belges de 1968 à 1980*, éd. Chauveheid, 1982.
- DELPEREE F., «Chroniques de crise, 1977-1982», *C.R.I.S.P.*, 1983, 286 pages.
- COLLIN F., DE SCHRIJVER A., EYSKENS G., HENRION R., LEBURTON E., MOLITOR A., VAN AUDENHOVE O., VAN HOUTTE J., VERMEYLEN P., *Res Publica Belgica 1945-75*, livre anniversaire des 25 années de publication de *Res Publica*, 1983, 686 pages.
- BECQUET Ch.-F., «L'impossible Belgique», *U.W.E.A.*, 1986.
- DELPEREE F., *Le nouvel Etat belge*, éd. Labor, Bruxelles, 1986.

Notre ensemble constitutionnel est loin d'être logique, il est même d'une complexité certaine. Le citoyen, face à cette organisation, est tenu de faire un apprentissage sérieux, pour y comprendre quelque chose.

Par cet ouvrage, Francis Delpérée tente de mettre en évidence les bases fondamentales du nouvel Etat belge.

Dans un premier chapitre, il procède à l'identification et à l'inventaire des acteurs du jeu politique (collectivités locales, les Communautés, les Régions, l'Etat).

Le second chapitre est consacré aux règles qui régissent l'organisation de cet assemblage.

Le troisième chapitre est relatif quant à lui aux nouvelles scènes du jeu politique à savoir les relations existantes entre la Belgique et les organisations internationales.

- Groep COUDENBERG, *Rapport Coudenberg, naar een nieuw België?*, éd. Lanoo, 1987, 207 pages.
- Groupe COUDENBERG, *Quelle Belgique pour Demain? Rapport Coudenberg*, éd. Duculot, Perspectives, 1987, 195 pages.

Selon ce groupe de réflexion, la Belgique est confrontée à un double problème : d'une part celui de son existence et d'autre part celui de l'adaptation de la démocratie et des institutions aux défis d'un

- monde qui se transforme rapidement et en profondeur. Le présent recueil n'a pas un caractère historique, ni sociologique ou de psychologie collective. Il se veut avant tout un instrument de réflexion au sujet du «mal belge». Dans une première partie, le groupe Coudenberg fait des constatations et dans la seconde il propose des solutions aux faiblesses de notre système institutionnel et politique.
- BRICMAN Ch., *Le chaudron des Belges*, éd. Le Pavé dans la Mare. Jacques Antoine, 1988, 61 pages.
  - PERIN F., *Histoire d'une nation introuvable*, éd. Paul Legrain, 1988, 310 pages.
  - MEAN A., *La Belgique de Papa : 1970, le commencement de la fin*, éd. Pol-His, 1989, 216 pages.

# Signatures

---

**Charles Bricman.** Journaliste

**Robert Collignon.** Sénateur-bourgmestre d'Amay. Docteur en droit (Université de Liège). Avocat. Considéré dans le peloton de tête des meilleurs parlementaires (*Le Soir, La Libre Belgique, De Standaard*). Activités innombrables au niveau des interventions (Justice - Intérieur - Missiles - Débats sur les Pouvoirs spéciaux - Rapporteur des Commissions spéciales). A présidé la Commission spéciale d'Enquêtes sur les Evénements du Heysel. Membre des Commissions de la Justice et des Relations extérieures. Membre de la Commission de la R.T.B.F. au Conseil de la Communauté française. Président de la Commission du Parti chargé des problèmes relatifs à la politique intérieure. Vice-président du Groupe socialiste au Sénat. Président du Groupe socialiste au C.R.W., chargé des relations avec l'Exécutif régional wallon. Président du Comité permanent des Fédérations socialistes wallonnes (mai 1988). Vice-président du Parti socialiste. Président de l'Office national des Pensions.

**Philippe De Bruycker.** Assistant au Centre de Droit public de l'U.L.B. Attaché parlementaire au Sénat.

**Herman De Croo.** Juriste. Professeur à l'Université de Bruxelles. Homme politique. Parallèlement à une carrière de juriste, assistant puis chargé de cours et professeur ordinaire dans sa faculté de droit, avocat de profession, Herman De Croo a parcouru pour ainsi dire l'ensemble des fonctions qu'un homme politique puisse connaître.

