

Les garanties parlementaires contre la minorisation et la révision constitutionnelle en Belgique

par Ivo RENS,

Chargé de cours à la Faculté de Droit de l'Université de Genève.

★

Il n'y a rien de plus difficile à préparer, de plus incertain à réussir, ni de plus dangereux à réaliser, que de prendre sur soi d'introduire des institutions nouvelles. Car le novateur a pour ennemis tous ceux qui profitent des anciennes institutions, et il ne trouve que de tièdes défenseurs en tous ceux qui profiteraient des nouvelles.

Machiavel, « le Prince », VI.

INTRODUCTION

On a tant parlé des relations entre Wallons, Flamands et Bruxellois, on en a si souvent sollicité les données économiques, sociales, historiques ou linguistiques dans un sens partisan que la nature véritable du problème en a été obscurcie au point de compromettre la recherche sereine de solutions raisonnables. Pour nous en tenir au domaine de l'économie, peut-on affirmer que si les Wallons avaient été majoritaires en Belgique on eût mieux pallié le déclin industriel du sud du pays? Evidemment non. On n'a donc pas affaire en l'espèce à un problème de minorités à proprement parler. Aussi bien notre point de départ dans la présente étude se situe-t-il à un tout autre niveau : à notre sens, ce dont souffrent certains Belges — aujourd'hui surtout Wallons ou francophones — c'est d'une crise de confiance, suffisamment indépendante de ses causes multiples pour qu'on lui accorde l'importance intrinsèque qu'elle mérite. Telle est du moins notre hypothèse de travail.

D'ailleurs, le terme de minorisation qui revient constamment dans le jargon politique belge actuel

évoque moins un état de chose qu'un état d'esprit. Il ne caractérise que trop bien la prise de conscience régionaliste qu'ont connue successivement le nord puis le sud du pays. La minorisation peut se définir, semble-t-il, comme un complexe collectif de frustration où des griefs d'ordre économique, social, culturel, linguistique voire tout simplement nationaliste servent d'alibi à des manifestations de méfiance, d'isolement ou d'agressivité. On ne saurait trop insister sur le côté psychologique du phénomène. Son acuité actuelle tient moins à la constatation par les francophones de leur infériorité numérique qu'à leur révolte contre les conséquences hypothétiques attendues d'un tel fait. Il s'agit donc moins de mettre en échec la majorité que d'en prévenir les abus. Il s'agit surtout de redonner confiance aux minorités en les garantissant contre la minorisation, pour reprendre l'expression que le bon sens populaire a si justement forgée. Mais compte tenu de la délimitation géographique des communautés en présence, le fédéralisme n'est-il pas tout indiqué pour cela? Telle est la première question que l'observateur étranger non prévenu ne manque pas de poser. Et force nous est bien de reconnaître sa pertinence. Sans nous attarder sur les mérites théoriques du fédéralisme — qui sont connus — précisons d'emblée les raisons pratiques pour lesquelles les partis traditionnels l'ont écarté.

Si le Parti social chrétien (PSC), le Parti socialiste belge (PSB) et le Parti de la liberté et du progrès (PLP) ont rejeté toute solution fédérale, c'est tout d'abord parce que les problèmes économiques notamment du sud du pays leur paraissent devoir être résolus plus facilement dans le cadre

de la solidarité nationale. On a avancé aussi que le fédéralisme était difficilement praticable à deux — Flandre et Wallonie — que ni les Flamands ni les Wallons ne voulaient d'un fédéralisme à trois dont Bruxelles serait l'arbitre, et qu'un fédéralisme à cinq ou neuf serait un contresens historique et politique. On a fait valoir enfin que le fédéralisme était une technique d'union d'entités différentes, un processus centripète, dont l'application en Belgique risquait de gonfler artificiellement les forces centrifuges et, finalement, de faire éclater le pays, contre les intérêts économiques, sociaux et même culturels des deux régions linguistiques, et ce malgré l'indéniable volonté de collaboration d'une population hétérogène certes, mais unie par une longue histoire. A ces raisons, on pourrait en ajouter une dernière qui nous paraît déterminante : rien n'est plus étranger à l'esprit fédéraliste véritable que les doctrines de la Volksunie et du Mouvement populaire wallon axées respectivement sur le « droit du sol ou du peuple flamand » et sur la « résistance des francophones à l'impérialisme flamingant ». Leur conjonction pourrait bien déboucher sur l'établissement de deux minuscules Etats nationaux unitaires. Le fédéralisme suisse, que l'on invoque trop souvent sans le connaître, n'a jamais été fondé sur une ségrégation ethnique ou linguistique.

Bien qu'ils aient rejeté une telle formule, les partis traditionnels s'accordent — on le verra plus loin — à reconnaître l'existence en Belgique de communautés distinctes dont il importe de protéger les intérêts fondamentaux. Pour ce faire, on a songé à pondérer, dans certaines circonstances bien déterminées, l'influence des représentants naturels de ces communautés que sont leurs élus dans les chambres législatives, ce dont la communauté minoritaire profiterait évidemment au premier chef. D'où la notion de garanties parlementaires contre la minorisation. Celles-ci établiraient somme toute un genre de fédéralisme négatif puisqu'elles consistent le plus souvent en l'attribution non point de compétences, mais d'un droit de veto à certaines composantes de la Nation.

Mais n'était-ce pas là céder sur l'essentiel aux revendications régionalistes et vouloir concilier l'inconciliable ? On l'a prétendu. En principe, rien ne paraît plus irréductible au parlementarisme classique que l'allégeance régionale ; et peut-être faut-il voir là l'une des causes tout à la fois du

mauvais fonctionnement de nos institutions politiques et du sentiment de minorisation. Le parlementarisme est justement appelé un régime d'opinion parce qu'il repose sur le dialogue entre personnes accessibles à la démonstration, perméables aux idées d'autrui et disposées à la conciliation. Son essence, c'est la discussion, comme l'indique l'éthymologie. Si donc le Parlement est investi de mandataires d'entités ethniques ou linguistiques soucieux du seul intérêt de leur communauté et donc insensibles à l'argumentation et à la confrontation, les débats n'ont plus de raison d'être et le régime est vicié à sa base. Certes, on n'en est pas là en Belgique puisque les trois partis traditionnels conservent le sens de l'intérêt national. Néanmoins, dans la mesure même où ce dernier paraît parfois menaçant à la communauté minoritaire, des aménagements institutionnels en sa faveur se justifient et s'imposent. Le fédéralisme étant écarté, ces aménagements doivent nécessairement déroger aux principes du parlementarisme classique. Là réside la grande difficulté de toute définition d'une garantie parlementaire contre la minorisation.

Nous tenterons dans la suite de ce travail et spécialement dans notre conclusion d'évaluer la viabilité et l'efficacité d'un tel système. Pour l'instant, nous voudrions examiner sa compatibilité théorique avec les exigences fondamentales de la démocratie. Le propre de cette dernière est de fonder la décision du plus grand nombre sur le dialogue de tous, ce qui postule la liberté. Puisque, en Belgique, les minorités peuvent toujours faire entendre leur voix, est-il possible de leur ménager au Parlement des garanties supplémentaires sans mettre en cause les grands principes de la démocratie ? A la vérité, si la majorité manque de modération, comme disait Montesquieu, il n'y a plus de gouvernement libre. Or, la modération naît du dialogue, de sorte que toute procédure imposant celui-ci ne peut, en dernière analyse, que profiter à la démocratie. Si même la majorité absolue est consubstantielle à cette dernière, elle l'est tout au plus dans un cadre strictement unitaire. Dans un Etat pluricommunautaire, le recours à la majorité qualifiée ou à toute autre forme de pondération est parfaitement légitime, sinon le fédéralisme serait nécessairement antidémocratique. Bien entendu, tout ici est question de mesure, car si la majorité qualifiée devait être étendue à tous

les domaines ou si elle devait approcher la règle de l'unanimité, la voie serait ouverte à la tyrannie. L'existence des communautés linguistiques ou régionales étant admise, aucun obstacle de principe ne nous paraît s'opposer à leur protection par la modification des règles régissant leur représentation, à condition toutefois que l'on ne paralyse pas l'Etat. L'harmonie juridique de ce dernier pourra en être altérée, mais ce sera au profit d'une plus grande sincérité politique donc d'une meilleure démocratie. Telles sont les considérations qui paraissent avoir inspiré les auteurs des projets de garanties parlementaires contre la minorisation, les partis traditionnels et les hommes qui, ces dernières années, tentèrent de trouver la pierre philosophale constitutionnelle.

HISTORIQUE

C'est le 26 novembre 1953 que fut déposée, pour la première fois à notre connaissance, une proposition de garantie parlementaire contre la minorisation (1). Son auteur, le sénateur Buisseret, suggérait l'insertion dans la Constitution, d'une « disposition qui organiserait pour les deux Chambres ou pour l'une d'elles, une procédure permettant, dans certains cas à déterminer, à la majorité qualifiée des membres appartenant à une des communautés, de demander que l'Assemblée se prononce également à une majorité qualifiée sur le projet de loi en discussion ». Ainsi exposée avec clarté, la suggestion ne retint alors guère l'attention des Chambres (2), car apparemment les esprits n'étaient pas mûrs. Elle ne fut reprise, sous une autre forme d'ailleurs, qu'en décembre 1961, par le Congrès d'Ostende du PSC. Entre-temps, la grève générale de l'hiver 1960-1961 avait placé le problème institutionnel de la coexistence des deux communautés au premier plan de la vie politique.

