

FRITS GORLÉ (Bruxelles)

## La Réforme de l'Etat en Belgique

Le problème de la réforme de l'état a dominé la vie politique en Belgique de ces dernières décennies<sup>1</sup>. Souvent on appelle aussi ce problème le problème communautaire, car en réalité il s'agit en premier lieu de la coexistence harmonieuse, sur le territoire de l'état belge, des deux communautés ethniques: — la communauté flamande, occupant la partie septentrionale du pays, qui appartient à la communauté culturelle néerlandaise et représente environ 60% de la population globale; — la communauté wallonne, occupant la partie méridionale du pays, qui appartient à la communauté culturelle française et représente environ 40% de la population globale. Signalons en outre, pour être complets, qu'à l'Est du pays, le long de la frontière commune avec la République Fédérale d'Allemagne, il existe une minorité d'expression allemande forte de 50 à 60.000 personnes environ.

Les deux communautés principales du pays coexistent depuis 1830 au sein d'un état unitaire. C'est parce que cette coexistence est devenue de plus en plus difficile que les hommes politiques belges sont à la recherche de nouvelles structures, au sein desquelles les communautés devraient trouver une meilleure expression de leurs aspirations particulières.

Avant de procéder à l'analyse des problèmes actuels il me paraît indispensable de jeter un regard en arrière, le présent étant difficilement compréhensible sans un bref rappel de quelques données historiques.

---

<sup>1</sup> Centre de recherches et d'information socio-politique, „La réforme des institutions”, Bruxelles, 1976; P. de Stexhe, *La révision de la Constitution belge, 1968 - 1971*, Namur-Bruxelles, 1972; J. de Meyer, *L'évolution du droit public belge de 1950 à 1971*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Band 21, Mohr-Tübingen, pp. 157 - 192; A. Molitor, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles 1974; R. Senelle, *La réforme de l'Etat*, in: *Textes et documents édités par le Ministère des Affaires Etrangères*, No 319, 1979; P. Wigny, *La troisième révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, 1972; le même, *Comprendre la Belgique? Après la révision constitutionnelle*, Verviers, 1974.

La Belgique est un Etat indépendant depuis 1830. Cette année-là les provinces belges se sont détachées, grâce à une insurrection, du Royaume des Pays-Bas créé par le Congrès de Vienne. Ce n'est pas ici à Varsovie que je dois rappeler que les Polonais ont joué indirectement un rôle considérable dans la naissance de la Belgique indépendante: c'est en effet en se soulevant contre le Tsar Nicolas I<sup>er</sup>, fin 1830, qu'ils ont déterminé celui-ci à ne pas intervenir en Belgique, ce qu'il se proposait de faire avec certaines autres puissances au nom des principes de la „Sainte Alliance”.

Si la Belgique est donc un Etat indépendant depuis 1830, les liens existant entre les provinces belges remontent à un passé beaucoup plus reculé. Tous les latinistes — et je sais qu' ils sont encore nombreux en Pologne — savent que selon Jules César „Gallia est omnis divisa in partes tres, quarum unam incolunt *Belgae*”. Au moyen-âge, après le démembrement de l'Empire carolingien, ce fut le morcellement féodal, qui se traduisit par la naissance d'un grand nombre de principautés, comtés, duchés, marquisats etc. dont, à la suite du Traité de Verdun de 843, les uns relevaient de la suzeraineté du Roi de France, les autres de celle de l'Empereur germanique. Il est vrai que le Traité de Verdun avait également créé un „pays d'entre deux”, entre la *Francia occidentalis* et la *Francia orientalis*, mais dès le X<sup>e</sup> siècle cette *Francia media* se disloqua de sorte que l'Escaut constitua désormais la frontière entre les territoires relevant du Roi France et ceux dépendant de l'Empereur germanique.

Vers la fin du moyen-âge la maison de Bourgogne réussit à rassembler toutes les principautés, duchés, comtés etc. occupant le territoire des Pays-Bas, c.à.d. de la Belgique et de la Hollande actuelles. A la suite du mariage de Marie de Bourgogne, fille de Charles le Téméraire, avec Maximilien d'Autriche en 1477, ces territoires échurent à la maison de Habsbourg, dont l'un des représentants les plus illustres, Charles Quint, naquit chez nous, au château des Comtes de Flandre à Gand: ses sujets espagnols l'appelaient „Carlos de Gante”.