Député, élu sans interruption depuis près de 22 ans avec un chiffre de popularité qui le range parmi les tout premiers du pays, il fut successivement ministre de l'Education nationale, des Pensions, des Communications, des P.T.T., du Commerce extérieur. Président national d'une série d'organisations politiques.

Il publia des livres sur le Parlement, de nombreux articles en matière de droit public et de sociologie politique.

Il s'occupe à titre bénévole d'une série d'organisations aussi disparates que la Fondation de Cardiologie Princesse Liliane, la Médiathèque pour la Communauté flamande, Autoworld et du Centre d'études des partis libéraux en Belgique.

Né le 12 août 1937, il acheva ses études secondaires comme premier de son collège de jésuites à Mons et acquit avec grande distinction ses diplômes à l'Université Libre de Bruxelles.

**Nicole Delruelle-Vosswinkel.** Professeur à l'U.L.B.

**Antoine Duquesne.** Docteur en Droit de l'Université de Liège. Sénateur coopté et avocat. Ancien assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Liège. Chef de Cabinet du vice-premier Ministre, Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles entre 1981 et 1987. Ministre de l'Education nationale en 1987 et 1988.

**Mark Eyskens.** Né en 1933. Docteur en Sciences économiques (KUL). Docteur en Droit (KUL). Bachelier en Philosophie (KUL). MA en Economie (Columbia University New York). Professeur à la KUL (Faculté des Sciences économiques et d'Economie appliquée). Membre de la Kon. Academie voor Letteren, Wetenschap en Kunst. Ministre des Affaires étrangères. Ancien Premier Ministre. Ancien Ministre des Finances, des Affaires économiques, de la Coopération au Développement. Ancien Secrétaire d'Etat au Budget et à l'Economie régionale. Ancien Gouverneur du FMI et de la BIRD.

Auteur de e.a. *Economie als tijdverdrijf* (Antw. DNB, 1972), *Economie van Nu en Straks* (Antw. DNB, 1975), *Economie voor Iedereen* (Antw. DNB, 1987), *Ambrunetië* (Antw. DNB, 1974), *Ambrunise* (Brx. 1977), *Brief aan de Ambrunetiërs* (Antw. DNB, 1978), *Bron en Horizon* (Lannoo, 1985), *La Source et l'Horizon* (Ed. Duculot, 1985), *Het storende levensverhaal van Prof. J.K. Mortal* (Lannoo, 1988), *Economie pour tous* (Brx. 1989).

**Hervé Hasquin** (46 ans). Professeur d'Histoire moderne et contemporaine et de Philosophie de l'Histoire. Président de l'Institut d'Etude des Religions et de la Laïcité (Faculté de Philosophie et Lettres). Président du Conseil d'Administration et ancien Recteur de l'Université Libre de Bruxelles. Sénateur libéral. Auteur de cinq livres et d'une soixantaine d'articles. Concepteur et Directeur scientifique de dix ouvrages collectifs. Une partie importante de son œuvre est consacrée aux problèmes de l'identité nationale, à l'histoire de la Wallonie et du Mouvement wallon.

**François Jongen**. Avocat. Assistant à la Faculté de Droit de l'U.C.L.

**Roger Lallemand**. Docteur en Droit et Licencié en Philologie romane à l'U.L.B. Sénateur. Président de la Commission de la Justice. Avocat au Barreau de Bruxelles. Fondateur avec Lucien Goldmann du Centre de Sociologie de la Littérature de l'Université de Bruxelles. Membre du Haut Conseil de la Francophonie, présidé par François Mitterrand. Vice-Président du Conseil de la Langue française.

**Yves Lejeune**, Bachelier en Sciences économiques, sociales et politiques des Facultés Saint-Louis (1969). Licencié (1972) et Docteur en Droit (1983) de l'Université de Louvain. Chargé de cours à l'U.C.L. et à l'Institut Marie Haps (Bruxelles). Il a notamment publié *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse* (Paris, L.G.D.J., 1984). Ses autres publications traitent de diverses questions de droit international, de droit constitutionnel, de droit administratif et de théorie de l'Etat.