Lorsque dans sa déclaration gouvernementale du 2 mai 1961, le Premier Ministre, M. Théo Lefèvre annonça que les Chambres issues des prochaines élections législatives seraient constituantes, c'est sur la recherche d'un règlement durable du contentieux Wallons-Flamands qu'il mit l'accent : « Le Gouvernement, dit-il, souhaite voir se développer la grande confrontation d'idées qui doit permettre

au Parlement de doter le pays d'une charte fondamentale adaptée aux besoins de son avenir et aux aspirations des deux communautés (3) ».

On retracera ci-après les grandes phases des négociations qui s'ensuivirent et dont on verra qu'elles furent toujours plus dominées par la recherche d'une protection parlementaire des minorités.

Pour mener à bien la révision constitutionnelle, l'idée fut lancée dès 1961 qu'il serait opportun de réunir une « commission des Sages », parfois appelée « Table ronde », au sein de laquelle les trois partis traditionnels prépareraient les réformes institutionnelles qu'ils s'engageraient alors solennellement à réaliser lors de la législature suivante (4). On n'insistera pas ici sur les aléas qui

(1) Sénat de Belgique. *Documents parlementaires*. Session 1953-1954. Séance du 26 novembre 1953.

(2) Le rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre par M. De Schryver (*Documents parlementaires - Chambre*, Session 1952-1953, n° 693) n'eut à traiter dans cet ordre d'idées, que de deux propositions de Sénat régional.

(3) *Chambre des Représentants - Compte rendu analytique*. Séance du 2 mai 1961, p. 10.

(4) L'article 131 de la Constitution qui régit la révision de la charte fondamentale institue à cet effet une procédure en trois temps.

En premier lieu, le Pouvoir législatif — c'est-à-dire les Chambres habituellement qualifiées pour la circonstance de préconstituantes, et le Roi — sont tenus de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telles dispositions qu'il désigne, après quoi le Parlement est dissous de plein droit.

En second lieu, le corps électoral est appelé à renouveler les Chambres. Bien que cette consultation ne se distingue en rien des autres élections législatives, elle est considérée généralement comme donnant la parole à l'ensemble des citoyens en matière constitutionnelle.

En troisième lieu, les Chambres dites constituantes statuent de commun accord avec le Roi sur les points soumis à la révision, mais elles ne peuvent délibérer qu'en présence d'au moins les deux tiers de leurs membres et adopter un changement que si la majorité de deux tiers est atteinte.

La rigidité de cette procédure explique que depuis l'adoption de la Constitution en 1831, deux révisions seulement aient abouti en 1893 et en 1920-1921: outre le fait qu'elles permirent à la Belgique d'acquérir un domaine colonial, ces réformes portèrent en ordre principal sur le mode d'élection des Chambres en remplaçant l'ancien système censitaire par le suffrage universel.

Par deux fois, après la Deuxième Guerre mondiale, en 1954 et en 1958, le Pouvoir législatif déclara qu'il y avait lieu à révision. Mais, bien que constituantes, les Chambres élues en 1954 ne purent mener à bien leur tâche en raison de l'abstention du Parti social chrétien, provoquée par la crise scolaire, et celles de 1958 ne furent pas plus heureuses du fait de l'opposition du PSB au Gouvernement responsable de la « loi unique ».

On s'accorde à considérer que ces échecs regrettables en soi eurent une conséquence heureuse, celle d'éviter que les préoccupations alors dominantes — notamment l'intégration de la Belgique dans une Europe supranationale et le problème congolais — n'aboutissent à des ajustements constitutionnels par trop contingents.

Signalons, pour terminer, que certains ont jugé inconstitu-

précédèrent la naissance de ladite Commission à laquelle certains voulaient confier aussi l'étude des projets linguistiques du Gouvernement. Cette solution ne fut pas retenue par le Conseil des Ministres lorsque, le 6 avril 1961, il décida la création de la Commission dont il s'agit en vue de rechercher les formules susceptibles d'établir « des relations stables et harmonieuses entre les deux communautés nationales ». Mais, au moins de juin, le PLP déclina l'invitation qui lui avait été faite de se joindre aux deux partis gouvernementaux dans l'organe nouveau car il estimait que celui-ci ne pouvait être présidé par le Premier Ministre.

En dépit des regrets que cette abstention provoqua du côté gouvernemental, la Commission désormais baptisée Groupe de travail politique, fut installée le 24 octobre 1962. Ledit Groupe était présidé par le Premier Ministre, M. Théo Lefèvre et comprenait les ministres Spaak, Vermeyleen, Segers, Gilson et Merlot, auquel succéda bientôt M. Bohy. Il comportait en outre du côté social-chrétien, les députés Pierre Harmel, Pierre Wigny, Auguste De Schryver, Duvieusart ainsi que les sénateurs De Baeck et Van Hemelrijck, et du côté socialiste les députés Pierson, Craybeckx, Lucien Harmegnies ainsi que les sénateurs Rolin, Dehousse et Van Bogaert (5). Il se divisa en deux sous-groupes : le premier présidé par le ministre Pierre Vermeyleen étudia les Institutions centrales ; le second présidé par le ministre Gilson se pencha sur les questions régionales et locales.

Les tendances maximalistes — représentées par les tenants du fédéralisme — et minimalistes — en principe les porte-parole des minorités politiques des deux parties du pays — s'affrontèrent dans le Groupe de travail et ses deux subdivisions, comme elles s'étaient affrontées de 1950 à 1958 au sein du Centre Harmel (6). Le sous-groupe pour l'étude des Institutions centrales travailla très activement, se prononçant notamment contre la création d'un Sénat paritaire Wallons-Flamands défendue par M. Dehousse, mais le second sous-groupe ne tint qu'un nombre restreint de séances, sans conclusions réelles.

La *Synthèse des travaux du Groupe de travail politique* — lequel s'était réuni dix fois en séances plénières — fut adoptée le 24 octobre 1963 et transmise aux Présidents des trois partis traditionnels avec un *Message du Gouvernement* (7). Dans

ce dernier document il était précisé que le but des études demandées n'était pas de conclure un accord, mais plutôt de faciliter les confrontations d'idées qui devront avoir lieu entre les responsables politiques, en précisant les aménagements qu'il sera nécessaire d'apporter aux institutions, en examinant leurs avantages et leurs inconvénients et en dégageant quelques lignes directrices en vue de préparer des solutions possibles. En réalité ces lignes directrices étaient assez rares, la *Synthèse* en question tenant davantage du catalogue que du programme.

Mais entre-temps, l'idée d'associer le PLP aux Partis gouvernementaux en matière constitutionnelle avait été relancée comme en témoignent les derniers paragraphes du *Message* susmentionné :

« L'intention du Gouvernement, y lit-on, est de prier prochainement les partis politiques traditionnels d'examiner avec lui la suite à donner aux travaux du Groupe de travail, complétés par les indications qui seront données par les Congrès politiques.

Dès maintenant cependant, le Gouvernement tient à indiquer qu'à son avis cette révision ne pourra heureusement aboutir que si les partis politiques traditionnels prennent l'engagement de soutenir des vues identiques sur les solutions proposées pour les plus importants problèmes, et cela quelle que soit leur position demain — au pouvoir ou dans l'opposition — au sein de l'assemblée constituante. Le Gouvernement fera tout ce qui est en son pouvoir pour réaliser cet accord. »

En bref, il apparaît que l'utilité principale des débats du Groupe de travail politique fut de pré-

tionnel l'engagement pris par les partis de réaliser dans la prochaine législature la révision constitutionnelle dont ils sont convenus dans la présente. Il est bien entendu que le Pouvoir constituant est souverain en la matière, comme le Pouvoir législatif l'est dans la confection des lois. Aussi ne peut-on récuser les partis, dans un cas comme dans l'autre, que par une extrapolation du prescrit constitutionnel. En revanche, il n'est pas douteux qu'une telle procédure illustre « les profondes modifications qui affectent notre système politique » comme l'écrit M. Marcel Grégoire dans « La révision constitutionnelle et la participation » (*Le Soir* du 25 février 1965).

(5) Cf. « Le Groupe de travail préparatoire à la révision de la Constitution » CRISP, Bruxelles, 12 juillet 1963.

(6) Cf. *Rapport du Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays* (Documents parlementaires, session 1957-1958, n° 940).

(7) Cf. Chambre des représentants, *Documents parlementaires*, 993 (1964-1965) n° 1 (Annexes), 3 mars 1965.

parer les partis à la recherche de garanties réciproques des Communautés en démontrant les dangers d'une revision fédéraliste de la structure étatique. Il ne saurait être question pour nous d'analyser les différents plans constitutionnels qui furent présentés en 1963 (8). Nous nous en tiendrons donc ici à ceux des trois partis traditionnels.