C'est vers cette époque que les historiens belges situent la naissance d'un sentiment national dans nos régions et que l'on voit réapparaître le nom de Belgique. Cela n'est pas étonnant lorsque l'on considère que ces régions, déjà depuis longtemps indépendantes en fait, se dégagent aussi juridiquement de la suzeraineté de la France et de l'Allemagne: par le Traité de Cambrai de 1529 le Roi de France renonce à sa suzeraineté sur la Flandre et l'Artois, et par la Transaction d'Augsbourg de 1548 les Pays Bas deviennent une entité quasi indépendante de l'Empire, le „Bur-gundische Kreis”.

A la fin du XVI<sup>e</sup> siècle on assiste à la rupture de l'unité des Pays-Bas, qui englobaient, comme je l'ai déjà indiqué, la Belgique et la Hollande actuelles. La cause de cette rupture fut la réforme, qui entraîna une

répression sévère de la part de Philippe II, Roi d'Espagne, fils et successeur de Charles Quint.

Cette répression fut combattue victorieusement par les provinces septentrionales, qui se constituèrent en Provinces Unies (c.à.d. la Hollande actuelle), situation confirmée par le Traité de Westphalie de 1648 après une lutte que les Hollandais appellent la „guerre de 80 ans”.

Dans les provinces méridionales, la Belgique actuelle, la résistance se solda par un échec, symbolisé par la prise d'Anvers par les troupes espagnoles en 1585. C'est à la suite de cet échec que, jusqu'à la fin de l'Ancien régime, la Belgique resta soumise aux Habsbourgs, d'abord espagnols, puis autrichiens, après qu'à l'issue de la guerre de succession d'Espagne, en vertu du Traité d'Utrecht de 1713, le trône de ce pays échut au petit-fils de Louis XIV.

La période comprise entre 1585 et 1789 correspond dans nos régions à deux siècles de déclin économique et culturel, à l'exception de la Principauté de Liège qui bénéficia d'une quasi indépendance au sein de l'Empire germanique. Ce n'est pas sans raison que si les Hollandais désignent leur XVII<sup>e</sup> siècle comme le „siècle d'or” ce siècle est connu dans l'histoire de Belgique comme le „siècle de malheur”. Ceci fut particulièrement vrai pour les provinces flamandes. En effet, les provinces wallonnes continuent de vivre culturellement dans l'orbite de la civilisation française, à laquelle une élite réussit à conserver sa participation (le Prince de Ligne p.ex.); la principauté de Liège continue de connaître une prospérité économique relative. Les provinces flamandes par contre souffrent cruellement du déclin économique résultant de la fermeture de l'embouchure de l'Escaut, occupée par les Hollandais, et du déclin culturel qui alla de pair avec cette situation. En effet, les meilleurs esprits émigrèrent vers le Nord pour échapper à l'oppression espagnole. Le peuple flamand fut ainsi privé de la plus grande partie de son élite. Il fut coupé de ceux qui parlaient la même langue et resta à l'écart du mouvement qui porta cette langue au niveau d'une langue de haute civilisation, grâce notamment à la traduction des écritures saintes, alors que sa langue à lui, qui avait atteint un niveau littéraire aux 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> siècles, retomba au niveau de patois locaux.

Passons rapidement sur la période de la révolution et de la domination française, qui se prolongea jusqu'en 1815, et sur la période 1815 - 1830, qui vit une réunification éphémère des Pays-Bas en un état qui ne s'avéra pas viable, tant le fossé entre le Nord et le Sud s'était creusé au cours de deux siècles de séparation. Venons-en donc immédiatement à la Belgique indépendante de 1830.

Cette Belgique est

- un état unitaire, suivant la tradition jacobine et centralisatrice héritée de la Révolution française;
- un état francophone, c.à.d. avec comme langue officielle le français.