**Michel Leroy**. Docteur en Droit, Auditeur au Conseil d'Etat. Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles (droit public approfondi). Auteur de l'ouvrage *Les règlements et leurs juges* (Bruylant, 1987), et de multiples articles. Collabore avec J. Velu et Ph. Quertainmont au traité *Droit public* (t. 1<sup>er</sup> paru en 1986 chez Bruylant).

**Xavier Mabille**. Directeur général du Centre de Recherche et d'Information socio-politiques (CRISP). Maître de Conférences à l'U.L.B. Conseiller scientifique de l'*Encyclopaedia Universalis*. Auteur de *l'Histoire politique de la Belgique*.

**Pierre Mertens**. Directeur du Centre de Sociologie de la Littérature à l'Université libre de Bruxelles. Docteur en Droit et Licencié spécial en Droit international. Ecrivain. Auteur, entre autres, de *Terre d'asile*, *Les Bons Offices*, *Perdre* et *Les Eblouissements*. Vient de publier deux essais critiques : *L'Agent double* sur Gracq, Duras, Kundera aux éditions Complexe, et *Uwe Johnson, le scripteur de mur* aux éditions Actes Sud.

**Marc Platel**. Rédacteur en chef politique du *Belang van Limburg*.

**Philippe Quertainmont**. Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles et Directeur du Centre de Droit public à la Faculté de Droit.

**Henri Simons**. Député Ecolo, ancien Conseiller communal de Koekelberg. Membre de la Commission de la Réforme de la Constitution, des Réformes institutionnelles et du Règlement des Conflits et de la Commission mixte Chambre-Sénat sur les Réformes institutionnelles. Membre du Conseil de la langue française de la Communauté française de Belgique.

**Antoinette Spaak**. Candidate en Philosophie et Lettres à l'U.L.B. Député du Parlement belge. Membre du Front démocratique des Bruxellois francophones (F.D.F.). Ministre d'Etat. Présidente du Conseil de la Communauté française. Conseiller régional bruxellois depuis juillet 1989. Ancien Député du Parlement européen.

**Jean Stengers** est Professeur à l'U.L.B. et Membre de l'Académie royale de Belgique. Sa principale spécialité est l'histoire contemporaine. Il a publié, aux Editions Duculot, *Léopold III et le gouvernement : les deux politiques belges de 1940* (1980) et *Congo, mythes et réalités : cent ans d'histoire* (1989) et, aux Editions de l'Université de Bruxelles, *Histoire d'une grande peur : la masturbation* (1985).

**Robert Tollet**. Président du Conseil central d'Economie. Expert au Bureau du Plan. Chargé de cours à l'U.L.B.

**Philippe Toussaint**. Journaliste. Rédacteur en chef du *Journal des Procès*.

**Marc Uyttendaele**. Avocat. Chargé d'Enseignement aux Facultés de Droit et de Philosophie et Lettres de l'U.L.B. Assistant au Centre de Droit public de l'U.L.B. et Secrétaire de la Faculté de Droit de l'U.L.B.



**Pascale Vandernacht.** Licenciée en Droit. Collaboratrice universitaire au Sénat.

**Jan Velaers.** Docteur en Droit. Licencié en Philosophie. Chargé de cours (droit constitutionnel) à l'Universiteit Antwerpen (UFSIA).

**Robert Wangermée.** Administrateur général honoraire de la R.T.B.F. Professeur à l'Université de Bruxelles. Président du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et du Conseil de la Musique de la Communauté française.

---

# A l'enseigne de la Belgique nouvelle

---

Voulons-nous encore vivre ensemble, et si oui, à quel prix? Cette question, certes en filigrane de toutes les réformes institutionnelles opérées depuis près de deux décennies dans notre pays, n'a jamais fait l'objet d'un grand débat public. Sans doute, les hommes politiques ne l'ont-ils jamais provoqué, mais rien ne permet d'affirmer que les citoyens eux-mêmes aient souhaité qu'il se tienne. On peut se demander dès lors si les aspects les plus surprenants ou les plus criticables de notre système institutionnel ne sont pas simplement le reflet d'une grande incertitude nationale, seul patrimoine réellement commun à la plupart des Belges

Telle est la question à laquelle ont tenté de répondre des historiens, des spécialistes du droit, des hommes politiques, des journalistes...