Parce qu'il n'avait pas participé à ces travaux préparatoires, le PLP n'attendit pas leur aboutissement pour définir sa position en la matière. Il le fit dès le mois de septembre 1963 par la publication d'un document de 45 pages intitulés « Le PLP et la réforme constitutionnelle ». Le PSB, qui avait tenu en juillet 1963 un congrès d'information, adopta à la mi-novembre un « Compromis des socialistes », lors d'un deuxième congrès consacré au problème institutionnel. Enfin le PSC, qui avait déjà débattu ce dernier à Ostende en décembre 1961, fixa définitivement sa position lors du congrès qu'il organisa à Bruxelles en décembre 1963.

On exposera ici la « philosophie » des solutions préconisées par les trois grands partis dont on n'examinera le détail qu'en ce qui concerne les réformes parlementaires.

Le PLP, d'après le document susmentionné, entendait fonder sa position sur une analyse approfondie de la réalité belge. Il constatait l'orientation divergente de la Flandre, de la Wallonie et de Bruxelles, dans les domaines culturels, économique et politique. Mais au lieu d'en tirer argument pour préconiser une quelconque autonomie régionale il mettait l'accent sur leur complémentarité. Aussi bien condamnait-il tant le fédéralisme que le Sénat paritaire et l'exigence de majorités parlementaires qualifiées dans certaines matières, en raison surtout des dangers que ces solutions présenteraient pour l'unité nationale. Considérant le malaise belge comme une résultante psychologique de phénomènes politiques, économiques, sociaux et culturels, le PLP préconisait un ensemble de réformes dans ces divers domaines, qui, pour n'être pas toujours spectaculaires, devaient selon lui, aboutir à un rétablissement de la confiance entre Wallons, Flamands et Bruxellois.

Sa proposition la plus importante avait trait au pouvoir législatif mais ne constituait pas vraiment une garantie parlementaire contre la minorisation (9). Acquis au maintien du bicamérisme et de l'égalité de compétences des deux Chambres, le

PLP préconisait le remplacement du Sénat existant par un « Sénat national », c'est-à-dire par une haute assemblée dont les membres, en nombre constant seraient élus par l'ensemble du pays considéré comme une seule circonspection pour le dépouillement des résultats. Ce système devait, selon ses promoteurs, forcer les partis à observer dans la composition de leurs listes de candidats, une représentation équitable des différentes régions linguistiques, sous peine de se voir infliger une « lourde leçon électorale ». Il devait aussi obliger les partis à se placer davantage dans une optique nationale, trop souvent négligée au profit des intérêts locaux. Il devait enfin, et par voie de conséquence, éliminer des listes ainsi soumises les extrémistes régionaux.

Par ailleurs, le PLP proposait la création, tant au Sénat national qu'à la Chambre, d'une Commission parlementaire permanente composée d'un nombre égal de mandataires flamands, wallons et bruxellois (ces derniers pour moitiés francophones et néerlandophones) qui devait être chargée de rechercher un compromis chaque fois qu'un vote aurait révélé une scission régionale marquée. Dans le projet initial, il eût fallu pour cela que 75 % des parlementaires francophones s'opposassent à 75 % des parlementaires néerlandophones. Mais le 16 juillet 1964, en rappelant la position du Parti qu'il préside, M. Vanaudenhove envisagea l'opposition de 75 % des représentants de l'une des deux communautés, ce qui est tout différent (10). Dans tous les cas, le compromis issu de ladite commission eût été soumis au Parlement pour être adopté ou rejeté à la majorité ordinaire.

Travaillé par le puissant groupe de pression que constituait alors le MPW, le PSB s'efforça de réaliser un compromis entre ses fédéralistes wallons et ses unitaristes flamands. Les problèmes institutionnels firent l'objet de débats passionnés à tous les niveaux du Parti des mois durant et les grandes lignes du Compromis des socialistes

(8) On en trouvera un exposé succinct mais plein d'intérêt dans « Comparaison des programmes de réformes institutionnelles » - CRISP. Bruxelles, 8 novembre 1963.

(9) Il s'agissait somme toute d'une « garantie électorale » que nous n'analyserons pas en détail car elle déborde le cadre limité de notre sujet.

(10) Telle est la position que la Délégation PLP défendit à la Table ronde comme l'attestent les « Documents annexés aux Conclusions des délégations du PSC et du PSB sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions ». Bruxelles, 26 janvier 1965, p. 75.

furent dégagées dès le Congrès d'information que le PSB tint, ainsi qu'il a été indiqué déjà, en juillet 1963. Le Compromis, légèrement amendé, fut adopté au Congrès des 16 et 17 novembre à la quasi-unanimité des mandataires flamands et une forte majorité des mandataires wallons soit au total par 881 voix contre 102 et 19 abstentions. Comme le document PLP, mais plus succinctement, cette résolution analysait le malaise existant dans chacun des partis aussi bien que dans le pays lui-même, dont l'origine proviendrait de l'inadéquation entre des institutions héritées du XIX^e siècle et les aspects structurels, politiques et moraux du fait régional.

Sur le plan des institutions centrales, le Compromis des socialistes faisait la critique du Sénat paritaire qui conservait des partisans dans le sud du pays, et il se prononçait pour l'institution d'un système de triple majorité (11) — respectivement, dans l'assemblée, parmi les élus d'expression française et parmi ceux d'expression néerlandaise — dans l'une ou l'autre Chambre pour la modification des lois dites réservées. Celles-ci auraient trait essentiellement :

— aux problèmes linguistiques (projets nouveaux et modifications aux textes existants);

— aux questions relatives à l'autonomie culturelle (hormis ce qui concerne l'enseignement régi par le Pacte scolaire);

— aux limites administratives entre régions ;

— à l'organisation de la décentralisation économique.

En outre, le Compromis des socialistes estimait « qu'un moyen parlementaire doit être recherché pour trancher les contestations et pour étendre éventuellement à certaines lois ne figurant pas sur la liste des matières réservées la procédure de protection de la double majorité ».

On relèvera que le Compromis des socialistes parlait indifféremment de lois, de questions ou de matières réservées. Peut-être le PSB désirait-il, par ces variations de terminologie, ne pas lier trop étroitement ses négociateurs.

En bref, c'est donc la reconnaissance à la majorité du contingent des parlementaires francophones d'un droit de veto dans les matières législatives présentant une importance vitale pour leur

communauté qui constituait pour le PSB la meilleure solution aux risques de minorisation.

Bien qu'il fût le dernier des trois grands partis à définir officiellement sa position, le PSC en avait dégagé les grandes lignes avant les deux autres, lors de son XVII^e Congrès national, tenu à Ostende en décembre 1961. Dans une Déclaration intitulée « Wallons et Flamands en Belgique », il avait dès cette époque analysé lui aussi la situation, rejeté le fédéralisme comme débouchant nécessairement sur le séparatisme et préconisé un certain nombre de réformes — telles qu'une complète autonomie culturelle, l'homogénéité linguistique des deux régions, une déconcentration et une décentralisation effectives en faveur des provinces — dont certaines furent d'ailleurs rapidement réalisées par des lois tandis que d'autres intéressaient la Constitution elle-même. Pour instaurer une protection des minorités compatibles avec la cohésion de l'Etat belge, le PSC recommandait — et c'est là surtout l'élément original de la Déclaration d'Ostende — que fussent apportés par voie de réforme constitutionnelle, certains aménagements indispensables au fonctionnement du Pouvoir législatif. La Charte fondamentale, y lisait-on notamment « devrait disposer que, dans certaines matières, un vote ne pourrait être acquis qu'à une majorité des deux tiers dans les deux Chambres. Ainsi, certaines matières législatives échapperaient à la règle des majorités simples, sans toutefois être soumises à la procédure de la revision constitutionnelle qui doit rester exceptionnelle. Appliquée à certains domaines particulièrement importants tels que, par exemple : les règles régissant les rapports entre les deux communautés culturelles, les questions idéologiques, les principes contenus dans le Pacte scolaire, la législation électorale, cette majorité des deux tiers offrirait une garantie réelle pour les deux communautés et renforcerait grandement la stabilité de règles essentielles pour l'unité et la cohésion du pays ».

Dans leur Rapport sur la revision de la Constitution présenté au XIX^e Congrès national du PSC à la mi-décembre 1963, MM. L. Moyersoen et P. Wigny reprirent ces différents thèmes en

(11) Le Compromis des socialistes utilisait l'expression de « double majorité » laquelle présupposerait que tous les parlementaires fussent répartis en deux rôles linguistiques. Or tel ne sera pas nécessairement le cas comme on le verra plus bas (cf. p. 208).

les précisant. Ils les complétèrent aussi en y ajoutant, à titre personnel, deux propositions importantes intéressant les relations Wallons-Flamands.

Il s'agissait tout d'abord de l'instauration d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois limité au Titre II de la Constitution, c'est-à-dire aux droits et libertés individuels. Il s'agissait surtout de la mise au point d'une procédure parlementaire de conciliation, destinée à aplanir les risques d'affrontement entre les deux Communautés dans les matières non réservées. Cette deuxième suggestion mérite que nous la citions *in extenso* :

« Si dans une Chambre, un nombre important — par exemple les six dixièmes des élus des arrondissements et provinces wallonnes ou des élus des arrondissements et des provinces flamandes — estiment qu'un projet de loi — autre qu'un projet budgétaire ou un projet devant être voté à la majorité des deux tiers — compromet gravement et discriminatoirement les intérêts spécifiques de leur région, ils peuvent demander un effort de conciliation pour trouver une solution de compromis.