La majorité de ses habitants parlent des dialectes flamands, mais la classe dirigeante, la bourgeoisie, est francophone tant dans les provinces flamandes que dans les provinces wallonnes. Le fait que l'élite flamande était devenue francophone, tient à toute une série de raisons:

- le français a toujours eu des racines solides en Flandre, jadis sous suzeraineté française;
- la séparation du Nord et du Sud après 1585 avait fait tomber la culture flamande à un niveau très bas;
- la langue parlée à la cour des gouverneurs espagnols et autrichiens était le français;
- la langue française avait acquis au 18<sup>e</sup> siècle, comme chacun sait, un rayonnement extraordinaire dans l'Europe toute entière.

L'unilinguisme francophone du nouvel état ne dérangeait donc en rien les classes dirigeantes. La défense de la langue du peuple dans les provinces flamandes, appelée mouvement flamand, était avant tout assumée par un petit nombre d'hommes de lettres et par le bas clergé, qui redoutait l'influence néfaste que la civilisation française aurait pu exercer sur le peuple. Ces hommes de lettres et ces membres du bas clergé étaient toutefois pratiquement dépourvus d'influence politique.

Sur le plan économique on assiste en Belgique, surtout à partir de 1848, à un bond en avant spectaculaire du capitalisme bourgeois. Les grands axes de ce développement économique se situent aux abords immédiats des bassins houillers, c.à.d. dans les provinces wallonnes du Hainaut et de Liège. Pour le peuple flamand misère culturelle et misère économique continuent de se conjuguer: des dizaines de milliers de paysans flamands émigrent en Wallonie pour y rejoindre le prolétariat local, ou s'imposent des déplacements quotidiens vers les bassins industriels du sud, déplacements très pénibles dans les conditions de transport de l'époque.

Sur le plan politique c'est une ère de gouvernements bourgeois, soit cléricaux (catholiques), soit laïcs (libéraux). Certains problèmes les séparent, tels p.ex. les luttes entre l'école catholique et l'école laïque, mais sur le plan économique et social ces gouvernements sont unis dans la défense des intérêts des classes possédantes.

Le socialisme fit son apparition avec la création du Parti ouvrier belge en 1885 et avec la naissance timide d'un mouvement démocrate-chrétien au sein du parti catholique, mais il faudra attendre le triomphe du suffrage universel pour que ces forces puissent exercer une influence politique réelle. Le suffrage universel fut réalisé en deux étapes, et ce n'est qu'après la première guerre mondiale qu'il le fut intégralement (du moins en ce qui concerne les hommes, car les femmes ne l'obtinrent qu'en 1948). Il s'ensuivit aussitôt que le parti socialiste devint une des forces politiques principales du pays; il participa régulièrement au gou-

vernement et une législation sociale très développée vit graduellement le jour.

Entretiens le mouvement flamand s'était développé, tant sur le plan économique et social que sur le plan linguistique et culturel. Dès 1898 la langue flamande est reconnue comme langue officielle au même titre que le français, mais dans la pratique le français continue à dominer sur l'ensemble du territoire dans l'administration, la justice et l'enseignement. Pendant la 1<sup>re</sup> guerre mondiale l'occupant allemand soutient le mouvement flamand en patronnant un „Conseil des Flandres” et en imposant la flamandisation de l'Université de Gand. Cette politique, destinée à semer la discorde entre les deux composantes ethniques d'un pays traditionnellement allié de la France ne fut suivie que par une minorité de Flamands, appelés „activistes”, et fit à la cause flamande plus de mal que de bien en la rendant suspecte de collaboration avec l'ennemi. Toutefois en 1932 des lois linguistiques furent adoptées qui imposèrent la langue néerlandaise, c.à.d. la langue littéraire commune des Flamands et des Hollandais, comme langue officielle dans l'administration, la justice et l'enseignement dans la partie flamande du pays. La solution du bilinguisme généralisé, qui avait la faveur de nombreux intellectuels flamands, fut rejetée par les francophones, qui continuaient de considérer le flamand comme un patois et ne voyaient pas qu'il était en train de s'élever graduellement au niveau du néerlandais et de devenir ainsi une langue de haute civilisation au même titre que le français, quoique, bien entendu, moins largement répandu sur le plan mondial.

Passons rapidement sur les années de la grande crise économique et de la seconde guerre mondiale, qui frappèrent tout aussi durement les deux parties du pays, pour en venir enfin à la réforme de l'état actuellement en gestation. Cette réforme est le fruit d'un approfondissement graduel des contradictions entre Flamands et Wallons et de la naissance d'une prise de conscience de la population bruxelloise francophone. Nous allons voir comment ce phénomène bruxellois est venu se greffer sur les contradictions déjà existantes entre Flamands et Wallons et est venu compliquer encore la recherche d'une solution.