---

Marc Uyttendaele	<b>L'idée de la Belgique: une nation par défaut</b>
------------------	---

---

## **Les racines historiques**

---

Jean Stengers	<b>La Belgique, un accident de l'histoire?</b>
---------------	--

---

Hervé Hasquin	<b>Quelle Révolution en 1830?</b>
---------------	-----------------------------------

---

Hervé Hasquin	<b>Les Wallons, la Belgique et Bruxelles. Une histoire de frustrations</b>
---------------	--

---

## **Mythes et réalités institutionnelles**

---

Xavier Mabille	<b>La faille du compromis</b>
----------------	-------------------------------

---

Jan Velaers	<b>La communauté et la région flamandes: leurs institutions, territoire et capitale. Pourquoi la Flandre?</b>
-------------	---

---

François Jongen	<b>Communauté française et Région wallonne Wallonie-Bruxelles, même combat?</b>
-----------------	---

---

Philippe De Bruycker	<b>Les nouvelles institutions bruxelloises</b>
----------------------	--

---

Marc Uyttendaele	<b>Arbitres et arbitrages nationaux</b>
------------------	---

---

Michel Leroy	<b>Les régions et les communautés, bancs d'essai de réformes nationales</b>
--------------	---

---

Philippe Quertainmont	<b>Le droit éclaté des finances publiques</b>
-----------------------	---

---

Yves Lejeune	<b>Cour d'arbitrage et Conseil d'Etat: leur mission juridictionnelle dans la Belgique nouvelle</b>
--------------	--

---

## **Regards croisés sur la Belgique**

---

Robert Collignon	<b>La Communauté française ou le paradoxe de la réforme de l'Etat</b>
------------------	---

---

Herman De Croo	<b>La réforme de l'Etat: un malentendu?</b>
----------------	---

---

Nicole Delruelle-Vosswinkel	<b>Le divorce belge: quelques aspects sociologiques de profonds malentendus</b>
-----------------------------	---

---

Antoine Duquesne	<b>Quelques considérations sur la réforme de l'Etat</b>
------------------	---

---

Mark Eyskens	<b>La réforme de l'Etat: un pari sur la loyauté fédérale</b>
--------------	--

---

Roger Lallemand	<b>Les écrivains belges de langue française face à la crise nationale et l'Etat démocratique moderne</b>
-----------------	--

---

Pierre Mertens	<b>Lettre</b>
----------------	---------------

---

Marc Platel	<b>Une symphonie inachevée</b>
-------------	--------------------------------

---

Henri Simons	<b>Ecologistes francophones et flamands: une démarche conjointe</b>
--------------	---

---

Antoinette Spaak	<b>Pour une belgitude fédérale</b>
------------------	------------------------------------

---

Robert Tollet	<b>Fédéralisme, unité monétaire et politiques contractuelles</b>
---------------	--

---

Philippe Toussaint	<b>Les frites, la poésie et l'amour</b>
--------------------	---

---

Robert Wangermée	<b>Les institutions nouvelles, la radiodiffusion et la musique</b>
------------------	--

---

Charles Bricman	<b>L'image de la Belgique: une esquisse post-moderne?</b>
-----------------	---

---

Pascale Vandernacht	<b>Bibliographie raisonnée</b>
---------------------	--------------------------------

---

## **Règles d'utilisation de copies numériques d'œuvres littéraires publiées par l'Université libre de Bruxelles et mises à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB**

L'usage des copies numériques d'œuvres littéraires, ci-après dénommées « copies numériques », publiées par l'Université Libre de Bruxelles, ci-après ULB, et mises à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB, ci-après A&B, implique un certain nombre de règles de bonne conduite, précisées ici. Celles-ci sont reproduites sur la dernière page de chaque copie numérique mise en ligne par les A&B. Elles s'articulent selon les trois axes : protection, utilisation et reproduction.