Chacun comprend qu'au moment où se manifeste une opposition régionale aussi massive, il serait peu sage de passer outre, sans obliger les parlementaires à la réflexion et à un effort d'apaisement.

Le projet de loi est, dans ce cas, soumis à une Commission de conciliation comportant un nombre égal d'élus flamands et d'élus wallons ainsi que des représentants de l'agglomération bruxelloise. Le gouvernement participe naturellement aux travaux de cette commission et d'autres parlementaires peuvent être invités par elle, sans droit de vote.

La Commission cherche une formule de compromis. Pour être adopté, dans un délai qui ne peut être long, le compromis doit être voté à la majorité simple à la condition qu'à celle-ci participent un nombre minimum de membres de chaque région, par exemple, si la composition compte 6 Flamands, 6 Wallons et 2 Bruxellois, la transaction doit être acceptée par 8 membres parmi lesquels il y a au moins 2 Flamands et 2 Wallons.

Pareil compromis est soumis aux Chambres qui l'acceptent ou le rejettent à la majorité simple. Elles peuvent l'amender à la majorité des deux tiers.

Si la Commission ne réussit pas à se mettre d'accord sur un texte elle communique un rapport au Gouvernement qui est tenu d'en délibérer. »

Cette seconde proposition, pourtant bien anodine fut vivement critiquée par certains dirigeants de l'aile flamande du PSC et, pas plus que la première, elle ne fut introduite dans la Résolution finale, adoptée à l'unanimité. Celle-ci reprenait les thèmes de la Déclaration d'Ostende ; elle admettait en outre que la réalisation de cette politique impliquait que les intérêts fondamentaux des régions fussent effectivement « harmonisés » au sein des gouvernements et du Parlement.

Avant même que le PSC n'eût arrêté définitivement sa position, le Premier Ministre et le Vice-Premier Ministre convinrent avec les Présidents des trois partis traditionnels de constituer une nouvelle Commission en vue de rechercher un accord sur les principales modifications qui devaient être apportées à la Constitution afin de moderniser l'Etat et d'harmoniser les relations entre Flamands, Wallons et Bruxellois. Il fut décidé que la Commission tripartite comporterait huit membres par parti ainsi que deux Ministres et qu'elle serait présidée à tour de rôle par le Président de chaque délégation. En conséquence, elle fut composée comme suit :

Délégation du PSC :

Président : M. P. Vanden Boeynants, ancien Ministre, député, Président du PSC.

Membres : MM. J. De Saegher, député ; A. De Schryver, député ; Urbain, ancien Ministre, sénateur ; R. Vandekerckhove, sénateur, Vice-président du PSC ; Ch. Van Hemelrijck, ancien Ministre, sénateur ; P. Wigny, ancien Ministre, député.

A certaines réunions, M. P. Vanden Boeynants, souffrant, a été remplacé en sa qualité de chef de délégation par M. A. De Schryver et en sa qualité de membre de la Commission par M. A. Saint-Remy, député. M. Van Hemelrijck, décédé le 8 octobre 1964, a été remplacé par M. Leemans, sénateur.

Délégation du PSB :

Président : M. L. Collard, ministre d'Etat, député, Président du PSB.

Membres : MM. F. Gelders, député ; J. Merlot, ancien Ministre, Vice-Président de la Chambre des représentants ; M. Pierson, député ; R. Thone, député permanent (12) ; E. Van Bogaert, sénateur ; T.J. Van Eynde, député, Vice-Président du PSB ; A. Vranckx, Conseiller d'Etat (12).

Délégation du PLP :

Président : M. O. Vanaudenhove, ancien Ministre, sénateur, Président du PLP.

Membres : MM. W. De Clercq, député ; A. De Winter, député ; R. Lefèvre, ancien Ministre, député ; A. Lilar, ancien Ministre, sénateur ; H. Maise, sénateur ; R. Motz, ministre d'Etat, sénateur ; J. Van Offelen, ancien Ministre, député. M. Motz, décédé le 27 mars 1964, a été remplacé par M. L. Courdent, député permanent (11).

Représentants du Gouvernement :

MM. P. Vermeulen, ministre de la Justice et A. Gilson, ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique (13).

La Commission tripartite fut saisie de ces trois grandes formules. D'autres lui furent présentées à titre individuel par quelques-uns de ses membres ; plusieurs enfin firent l'objet d'articles de presse ou de débats dans d'autres instances et n'eurent, de ce fait qu'indirectement leurs répercussions dans les négociations.

La première séance de la Commission tripartite pour la réforme des institutions, souvent appelée dans la presse Table ronde constitutionnelle, eut lieu le 14 janvier 1964. Elle s'ouvrit par une discussion sur les garanties contre la minorisation au cours de laquelle les porte-parole des trois grands partis exposèrent les propositions de ceux-ci. A cette occasion, il fut décidé qu'aucun procès-verbal ne serait publié afin d'éviter les fuites. Celles-ci toutefois, se produisirent à l'issue de chaque séance de sorte que la presse fut toujours en état d'informer, plus ou moins objectivement, une opinion publique sensibilisée à certaines des questions débattues. Du 14 janvier au 10 mars, la Commission tint neuf séances plénières au cours desquelles elle fit le tour des problèmes institutionnels. Des progrès importants ne furent réalisés que dans un domaine, la décentralisation culturelle.

Le 10 mars, elle se scinda en trois Sections,

appelées parfois sous-commissions, chargées respectivement des questions culturelles, de la décentralisation et de la déconcentration économique et administrative, et des institutions centrales. Cette dernière Section avait la composition suivante :

Président : M. De Schryver.

Membres : PSC : MM. Van Hemelrijck et Wigny. PSB : MM. Van Bogaert et Vranckx. PLP : MM. Lefèvre et De Winter.

Les trois Sections travaillèrent pendant deux mois. Le rythme de leurs réunions fut lent pour la première — dont la tâche était moins étendue — mais relativement rapide pour les deux autres. Elles rédigèrent chacune un Rapport qui, bien que non public, fut cette fois encore largement commenté par la presse. On exagérerait en affirmant que les Sections tripartites, et notamment la troisième qui nous intéresse en particulier, firent une œuvre profondément novatrice. Le contraire est vrai. Il faut constater néanmoins que, au cours de cette phase, des progrès considérables furent enregistrés.

Le 2 juin 1964 commença une nouvelle étape — celle de l'examen par la Commission tripartite du Rapport des trois Sections — qui devait s'achever avant la fin du mois au terme de quatre longues séances de travail. La Table ronde adopta, après l'avoir légèrement amendé, le Rapport de la Section pour les questions culturelles. Elle approuva également d'importantes parties des deux autres Rapports, mais elle laissa certains problèmes en suspens. Quant au système préconisé par une majorité de la troisième Section en matière de protection parlementaire de la minorité, il avait été rejeté catégoriquement par le Bureau du PSB en sa séance du 1^{er} juin. La Commission tripartite prit acte des objections socialistes et elle décida de charger les trois présidents de partis de rechercher une solution de compromis à ce problème ainsi qu'à certaines questions litigieuses dans le domaine de la décentralisation économique notamment.

La quatrième phase de la négociation, entre les

(12) Contrairement au Groupe de travail, la Commission tripartite comportait deux puis trois non-parlementaires.

(13) Le secrétariat de la Commission était assuré par M. Stenmans, Chef de Cabinet adjoint du Premier Ministre et par l'auteur de ces lignes en tant que Conseiller au Cabinet du Vice-Premier Ministre.

Présidents des trois partis, commença avant l'achèvement de la précédente. Elle donna lieu rapidement à une solution transactionnelle en matière de décentralisation économique et elle fut marquée de nombreuses tentatives d'accord sur le chapitre de la protection parlementaire de la minorité. Une fois encore, les solutions préparées pourtant en l'absence de témoins furent commentées par la presse ensuite des réunions des organes dirigeants des partis qui les rejetèrent. Ces indiscretions alimentèrent une certaine tension entre les deux partis de la majorité en raison de l'exigence posée par les députés PSC flamands d'obtenir le vote par la Commission de l'intérieur de la Chambre du projet de loi sur l'adaptation des sièges parlementaires qui devait valoir au nord du pays quelques mandats supplémentaires. Sans s'opposer à cette adaptation, rendue nécessaire par l'évolution démographique, le PSB rappelait que ses partenaires avaient accepté d'observer un strict parallélisme entre l'adaptation des sièges — au profit de la Flandre — et les protections devant être accordées aux minorités — donc pratiquement à la Wallonie. Des accrochages eurent lieu le 30 juin, dernière journée de la session parlementaire, qui auraient pu mettre en cause la coalition et la révision constitutionnelle elle-même si de part et d'autre les modérés ne l'avaient finalement emporté. En définitive, aucun vote n'eut lieu à la Commission de l'intérieur, parce qu'aucun accord n'était acquis en matière de garanties contre la minorisation. Mais par mesure de représailles, le PSC flamand menaça de ne plus prendre part aux réunions de la Table ronde. Or, il avait été prévu que celle-ci tiendrait une séance, pour faire le point, le mardi 7 juillet. Le Conseil des Ministres décida le 3 juillet de remplacer cette réunion par une rencontre des trois Présidents en présence du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre (14). Le dialogue se renoua effectivement, mais il fut décidé que la négociation reprendrait « après les vacances ». Il semblait alors que pour être acceptable au PSB, la solution devait comporter une liste de matières ou de lois réservées modifiables à la triple majorité. Toutefois, aucun accord n'avait pu être réalisé quant au contenu de cette liste. Mais la pierre d'achoppement était constituée par la protection subsidiaire à prévoir dans les matières non-réservées. Ici, le PSB réclamait le droit pour un certain nombre de parlementaires de requérir l'exigence d'une triple majorité tandis que le PSC

refusait l'extension de cette dernière à n'importe quel domaine. Quant au PLP, il rappela le 8 juillet, par la voix de M. Vanaudenhove, que seul il avait accepté une formule préparée par les trois Présidents qui reconnaissait à une Commission parlementaire de filtrage le droit de décider l'intervention de la triple majorité (15), mais qu'il préférerait en revenir à la règle de la majorité ordinaire assortie de la création d'un Sénat national.