Pour comprendre ce phénomène, il faut savoir que Bruxelles, ville qui compte plus d'un million d'habitants, est située géographiquement en territoire flamand. Quoique largement majoritaires — Bruxelles est francophone à plus de 85% — les Bruxellois francophones se sont sentis menacés à plusieurs égards par la progression de l'influence flamande: — la perspective de voir modifier les structures de l'état unitaire implique une atteinte au statut de la ville en tant que capitale; — le bilinguisme des administrations, conséquence des lois linguistiques de 1932, fit que de plus en plus d'emplois dans l'administration, à des niveaux de plus en plus élevés, furent occupés par des Flamands;

— les Flamands se mirent à s'opposer avec de plus en plus d'énergie à la francisation de la périphérie bruxelloise. Celle-ci fait partie du territoire flamand, puisque Bruxelles constitue un îlot à majorité francophone au milieu de ce territoire (quoique situé non loin de la frontière linguistique). Or de nombreux Bruxellois francophones quittent le centre de la ville pour aller s'installer dans les communes périphériques. Dans leur grande majorité ils refusent de s'adapter au milieu flamand où ils s'établissent et exigent au contraire que l'administration, l'enseignement, le commerce etc. s'adaptent à eux et soient organisés en français, à leur intention. Lorsque les Flamands dénoncent cette situation comme une atteinte à l'intégrité culturelle de leur territoire les Bruxellois les accusent d'être des racistes et de mettre les droits du sol au dessus des droits individuels des personnes. Ainsi posé en termes passionnels le problème est évidemment insoluble. En réalité les Flamands ne défendent aucun droit du sol, mais le droit personnel des habitants Flamands de la périphérie de continuer à vivre dans leur milieu familial et naturel. Il serait souhaitable que des immigrés respectent ce droit personnel en s'efforçant de s'adapter à l'environnement local, mais les Bruxellois francophones sont encore trop imbus de leur supériorité ainsi que de la supériorité de la langue française pour admettre cette nécessité, qui paraît tout à fait naturelle à un Flamand qui s'installe en Wallonie ou à un quelconque étranger s'installant où que ce soit dans le pays, qui a toujours fait bon accueil aux étrangers et surtout à ceux qui font un tout petit effort pour s'initier à la langue du pays.

Examinons à présent les étapes successives de l'approfondissement graduel des contradictions entre Flamands et Wallons sur lesquelles est venu se greffer le phénomène bruxellois que je viens d'esquisser.

Le premier affrontement entre les deux communautés eut lieu au cours des premières années après la deuxième guerre mondiale autour de la „question royale”, c.à.d. le problème de savoir si le Roi Léopold III, qui était resté en Belgique sous l'occupation allemande et qui n'avait donc pas suivi le gouvernement belge en exil à Londres, serait autorisé à reprendre ses fonctions de chef de l'état. Il serait impossible de s'étendre ici sur les tenants et aboutissants de cette question, qui reste d'ailleurs vivement controversée entre historiens tant belges qu'étrangers. Signalons uniquement qu'à un certain moment les hommes politiques, devant l'impossibilité de se mettre d'accord sur une solution, se sont tournés vers le pays et ont organisé une consultation populaire. Pour l'ensemble du pays 57% de la population se prononça en faveur du retour du roi, mais la proportion des partisans et des adversaires de ce retour était inégale dans les différentes parties du pays: 43% de oui seulement en Wallonie contre 51% à Bruxelles et 70% en Flandre.

Arithmétiquement le roi avait donc gagné la partie, mais une série de grèves et d'émeutes organisées par ses adversaires, surtout franco-

phones, l'obligea à abdiquer et à céder son trône à son fils, notre roi actuel. Cet événement a causé un sentiment très vif de frustration chez de nombreux Flamands, car, tout en étant majoritaires, ils se sont vus obligés de céder à la volonté d'une minorité qui s'était imposée par la force, contre un vote qui avait cependant été réalisé démocratiquement. Ils se résignèrent cependant, admettant le fait que dans un pays comme la Belgique le chef de l'état devait être accepté par les deux communautés nationales.