### **Protection**

#### **1. Droits d'auteur**

La première page de chaque copie numérique indique les droits d'auteur d'application sur l'œuvre littéraire.

#### **2. Responsabilité**

Malgré les efforts consentis pour garantir les meilleures qualité et accessibilité des copies numériques, certaines déficiences peuvent y subsister – telles, mais non limitées à, des incomplétudes, des erreurs dans les fichiers, un défaut empêchant l'accès au document, etc. -. Les A&B déclinent toute responsabilité concernant les dommages, coûts et dépenses, y compris des honoraires légaux, entraînés par l'accès et/ou l'utilisation des copies numériques. De plus, les A&B ne pourront être mises en cause dans l'exploitation subséquente des copies numériques ; et la dénomination des 'Archives & Bibliothèques de l'ULB' et de l'ULB, ne pourra être ni utilisée, ni ternie, au prétexte d'utiliser des copies numériques mises à disposition par eux.

#### **3. Localisation**

Chaque copie numérique dispose d'un URL (uniform resource locator) stable de la forme <[http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom\\_du\\_fichier.pdf](http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom_du_fichier.pdf)> qui permet d'accéder au document ; l'adresse physique ou logique des fichiers étant elle sujette à modifications sans préavis. Les A&B encouragent les utilisateurs à utiliser cet URL lorsqu'ils souhaitent faire référence à une copie numérique.

### **Utilisation**

#### **4. Gratuité**

Les A&B mettent gratuitement à la disposition du public les copies numériques d'œuvres littéraires publiées par l'ULB : aucune rémunération ne peut être réclamée par des tiers ni pour leur consultation, ni au prétexte du droit d'auteur.

#### **5. Buts poursuivis**

Les copies numériques peuvent être utilisés à des fins de recherche, d'enseignement ou à usage privé. Quiconque souhaitant utiliser les copies numériques à d'autres fins et/ou les distribuer contre rémunération est tenu d'en demander l'autorisation aux Archives & Bibliothèques de l'ULB, en joignant à sa requête, l'auteur, le titre, et l'éditeur du (ou des) document(s) concerné(s).

Demande à adresser au Directeur de la Bibliothèque électronique et Collections Spéciales, Archives & Bibliothèques CP 180, Université Libre de Bruxelles, Avenue Franklin Roosevelt 50, B-1050 Bruxelles.  
Courriel : [bibdir@ulb.ac.be](mailto:bibdir@ulb.ac.be).

#### **6. Citation**

Pour toutes les utilisations autorisées, l'utilisateur s'engage à citer dans son travail, les documents utilisés, par la mention « Université Libre de Bruxelles – Archives & Bibliothèques » accompagnée des précisions indispensables à l'identification des documents (auteur, titre, date et lieu d'édition).

#### **7. Liens profonds**

Les liens profonds, donnant directement accès à une copie numérique particulière, sont autorisés si les conditions suivantes sont respectées :

- a) les sites pointant vers ces documents doivent clairement informer leurs utilisateurs qu'ils y ont accès via le site web des Archives & Bibliothèques de l'ULB ;
- b) l'utilisateur, cliquant un de ces liens profonds, devra voir le document s'ouvrir dans une nouvelle fenêtre ; cette action pourra être accompagnée de l'avertissement 'Vous accédez à un document du site web des Archives & Bibliothèques de l'ULB'.

### **Reproduction**

#### **8. Sous format électronique**

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans ce règlement le téléchargement, la copie et le stockage des copies numériques sont permis ; à l'exception du dépôt dans une autre *base de données*, qui est interdit.

#### **9. Sur support papier**

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans ce règlement les fac-similés exacts, les impressions et les photocopies, ainsi que le copié/collé (lorsque le document est au format texte) sont permis.

#### **10. Références**

Quel que soit le support de reproduction, la suppression des références à l'ULB et aux Archives & Bibliothèques de l'ULB dans les copies numériques est interdite.