Si les positions officielles des partis tendaient alors à se durcir, en raison sans doute de l'approche des élections communales, les trois Présidents ne perdirent pas le contact pour autant. A en croire la presse, ils se rencontrèrent pendant les vacances, en août, à Menton, dans la villa occupée par M. Collard, où ils auraient même élaboré des projets d'accord (16) gardés secrets pour ménager les susceptibilités des membres de la Commission tripartite.

Avant la rentrée parlementaire, un événement extérieur survint qui eut ses répercussions sur la suite des négociations constitutionnelles. Nous voulons parler des élections communales qui, le 11 octobre 1964, consacrèrent un sérieux progrès de l'opposition PLP à Bruxelles et le triomphe des listes « Retour à Liège » dans les Fourons (17), communes qui avaient été transférées en 1962 à la province flamande du Limbourg (18). Ces résultats attestaient que l'une au moins des lois linguistiques était toujours contestée par les populations les plus directement intéressées. Ils ne manquèrent pas de renforcer le PLP dans son hostilité de principe à tout système tendant à réserver les lois linguistiques contre lesquelles il avait vigoureusement fait campagne précédemment.

Les pourparlers entrèrent dès le mois d'octobre dans une nouvelle phase, celle du « package deal ». Les Présidents, assistés de MM. Harmel, De Schryver et Vandekerckhove pour le PSC ; Van Eynde, Pierson et Merlot pour le PSB ; René Lefèvre, De Clercq et De Winter pour le PLP, se rencontrèrent à plusieurs reprises au domicile de M. Vanden Boeynants. Au problème des garan-

(14) M. P.H. Spaak, retenu chez le Roi, ne put y prendre part.

(15) Cette formule est exposée aux pages 202 ci-après.

(16) Cf. *infra*, pp. 202 et 203.

(17) Ces listes recueillirent 63, 57 % des suffrages.

(18) On trouvera ci-après une analyse des scrutins qui au Parlement décidèrent de ce transfert. Cf. *infra*, pp. 211 et ss.

ties parlementaires contre la minorisation on joignit une revendication du PSC flamand tendant à faire du néerlandais la langue officielle de la Flandre, en modifiant l'article 23 de la Constitution établissant le caractère facultatif de l'emploi des langues usitées en Belgique et les exceptions à ce principe. Bien que cet article eût été manifestement violé par le législateur dans un passé récent, son abandon éventuel provoqua un tollé dans la presse francophone. Nous ne retracerons pas ici les rebondissements divers de ces négociations qui s'achevèrent les 22 et 23 décembre par la conclusion d'« un large accord sur les principes essentiels restant en suspens ». Les termes toutefois n'en furent pas rendus publics, et les représentants des trois partis prièrent même la presse d'observer une trêve jusqu'à la réunion de la Commission plénière fixée au 13 janvier. On a déjà beaucoup épilogué sur le degré réel de l'accord ainsi réalisé l'avant-veille de Noël. Ce qui est certain, c'est que du côté PLP, M. Vanaudenhove, souffrant, n'avait pas assisté aux dernières séances de ce qu'il était convenu d'appeler la Table ronde restreinte mais que, à son retour de maladie, au début de janvier, il ne demanda à aucun moment d'ajourner la réunion plénière pour tenter de surmonter en petit comité les difficultés qui étaient apparues et qui devaient aboutir au retrait du PLP des négociations constitutionnelles.

Voyons à présent, en bref, le contenu de l'accord réalisé par la Commission restreinte les 22 et 23 décembre 1964, tel qu'il fut communiqué à la Commission plénière et publié par la presse le 13 janvier 1965. Il comportait essentiellement les trois dispositions suivantes qui d'ailleurs ne furent plus remaniées :

1° Création d'une « Commission permanente pour l'amélioration des relations communautaires », paritaire sur le plan linguistique, qui comprendrait un nombre égal de représentants des partis nationaux choisis parmi les personnalités du monde politique, universitaire, culturel, scientifique, économique et social. Cet organisme aura le droit de faire des propositions tant au Législatif qu'à l'Exécutif dans le cadre de sa mission générale.

2° Insertion dans la Constitution d'un article 3bis élargissant les exceptions au principe de la liberté linguistique proclamé par l'article 23, lequel est remanié en conséquence. L'article 3bis distin-

gue quatre régions linguistiques en Belgique, dont deux se voient attribuer l'autonomie culturelle. Enfin, il stipule que « le vote des lois portées dans ces matières ne sera pas acquis si, nonobstant la majorité simple, il fait apparaître l'opposition de la moitié plus un des membres inscrits dans un groupe linguistique ».

3° Insertion dans la Constitution d'un article 38bis permettant aux trois quarts des représentants d'une des deux communautés de déclarer qu'un texte législatif est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés. En pareil cas, si le vote de ce projet fait apparaître l'opposition des deux tiers au moins des représentants d'une des communautés, il y a lieu à une seconde lecture ; et si cette dernière se conclut de façon analogue, le Gouvernement est saisi du texte litigieux.

Nous étudierons ces techniques en détail dans la suite de ce travail puisque aussi bien elles furent retenues telles quelles (19). En nous limitant pour l'instant au déroulement même des négociations, nous signalerons le divorce qui s'opéra dès cette réunion tripartite du 13 janvier entre les partis gouvernementaux et le PLP. Ce dernier déclara ne pouvoir accepter l'article 3bis car il devait aboutir, selon lui, à « cliquer » la frontière linguistique établie en 1962 et à « constitutionnaliser » les lois linguistiques contre lesquelles ses représentants avaient naguère voté au Parlement. Comme formule de remplacement, la délégation du PLP proposait d'étendre aux matières linguistiques la protection générale de l'article 38bis, c'est-à-dire de n'accorder jamais le veto législatif à 50, x % mais toujours à 75, y % et 66, z % des élus d'une communauté. Bien entendu, les délégations du PSC et du PSB rejetèrent ces contre-propositions qui déséquilibraient, à leurs dires, l'accord si péniblement réalisé fin décembre entre les mandataires des trois partis traditionnels. Pour tenter d'éviter la rupture, M. Vanaudenhove demanda d'en référer au Bureau politique de son parti et rendez-vous fut pris à huitaine.

Bien que ses critiques de l'article 3bis fussent cohérentes sinon entièrement justifiées, le PLP ne mit pas à profit le délai qu'il avait obtenu pour élaborer des contre-propositions constructives. Lors

(19) Cf. *infra*, p. 205 et sq.

de la séance du 20 janvier, il suggéra que les matières visées à l'article 3bis fussent soumises à l'avis de la « Commission pour l'amélioration des relations communautaires », laquelle eût été tenue de faire des propositions au Parlement dans un délai de six mois à dater de sa constitution. Somme toute, il voulait « encommissionner » toute la législation linguistique. Cette suggestion dilatoire n'eût point « gelé » les matières en question, comme on l'a prétendu, mais les eût soumises aux passions électorales en raison de l'achèvement tout proche de la législature. Elle fut donc rejetée par les délégations du PSC et du PSB qui n'y voyaient « qu'une simple proposition de procédure, sans contenu réel susceptible de constituer le mécanisme de protection réciproque recherché (20) ». La rupture qui survint le 20 janvier entre les partis de la majorité et de l'opposition laissa donc face à face les délégations du PSB et du PSC.