Ce qui paraît beaucoup plus important, c'est qu'après la deuxième guerre mondiale les principaux axes de développement économique se sont déplacés des anciens bassins houillers de la Wallonie vers les régions proches des ports d'arrivage du pétrole, c.à.d. vers les régions flamandes d'Anvers, de Gand et de Bruges. Ce processus n'a évidemment rien à voir avec l'opposition linguistique: il s'est produit de la même manière en France au préjudice des bassins de Lorraine et du Nord et en faveur des régions côtières. Toujours est-il qu'en Belgique cette évolution a eu comme conséquence d'approfondir le fossé entre les deux communautés nationales: la Flandre s'est dotée d'une industrie moderne; elle est devenue économiquement plus prospère que la Wallonie, et, forte de cette puissance économique, elle a commencé à réclamer son autonomie culturelle et, en général, la part qui lui revient dans l'état belge vu son importance économique et démographique. La Wallonie par contre s'est sentie minorisée et acculée au déclin économique. Notons en passant que ce déclin est tout relatif: le revenu moyen par tête d'habitant reste, tant en Wallonie qu'en Flandre, un des plus élevés du monde industrialisé. Toujours est-il que les Wallons ont ressenti durement le recul de leur influence économique et de la politique, et qu'ils se sont mis à réclamer leur autonomie en mettant quant à eux l'accent sur l'aspect économique, afin de pouvoir prendre eux-mêmes les décisions qu'ils estiment appropriées pour faire face à ce qu'ils considèrent comme leur déclin.

Ce mouvement wallon s'est radicalisé à l'occasion des grandes grèves de l'hiver 1960 - 1961. L'origine de ces grèves fut une loi qui imposait une certaine austérité budgétaire et qui comportait dès lors quelques atteintes à des avantages sociaux acquis précédemment par les travailleurs salariés. Alors qu'en Flandre elles se déroulèrent de manière plutôt pacifique elles prirent rapidement, en Wallonie, une tournure insurrectionnelle, les dirigeants wallons estimant que l'occasion était propice pour faire valoir leurs revendications en faveur de l'autonomie de leur région et de réformes de structure anti-capitalistes. Les Flamands ne les ont pas suivis dans cette voie et les grèves ont dû cesser. Cette fois-ci, ce sont les Wallons qui se sont sentis frustrés d'une victoire qu'ils croyaient à la portée de la main. Ils en ont conclu que le fédéralisme constitue la seule solution pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs

par les moyens qu'ils considèrent comme les plus appropriés, c.à.d. des réformes de structure anti-capitalistes et un rôle de plus en plus important conféré à l'initiative industrielle publique.

Il faut savoir en effet que les Wallons se situent politiquement plus à gauche que les Flamands: en Wallonie le parti communiste représente 3 - 4% du corps électoral; le parti socialiste est la force politique principale; la tendance ouvrière au sein du parti démocrate-chrétien est plus importante qu'en Flandre; le parti libéral y recrute ses membres principalement dans les milieux bourgeois et représente moins de 10% du corps électoral. En Flandre le parti le plus puissant est le parti démocrate chrétien, mais son aile ouvrière est moins puissante et moins radicale qu'en Wallonie; le parti communiste est très faiblement représenté; le parti socialiste est plus proche de la social-démocratie à la scandinave ou à la Helmut Schmidt; le parti libéral enfin déborde largement de la bourgeoisie sur les couches d'intellectuels et même d'ouvriers et représente environ 13% du corps électoral.

C'est sur cette toile de fond qu'eut lieu la révision constitutionnelle de 1970, dont je vous retrace rapidement les traits essentiels:

— la structure du pays devient beaucoup plus complexe. En effet l'art. 3 bis divise le pays en 4 régions linguistiques: une région unilingue néerlandaise, la Flandre; une région unilingue française, la Wallonie; une région bilingue française-néerlandaise, l'agglomération bruxelloise composée de 19 communes et enfin une région de langue allemande dans l'extrême Est du pays.

L'art. 3 ter prévoit, outre les quatre régions linguistiques, trois communautés culturelles: la communauté néerlandaise, la communauté française et la communauté allemande. Les communautés néerlandaise et française sont chacune dotées d'un Conseil culturel composé des parlementaires néerlandophones d'une part, francophones de l'autre. En matière culturelle ces Conseils peuvent légiférer sous forme de décrets ayant force de loi, mais uniquement à l'égard de la communauté culturelle à laquelle ils sont destinés. Le Conseil culturel de la communauté allemande a un statut spécial.

Le gouvernement national sera désormais composé paritairement de ministres néerlandophones et de ministres francophones, le premier ministre éventuellement excepté (art. 86 bis). C'est pourquoi on dit que ce dernier est un „asexué linguistique”.

Enfin l'art. 107 quarter prévoit une amorce de régionalisation: il stipule en effet qu'il y aura trois régions politiques (à distinguer des quatre régions linguistiques dont il a été question plus haut): la région flamande, la région wallonne et la région bruxelloise. Des organes régionaux pourront être créés, dotés de pouvoirs propres. Toutefois, pour la loi qui crée ces organes et fixe leurs attributions une majorité particulièrement qualifiée est nécessaire, c.à.d. la majorité des deux tiers du nombre



total des parlementaires, comprenant au moins la majorité simple de la moitié plus un au sein de chaque groupe linguistique.

C'est la concrétisation dans les faits de l'art 107 quater qui a dominé la vie politique en Belgique au cours des huit dernières années. Il a été jusqu'à présent impossible de réaliser un accord entre les forces politiques du pays qui puisse réunir la majorité qualifiée exigée par la Constitution. C'est pourquoi on dut se résigner à voter la loi du 1<sup>er</sup> VIII 1974 sur la régionalisation provisoire. Cette loi, votée à la majorité simple, ne pouvait dès lors pas prétendre à être l'exécution de l'art. 107 quater de la Constitution, mais elle visait simplement à réaliser, de manière toute pragmatique, une régionalisation provisoire et expérimentale. Il en résulta que les Conseils régionaux flamand, wallon et bruxellois créés par cette loi, n'avaient qu'une compétence purement consultative. Cette solution ne donna évidemment pas satisfaction, d'autant plus que le parti socialiste, qui se trouvait dans l'opposition au moment de l'adoption de cette loi et ne l'avait donc pas soutenue, décida de ne pas participer aux Conseils régionaux qui en étaient issus.

L'étape suivante fut la mise sur pied, en juin 1977, d'une coalition gouvernementale disposant de la majorité des deux tiers requise pour la mise en œuvre de l'art. 107 quater de la Constitution, puisqu'elle comprenait tous les partis politiques à l'exception du parti libéral et du parti communiste. La constitution de ce gouvernement avait été précédée par la négociation, entre les futurs partenaires de la coalition, d'un pacte communautaire dit Pacte d'Egmont (d'après le nom du palais d'Egmont où il fut négocié).

Il serait impossible d'entrer ici dans les détails de ce pacte, qui constitue un document très long et très touffu. Je me bornerai donc encore une fois à en esquisser brièvement les traits essentiels.

L'état unitaire, subdivisé en provinces, arrondissements et communes, qui avait continué de fonctionner parallèlement aux divisions introduites par la révision constitutionnelle de 1970 (régions linguistiques et communautés culturelles) est définitivement supprimé. Il est remplacé par une structure comprenant quatre niveaux: l'état national; les régions flamande, wallonne et bruxelloise; les sous-régions et les communes.

Les régions auront une assemblée régionale et un gouvernement régional émanant de cette assemblée. Elles auront des compétences propres en 21 matières énumérées dans le pacte, comprenant e.a. l'expansion économique régionale.

Les Conseils culturels créés par la Constitution de 1970 ne sont pas supprimés, mais les Conseils culturels néerlandais et français s'appelleront désormais Conseils communautaires néerlandais et français. Ils seront composés des membres néerlandophones ou francophones des Conseils régionaux et continuent de s'occuper des matières culturelles, auxquelles sont ajoutées, dans le but de mieux protéger la minorité flamande

de Bruxelles, les matières dites „personnalisables”. Ce terme un peu barbare désigne une série de matières qui n'appartiennent pas au domaine culturel à proprement parler mais dans lesquelles la personne et la langue des intéressés jouent un rôle important, p.e. le secteur des soins de santé.