Nous arrivons ainsi à la sixième et dernière étape des négociations constitutionnelles, qui ne dura d'ailleurs que du 20 au 26 janvier. Les représentants des deux partis de la coalition gouvernementale mirent au point le texte de leur déclaration dite parallèle, mais en fait conjointe, intitulée « Conclusions sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions », qui fut publiée quelques jours plus tard (21). Le texte en fut établi sur la base du Projet de rapport de la Commission tripartite pour la réforme des institutions, arrêté au 22 décembre 1964, qui parut lui-même dans la brochure libellée « Documents annexés aux Conclusions des délégations du Parti social chrétien et du Parti socialiste belge sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions (21) ». Une seule difficulté, à vrai dire importante, se présenta à l'occasion de la mise au point des Conclusions : Un des membres du PSC flamand insista pour que le chapitre relatif à l'harmonisation des relations entre les communautés, fût précédé d'un texte invitant le Constituant à compléter le système des garanties contre la minorisation par l'octroi aux communautés de « pouvoirs » dans les matières où leurs intérêts propres seraient spécialement en cause. Cette proposition quasi-fédéraliste provoqua de vives discussions dans la délégation du PSC, aux termes de laquelle, les représentants des deux partis convinrent de remplacer le terme suspect de « pouvoirs » par une formulation lénifiante emprun-

tée, paraît-il, à une résolution des socialistes wallons : « Indépendamment des indispensables procédures de protection définies ci-après... — déclare le texte finalement retenu dans les Conclusions — les représentants du PSC et du PSB souhaitent que le Constituant recherche également des formules positives donnant à chaque communauté des instruments et des moyens, limités mais concrets, dans les matières où leurs intérêts propres seraient spécialement en cause ». Dans la pratique, il semble que ces matières ne puissent guère déborder les domaines linguistique et culturel pour lesquels les instruments d'une autonomie relative ont d'ailleurs été définis par la Table ronde.

Nous n'étudierons pas ici l'économie des Conclusions dont nous aurons l'occasion de citer certains extraits dans la suite de ce travail. Il nous paraît cependant utile d'en reprendre le passage suivant qui définit leur portée : « Les deux délégations ont, avec l'assentiment du Bureau du PSB et du Comité national du PSC, approuvé les propositions contenues dans le document transmis au Gouvernement ; elles ont pris, avec le même assentiment, l'engagement de défendre les conclusions en question devant le Congrès national de leur parti. Moyennant l'approbation desdits congrès l'accord donné vaut engagement de réaliser ces réformes institutionnelles, tant celles qui impliquent une révision de la Constitution que celles qui peuvent être consacrées par la voie législative ordinaire, tant avant qu'aussitôt après l'élection des Chambres constituantes et quelle que soit la conjoncture politique à ce moment ».

Les Congrès du PSC et du PSB auxquels il est fait allusion dans ce texte se réunirent simultanément le 13 février 1965. Le premier approuva les Conclusions par 362 voix contre 22 et 5 abstentions ; le second par 889 voix contre 86 et 21 abstentions (22). Aucun élément nouveau ne se

(20) Sur les conséquences politiques de la position du PLP; cf. A. VANHAVERBEKE: « Tweepartijenakkoord bereikt » in *De Nieuwe Gids* du 27 janvier 1965, « Grondwetsakkoord en partijen » in *De Nieuwe Gids* du 28 janvier 1965 et « PVV-Standpunten » in *De Nieuwe Gids* du 2 février 1965.

(21) Dans la présente étude nous nous référerons toujours à l'édition originale de ces textes qui, par la suite, furent reproduits notamment dans les *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, 993 (1964-1965), n° 1, Annexes, 3 mars 1965.

(22) Cf. à ce sujet: *Le Peuple, La Wallonie, La Libre Belgique, La Cité, Het Laatste Nieuws* et *De Standaard* du 15 février 1965, ainsi que *Le Soir* du 16 février 1965.

dégagea lors de ces assises qui furent véritablement sans surprise.

Parallèlement, le Gouvernement préparait son projet de Déclaration relatif à la revision de la Constitution qui, accompagné d'un exposé des motifs, fut déposé à la Chambre des représentants le 3 mars 1965 (23). Ces textes s'en tenaient strictement aux Conclusions des deux délégations (24) dans le domaine qui nous intéresse. Chacune des assemblées constitua une Commission spéciale pour préparer la Déclaration de revision dont les divers articles furent adoptés à la fin du mois de mars et au début du mois d'avril. Le Roi fit la même Déclaration le 16 avril (25). Pas plus que l'Exécutif le Pouvoir législatif n'avait modifié le système de garanties défini par les partis de la majorité. Quant à l'adaptation des sièges parlementaires au chiffre réel de la population, dont on a vu qu'elle était liée à la mise au point d'une procédure de garantie, elle fut réalisée par la loi du 3 avril 1965 (26).

Après avoir fait l'historique des négociations constitutionnelles, il nous faut préciser dans quel esprit nous entendons à présent aborder le fond de notre sujet. Notre propos est d'étudier les problèmes essentiels que posent les garanties parlementaires contre la minorisation, les solutions techniques qui ont été imaginées, les critiques qui leur ont été adressées, et de retracer à travers les unes et les autres, la genèse des formules finalement retenues et les résultats que l'on peut en attendre. Nous serons donc amené à passer en revue ci-après plusieurs systèmes de garanties. Nous le ferons sans égard à l'ordre dans lequel ils furent débattus ni à l'instance où ils le furent effectivement : presse, partis ou Table ronde.

GENESE DES ARTICLES 3bis ET 38bis

L'un des premiers problèmes que posait la recherche d'une protection parlementaire contre la minorisation était celui de son champ d'application. La procédure de garantie devait-elle se limiter aux lois proprement dites ou bien pouvait-elle être étendue aux budgets et à toutes les résolutions votées par les Chambres ? La question était d'importance car il n'était pas impensable que les communautés s'opposassent en matière d'octroi de

crédits. Néanmoins, toutes les solutions proposées se limitaient au domaine législatif proprement dit en raison des graves inconvénients qu'eût provoqué tout retard dans le vote des budgets. Il était donc entendu que ceux-ci, en tout état de cause, resteraient soumis à la procédure parlementaire ordinaire. Ceci dit, convenait-il d'instituer une liste de lois ou de matières réservées, ou bien ne vallait-il pas mieux laisser soit à une proportion déterminée de parlementaires, soit à un organe particulier, le soin de déclarer que tel projet devait être adopté à une majorité qualifiée ou selon une procédure spéciale ? Il y avait là une première option entre deux grandes formules présentant chacune ses avantages et ses inconvénients.

L'établissement d'une liste de matières ou de lois réservées signifiait, somme toute, que les deux Communautés belges désiraient promouvoir certains textes existants au rang de lois fondamentales, qui sans avoir la rigidité des textes constitutionnels ne pussent être modifiées que moyennant un certain consensus de chacune d'elles. La formule était conservatoire et peut-être même conservatrice : il s'agissait d'une protection plus que d'une garantie. Elle comportait deux grandes variantes : matières ou lois réservées ?

Si l'on optait pour les matières, il était facile d'en faire une énumération satisfaisante dans la Constitution. On était sûr ainsi de ne rien oublier d'essentiel. Mais cette solution présentait une difficulté technique inévitable : comme l'appartenance des projets aux dites matières risquait d'être parfois mise en cause, il convenait pour bien faire de déterminer le moyen de trancher les contestations y relatives.

Si l'on optait pour les lois réservées, la grande difficulté consistait à reprendre tous les textes

(23) Cf. *Documents parlementaires*. Chambre des représentants, 993 (1964-1965), n° 1, 3 mars 1965.

(24) Comme nous l'avons signalé plus haut les dites Conclusions ainsi que la Synthèse des travaux du groupe de travail politique, le Message du Gouvernement aux présidents des partis traditionnels et le Projet de rapport de la Commission tripartite pour la réforme des institutions, furent publiés dans les Documents parlementaires - Chambre des représentants, 993 (1964-1965), n° 1, 3 mars 1965.

(25) Les Déclarations parallèles des deux Chambres et du Roi ont été publiées au *Moniteur belge* du 17 avril 1965.

(26) Loi du 3 avril 1965 fixant le nombre des représentants et celui des sénateurs élus directement par le corps électoral et portant répartition des sièges conformément aux résultats du recensement général de la Population au 31 décembre 1961, in *Moniteur belge* du 8 avril 1965.

ayant une importance vitale pour les communautés et plus particulièrement pour la minorité francophone. Or, le seul emploi des langues est régi non point seulement par quelques grandes lois mais par plusieurs dizaines de textes législatifs. Certes, les lois en question sont d'inégale importance et ne comportent souvent que quelques articles relatifs à l'emploi des langues. Aussi bien, pensa-t-on à ne protéger que certaines dispositions particulières et non les textes dans leur ensemble. Mais l'emploi des langues n'était pas seul en cause. Si l'on ne retenait que les principales lois relatives aux matières énumérées au Compromis des socialistes on obtenait la liste suivante :

1. la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires ;

2. la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative ;

3. les dispositions encore en vigueur de la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative subséquemment amendée ;

4. la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, subséquemment amendée ;

5. la loi du 30 juillet 1963 sur le régime linguistique dans l'enseignement ;

6. la loi du 30 juillet 1938 concernant l'usage des langues dans les forces armées, subséquemment amendée ;

7. la loi du 8 novembre 1962, modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes, subséquemment amendée ;

8. la loi à venir portant création de Conseils culturels ;

9. la loi à venir portant création de Sociétés de développement régional.