L'état national continuera à légiférer sous forme de lois, la communauté (dans les matières qui lui sont réservées) sous forme de décrets, et la région pourra légiférer sous forme d'ordonnances.

La région bruxelloise est définitivement limitée à l'agglomération se composant des 19 communes. En contrepartie les habitants francophones de quelques communes et sections de communes de la périphérie extérieure à l'agglomération obtiennent un droit d'inscription dans une des 19 communes de l'agglomération. Ce droit d'inscription leur permet d'avoir un domicile fictif dans la région bruxelloise proprement dite et de bénéficier ainsi de certains droits réservés aux habitants de cette région. Pour certaines communes, déjà fortement francisées, ce droit est illimité dans le temps; pour les sections d'autres communes il s'éteint après 20 ans, c.à.d. que le pacte laisse aux francophones établis dans ces communes un délai de 20 ans soit pour s'adapter au milieu flamand où ils se sont installés, soit pour aller s'établir ailleurs.

Le pacte communautaire n'a pas pu être réalisé, l'accord des partis qui l'avaient conclu s'étant brisé en octobre 1978. Le prétexte à cette rupture de l'accord a été fourni par des objections d'ordre constitutionnel soulevés par le parti démocrate-chrétien flamand, contre le fameux droit d'inscription, mais en réalité les causes en étaient plus profondes:

— les partis nationalistes flamands, wallons et bruxellois n'étaient pas satisfaits des compétences, trop limitées à leur gré, accordées aux régions. Ils veulent un véritable fédéralisme donnant un maximum de compétences aux régions au détriment de l'état national;

— les partis wallons en général partagent cette tendance, car vu l'aggravation de la crise économique ils estiment devoir disposer du maximum de compétences en matière économique pour introduire des réformes anticapitalistes de structure et pour stimuler l'initiative industrielle publique;

— les partis flamands, à l'exception du parti nationaliste flamand, sont réticents à l'égard d'une fédéralisation aussi poussée. L'exigence fondamentale des Flamands, l'autonomie culturelle, a été satisfaite, et quant à l'économie les Flamands peuvent se contenter de la situation actuelle qui leur assure de toute manière la prépondérance économique dans le pays. Si fédéralisation il doit y avoir ils sont partisans:

— d'une fédéralisation à deux au lieu d'une fédéralisation à trois, par crainte de voir se liguier constamment la région bruxelloise à prédominance francophone avec la région wallonne contre la région flamande;

— d'une autonomie financière des régions, afin que les richesses produites en Flandre ne servant pas à financer des expériences économiques en Wallonie à l'égard desquelles les Flamands sont plus que sceptiques.

Les résultat de la rupture du pacte d'Egmont ont été:

- la chute du gouvernement en octobre 1978;
- les élections générales du 17 décembre 1978 dont est issu un nouveau parlement doté de pouvoir constituant (la Constitution belge ne peut être modifiée qu'après l'élection d'un nouveau parlement, après que le parlement sortant a voté une loi indiquant les articles à réviser);
- une crise gouvernementale de plus de cent jours, au cours de laquelle les partis politiques ne parvinrent pas à mettre sur pied un nouvel accord global en vue de la réforme de l'Etat;
- la constitution d'un nouveau gouvernement le 3 avril 1979 (démocrates-chrétiens flamands et francophones; socialistes flamands et francophones et parti nationaliste bruxellois, réunissant ensemble la majorité requise par l'art. 107 quater de la Constitution).

Le nouveau gouvernement est basé sur un accord qui fixe les grandes lignes de la réforme à réaliser: l'économie générale du pacte communautaire de 1977 est maintenue, mais tous les points litigieux sur lesquels les partis n'étaient pas parvenus à se mettre d'accord sont renvoyés devant le Parlement. Cette solution qui a l'apparence d'une solution de facilité n'est peut-être pas dépourvue de sagesse. En effet:

— elle permettra au Parlement de jouer pleinement son rôle. Les parlementaires qui ne font pas partie des instances dirigeantes des partis, largement suivis en cela par l'opinion publique, s'étaient en effet à de nombreuses reprises élevés contre la „particratie”, qui consiste à faire prendre les décisions par les sommets des partis et qui aboutit dès lors à présenter à l'ensemble des parlementaires des textes dont l'équilibre interne est si fragile qu'il en résulte en pratique qu'ils deviennent „à prendre ou à laisser”.

— elle permettra peut-être aussi, dans certains cas, des majorités de rechange. En effet, de nombreux aspects de la réforme à réaliser sont acceptables pour l'opposition nationaliste flamande, nationaliste wallonne, libérale et communiste, de sorte que ces partis viendront peut-être relayer les voix éventuellement déficientes au sein de la majorité qui soutient le gouvernement.

La caractéristique la plus frappante du nouveau gouvernement est sa structure interne. Il comprend en effet:

- 18 ministres à compétence purement nationale;
- 15 ministres à compétence régionale et communautaire.

De cette manière, il réunit en fait quatre exécutifs: un national, un flamand, un wallon et un bruxellois, dotés chacun d'une politique et de moyens financiers propres.

Il convient de remarquer que du côté flamand les ministres à compétence régionale et les ministres à compétence communautaire forment un seul comité ministériel, et du côté wallon deux, soit un régional et un communautaire. La raison en est la suivante: si le pays doit évoluer quand-même vers une fédération à trois, les Flamands veulent que leur région ait le maximum de cohésion possible face aux régions bruxelloise et wallonne. De là leur désir de voir se constituer un seul parlement flamand, doté à la fois des compétences régionales et communautaires, et un seul exécutif flamand. Pour l'exercice des compétences communautaires ce parlement flamand serait évidemment complété par les membres flamands de l'assemblée régionale bruxelloise.

Dans sa déclaration gouvernementale le Premier ministre, démocrate-chrétien flamand, a annoncé le 5 avril devant le Parlement que la réforme de l'état se déroulera en trois phases. La première est constituée par la structure de son gouvernement que je viens d'esquisser. Ensuite un nombre restreint de dispositions constitutionnelles et légales sur lesquelles un accord existe déjà au sein de la majorité sera voté en exécution de l'art. 107 quater de la Constitution. Enfin les questions qui resteront en litige seront soumises à un large débat parlementaire, dans lequel le gouvernement compte jouer un rôle actif.

Lorsque la réforme sera définitive il y aura probablement en Belgique:

- un parlement et un gouvernement national;
- une assemblée et un exécutif flamands à la fois régional et communautaire (avec participation de la minorité flamande de Bruxelles pour les matières communautaires);
- une assemblée et un exécutif régional bruxellois, avec participation de la majorité francophone et de la minorité flamande;
- une assemblée et un exécutif régional wallon;
- une assemblée et un exécutif communautaire pour la Wallonie et les francophones bruxellois;
- des organes constituant l'expression de l'autonomie culturelle de la communauté culturelle de langue allemande.

Cette structure est évidemment compliquée, plus compliquée encore que j'ai pu le faire ressortir par cet exposé que, pour ne pas vous accabler de détails, j'ai présenté sous une forme très schématisée. Il faudra encore beaucoup de bonne volonté politique pour arrondir les angles et résoudre bien des problèmes litigieux, et les juristes auront encore beaucoup d'efforts d'imagination à fournir pour délimiter les compétences des divers niveaux de décision et pour assurer le bon fonctionnement du système dans son ensemble. Il en résultera probablement un fédéralisme *sui generis*, dont la plus grande particularité sera sans doute cette distinction entre les matières régionales et les matières communautaires, rendue indispensable parce que dans notre pays, en

raison de la coexistence des deux communautés linguistiques sur le territoire de la région bruxelloise il est impossible de faire coïncider les notions de région géographique et de communauté culturelle. C'est pourquoi j'estime qu'il s'agit là d'une contribution originale des juristes belges à la solution de problèmes nationaux très complexes. Inutile de dire que le citoyen ordinaire comprend assez peu de choses à ce qu'il considère comme un casse-tête réservé aux hommes politiques et aux juristes, mais, même s'il manifeste de l'impatience et de la mauvaise humeur en présence de la lenteur des progrès réalisés dans la voie de la réforme de l'état, il en attend, avec des nuances différents suivant qu'il est francophone ou néerlandophone, suivant qu'il habite la Flandre, la Wallonie ou Bruxelles, la garantie du maintien de ses institutions démocratiques pluralistes, de sa prospérité économique et de son épanouissement culturel.

*Avril 1979*