Le système des lois réservées avait certainement le mérite d'éviter de stériles contestations. La Constitution eût protégé certaines lois soit en les citant nommément, soit en chargeant le Législateur d'en établir la liste par une loi spéciale qui ne pût être adoptée puis amendée qu'à la majorité des deux tiers (cf. Constitution, art. 47 sur le vote des femmes). Tous les projets, propositions ou amendements tendant à amender l'une de ces lois eussent

été assujettis à telle procédure de protection à déterminer. Néanmoins, les objections ci-après furent opposées à cette formule :

1. L'institution d'une liste des lois réservées constituerait une protection excessive :

En effet, on peut douter que toutes les dispositions des neuf lois énumérées ci-dessus touchent aux intérêts vitaux des Communautés. Si pour la modification des lois réservées le triple majorité est requise, des votes-surprise sont à craindre où l'on verrait de nécessaires améliorations repoussées à l'improviste, en raison de l'appartenance linguistique des opposants, et sans pour autant que leur adoption eût lésé une région du pays ou provoqué un affrontement entre deux Communautés. On aboutirait dans ces cas à un immobilisme regrettable.

2. L'institution d'une liste des lois réservées constituerait une protection insuffisante :

Paradoxalement, cette critique n'est pas contradictoire avec la précédente. En effet, on peut concevoir que le Parlement fasse une législation nouvelle, régionalement ou linguistiquement partisane, dans un domaine connexe à une loi réservée, sans pour autant que celle-ci soit modifiée.

Mais surtout, de graves affrontements peuvent surgir entre les parlementaires des deux Communautés, à l'occasion de débats consacrés à des questions parfaitement étrangères aux lois réservées. A l'appui de cette thèse on rappellera que le Compromis des socialistes, tel qu'il fut amendé par le Congrès du PSB en novembre 1963, déclarait qu'un moyen parlementaire devait être recherché pour trancher les contestations et étendre éventuellement à d'autres lois l'exigence de la triple majorité.

3. L'institution d'une liste de lois réservées constituerait une protection peu efficace :

A la fois excessive et insuffisante, la procédure en question serait au surplus relativement illusoire car elle protégerait les lois alors qu'il convient de protéger la Communauté minoritaire et d'harmoniser les relations entre les deux régions linguistiques du pays.

Compte tenu de ces critiques, les négociateurs des trois partis cherchèrent à perfectionner la tech-

nique de sonnette d'alarme, inspirée de la proposition du PLP. Ne serait-il pas plus logique, en effet, de décréter que si un vote parlementaire quelconque révélait une opposition manifeste des communautés flamande et wallonne une procédure spéciale de protection serait automatiquement déclenchée ? Une telle formule n'allait pas toutefois sans soulever une difficulté inhérente à la notion même d'automatisme. Cette dernière, en effet, ne risquait-elle pas d'envenimer des questions d'importance secondaire où une opposition purement circonstancielle des deux Communautés ne prêterait pas à conséquence ? Aussi bien, la technique de la sonnette d'alarme fut-elle amendée de façon à lui ôter tout caractère automatique.

Une première proposition dans ce sens fut élaborée en marge de la Commission tripartite. En voici les grandes lignes :

1. Les deux tiers des élus wallons ou des élus flamands auraient le droit de décider qu'un projet ou une proposition de loi sera protégé.

2. En pareil cas, le projet devrait alors être voté à la triple majorité :

— majorité ordinaire de l'ensemble de la Chambre ou du Sénat ;

— majorité ordinaire dans le groupe flamand et le groupe wallon (27).

3. Les communautés intervenant dans la procédure parlementaire spéciale de protection ne seraient pas linguistiques mais régionales.

En conséquence, le groupe flamand serait composé :

a) à la Chambre : des députés des provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, du Limbourg et de l'arrondissement de Louvain ;

b) au Sénat : des sénateurs élus directs d'Anvers, des deux Flandres, du Limbourg et de l'arrondissement de Louvain ; des sénateurs provinciaux d'Anvers, des deux Flandres et du Limbourg.

Et le groupe wallon serait composé :

a) à la Chambre, des députés des provinces du Hainaut, de Liège, du Luxembourg, de Namur et de l'arrondissement de Nivelles ;

b) au Sénat : des sénateurs élus directs des provinces du Hainaut, de Liège, du Luxembourg, de Namur et de l'arrondissement de Nivelles ; des sénateurs provinciaux du Hainaut, de Liège, du Luxembourg et de Namur.

Quant aux députés de l'arrondissement de Bruxelles, aux sénateurs provinciaux brabançons et aux sénateurs cooptés, ils ne feraient partie ni du groupe flamand, ni du groupe wallon.

Cette formule, qui reprenait l'idée centrale de la proposition Buisseret, présentait de multiples avantages. Elle n'institutionnalisait pas une liste de matières ou de lois réservées ; elle laissait le Parlement libre de sa décision ; elle évitait toute procédure paritaire ; enfin et surtout, elle permettait en dehors des périodes de tension entre communautés, le recours à la procédure habituelle pour le vote des lois.

La mise à l'écart des députés bruxellois et de certains sénateurs brabançons était-elle choquante ? On pouvait facilement y remédier en remplaçant les groupes régionaux par des groupes linguistiques. Le partage obligatoire des parlementaires en francophones et néerlandophones présentait-il des difficultés d'application dans la capitale ? On pouvait stipuler que les députés bruxellois et les sénateurs provinciaux et cooptés du Brabant auraient le choix entre l'appartenance au groupe linguistique francophone, l'adhésion au groupe linguistique néerlandophone et la non-inscription. Le déclenchement de la Procédure spéciale, à supposer qu'il dépendît du racolage des signatures des deux tiers des élus d'une communauté, risquait-il de provoquer des réunions linguistiques ou régionales ? Qu'à cela ne tienne. On pouvait imaginer qu'un nombre limité de parlementaires d'une communauté seraient habilités à déposer une motion de protection, laquelle, mise aux voix en séance plénière par le procédé électromécanique, serait déclarée adoptée au cas où la proportion requise des représentants d'une communauté eût été atteinte.

Mais, toute formule inspirée de cette solution ne présentait-elle pas l'inconvénient de permettre la protection de n'importe quel texte ? Il est permis d'en douter, car seul un texte comportant un réel

27) Sur la notion de « groupe », cf. *infra*, pp. 206 et 213.

danger d'affrontement interrégional pouvait, semble-t-il, provoquer l'intervention des deux tiers des parlementaires d'une communauté. Néanmoins cette objection incita certains à assortir leur sonnette d'alarme d'une technique de filtrage. Ils eurent recours pour cela à la notion de parité linguistique qui avait fait long feu avec les projets de Sénat paritaire. Deux systèmes furent imaginés dans ce sens. Voici le premier :

1. Il n'y aurait pas de liste de lois ni de matières réservées.

2. Dans chaque Chambre, un tiers des membres pourraient déclencher la sonnette d'alarme en contresignant une proposition écrite et motivée déclarant que tel projet met en cause les relations entre Wallons et Flamands. En pareil cas, le texte en question serait automatiquement renvoyé à une Commission paritaire permanente élue au début de chaque session, laquelle se prononcerait à la majorité ordinaire.

3. La Chambre intéressée serait présumée accepter le texte issu de cette Commission, à moins qu'elle ne le rejetât à la majorité des deux tiers.

L'originalité de ce système consistait à s'en remettre à une Commission parlementaire pour légiférer, moyennant la reconnaissance à la Chambre intéressée d'un droit d'évocation à l'instar de la procédure parlementaire italienne. Toutefois contrairement à cette dernière, les textes adoptés selon cette technique seraient non point les moins importants mais les plus contestés et les plus délicats. En n'officialisant pas le partage des élus par communautés, une telle formule ne rompait pas plus que la proposition du PSC l'harmonie juridique de la Charte de 1831. Mais dans cet avantage résidait en même temps une faiblesse, car le public francophone risquait de se sentir minorisé chaque fois qu'une loi ainsi protégée eût été adoptée malgré l'opposition de ses représentants.

Le second système de sonnette d'alarme avec commission de filtrage fut présenté tout d'abord sous la forme suivante.

1. Il n'y aurait pas de matières réservées. Mais tout texte législatif, budgets exceptés, pourrait faire l'objet d'une procédure spéciale de protection s'il est de nature à opposer de façon caractérisée les parlementaires flamands et francophones. Pour cela il devrait être déclaré tel, dans l'assemblée

où il est déposé en premier lieu, par une Commission paritairement composée du point de vue linguistique, qui serait saisie à l'initiative du Président. Le cas échéant, la procédure spéciale serait exigée non pour tout le texte mais pour certaines de ses dispositions seulement.

2. Les dispositions ainsi protégées devraient, pour être adoptées au terme du processus législatif habituel dans la première Chambre saisie, recueillir non seulement la majorité de tous les membres mais aussi la majorité au sein des deux groupes linguistiques.

3. Au cas où la majorité ordinaire serait atteinte mais où la majorité ne serait pas acquise dans l'un des groupes linguistiques, il y aurait lieu à une lecture supplémentaire. Dans l'intervalle, le Gouvernement, où les deux communautés seraient toujours représentées de façon équilibrée, s'emploierait à rechercher une solution susceptible de rencontrer une large adhésion. En dernière lecture, les dispositions protégées seraient adoptées à la majorité ordinaire. Mais les amendements émanant de l'assemblée ne pourraient l'être qu'en recueillant les deux tiers au moins de tous les suffrages (28).

Ce système connut différents avatars dont la presse s'est fait l'écho avec plus ou moins de bonheur. On l'amenda notamment de façon à permettre non seulement au Président, mais aussi au tiers des membres de l'assemblée ou à la majorité des représentants de l'une des Communautés, de saisir, sur proposition motivée, la Commission paritaire susmentionnée. On l'amenda encore en substituant la triple majorité, intervenant déjà dans la première lecture, à la majorité des deux tiers initialement requise pour l'adoption en seconde lecture des amendements d'origine parlementaire. Tel fut d'ailleurs la formule à laquelle s'arrêta la section tripartite pour la réforme des institutions centrales (29). Mais, comme il fallait s'y attendre, le PSB rejeta la dernière phase de cette formule qui s'en remettait à la majorité ordinaire du soin de trouver une solution, dans des matières où précisément il récusait cette majorité. Aussi bien tenta-t-on de réintroduire la triple majorité décisive quitte à

(28) Cf. Documents annexés aux Conclusions des délégations du PSC et du PSB sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions, pp. 75 et 76.

(29) *Ibid.*, pp. 73-75.

rendre plus difficile le recours à la procédure de protection.

Il en résulta le système suivant :

1. Il n'y aurait ni lois ni matières réservées. Mais les deux tiers de tous les députés ou les trois quarts des députés d'une des communautés pourraient avant le vote sur l'ensemble exiger le renvoi d'un texte législatif, budgets exceptés, à une commission composée à la proportionnelle politique, mais comprenant un nombre égal de députés flamands et francophones.

2. Cette commission déciderait si le texte en question risque de créer un affrontement entre Flamands et Wallons. Elle prendrait sa décision à la majorité simple, étant entendu qu'en cas de partage des voix, la décision serait positive.

3. Si la Commission concluait qu'il existe un risque, le projet ne pourrait être adopté qu'à la majorité absolue de l'ensemble et de chaque groupe communautaire.

Cette formule qui se trouvait elle aussi en retrait par rapport au Compromis des socialistes en raison de la Commission paritaire de filtrage, fut apparemment approuvée par le PLP et rejetée par le PSB et le PSC.

Il est un point sur lequel les promoteurs de ces diverses techniques paraissent s'entendre, c'est celui de leur insertion dans le processus législatif. En effet, si la sonnette d'alarme n'avait pu être actionnée qu'au moment du dépôt du Rapport de la Commission par exemple, les parlementaires n'auraient eu que trop tendance à la déclencher constamment à titre de mesure conservatoire. Il convenait donc d'en permettre l'accès à tout moment jusqu'au vote final afin d'épuiser au préalable les multiples possibilités de dialogue et de compromis qu'offre la procédure parlementaire normale. Mais quelles qu'en fussent les versions — et il y en eut plusieurs — le système de sonnette d'alarme assorti d'un dispositif de filtrage présentait l'inconvénient dirimant de mécontenter tout à la fois le PSB wallon et le PSC flamand. Le premier regrettait que les « matières » énumérées au Compromis des socialistes ne bénéficiassent plus d'une protection automatique. Le second craignait que tous les textes législatifs pussent faire l'objet de la procédure spéciale et être soustraits au « jeu normal de la démocratie ». Ces exigences appa-

remment contradictoires condamnerent, semble-t-il, le recours à une commission de filtrage.

Il nous faut rapporter ici la formule qui, à en croire certaines informations de presse, auraient recueilli l'adhésion des trois présidents au cours de leur entrevue de Menton, en faisant toutefois les plus expresses réserves sur son authenticité :

1. Il n'y aurait ni lois ni matières réservées. Mais, s'il apparaît, au vote d'un projet ou d'une proposition de lois que les trois quarts des parlementaires de l'un des deux groupes linguistiques ont voté contre ce texte, celui-ci doit être soumis à une seconde lecture au cours de laquelle il pourra être amendé.

2. Si, à l'issue de la seconde lecture, ce vote hostile se maintient, le projet est renvoyé au Gouvernement.

3. Le Gouvernement, à son tour, peut soit maintenir le texte, soit l'amender, mais quand il le représente ensuite au Parlement, la majorité ordinaire suffit pour l'adopter.

Il nous paraît peu vraisemblable que le Président Collard ait jamais marqué son accord sur un système tellement en retrait par rapport à la triple majorité du Compromis des socialistes. D'ailleurs une telle formule n'aurait fait qu'institutionnaliser ce qui existe déjà dans la pratique politique belge. Aussi bien ne nous y arrêtons-nous pas.

En marge des pourparlers constitutionnels, M. André Mast proposa en été 1964, la solution que voici :

« Les projets soumis obligatoirement à l'avis des conseils consultatifs culturels et du Conseil économique et social ne seraient valablement votés par la Chambre ou le Sénat que si, dans la majorité adoptant le projet, on retrouve au moins un tiers de votes favorables des représentants de chacune des deux communautés nationales.

On éviterait ainsi de déterminer dans la Constitution — ce qui est très difficile — les matières pour lesquelles une majorité spéciale serait nécessaire. En effet, les matières « sensibilisant » les communautés ne sont pas immuables. Les deux régions ne sont d'ailleurs pas actuellement sensibilisées au même degré à propos des mêmes problèmes. Une liste rédigée maintenant devrait probablement être remaniée dans quelque temps, avec

les risques graves qu'une telle opération ferait courir à l'unité nationale (30). »

Il est évident que les Wallons et particulièrement les socialistes wallons ne pouvaient se rallier à un système qui aurait permis à la majorité flamande, moyennant la collaboration d'un tiers des représentants francophones, de trancher souverainement leurs problèmes régionaux les plus fondamentaux. La proportion choisie n'est-elle pas arbitraire ? Aux yeux des Wallons ou même des francophones ne consacrerait-elle pas d'évidence leur minorisation permanente ? En sens inverse, on peut observer que ce système ne diffère de la triple majorité que dans la mesure où le veto législatif serait remis à 66,x % au lieu de 50,y % des représentants de chaque communauté. Mais cet écart de quelque 16 % ne réduirait-il pas à néant l'efficacité psychologique de la procédure de protection ? Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure cette formule fut effectivement prise en considération par les trois présidents. Mais quelles qu'en fussent les faiblesses, elle les a peut-être inspirés dans l'élaboration du mode de protection subsidiaire finalement retenu.

En tout cas, c'est ce que tendrait à faire croire la formule suivante, dont la Table ronde restreinte fut saisie au début de décembre 1964 et qui constitua sa dernière tentative de résoudre le problème de la minorisation sans recourir aux lois ou aux matières réservées :

1. Les députés seraient répartis en deux rôles linguistiques. A tout moment entre le début de la discussion générale à la Chambre et le vote final d'un texte législatif, 20 députés d'une communauté pourraient présenter une motion afin de déclencher la procédure de protection.

2. Le vote sur la motion réclamant la protection aurait lieu en assemblée plénière, au moyen du système électromécanique. Il serait réputé positif s'il recueillait les voix des deux tiers des représentants d'une communauté.

3. Pour être adopté, le texte législatif protégé devrait non seulement recueillir la majorité absolue de droit commun, mais encore ne pas se heurter à l'opposition des deux tiers des représentants de la communauté ayant réclamé la protection.

4. Au cas où la majorité absolue aurait été atteinte dans l'assemblée, mais où les deux tiers de

la représentation communautaire ayant requis la protection s'y seraient opposés, le texte visé serait soumis à une seconde lecture. On espérait que dans l'intervalle les représentants des deux communautés auraient trouvé un compromis mutuellement acceptable.

5. A la seconde lecture, le texte protégé devrait, pour être adopté, réunir les mêmes conditions que lors de la première.

Si la communauté ayant réclamé la protection maintenait son opposition dans la proportion des deux tiers, le texte litigieux serait renvoyé au Gouvernement.

6. Il était entendu que la proportion des deux tiers serait calculée non point d'après le nombre total des parlementaires de chaque communauté, mais d'après le nombre de leurs suffrages ou de leurs membres présents, un quorum élevé étant par ailleurs exigé.

Il n'était pas précisé si les parlementaires bruxellois eussent pu ne pas s'inscrire dans l'un des deux rôles linguistiques, si la garantie eût été d'application au Sénat aussi ou indifféremment dans la première assemblée saisie et elle seule, enfin, si la protection eût été automatiquement maintenue à un texte renvoyé au Gouvernement et redéposé par ce dernier, modifié ou non. Quoi qu'il en soit, ce système marqua un tournant important dans les négociations, en ce qu'il substituait le décompte des votes négatifs à celui des suffrages positifs. Les raisons qui motivèrent son abandon sont probablement celles-là mêmes que nous avons exposées à propos de la solution de M. Mast à laquelle il s'apparente manifestement.

Compte tenu des objections opposées aux formules de sonnette d'alarme — suspectes aux yeux du PSC flamand de déposséder la majorité ordinaire dans tous les domaines —, on en revint à plusieurs reprises aux matières ou aux lois réservées et ce, malgré les inconvénients que nous avons déjà relevés. Au cours des pourparlers, divers systèmes plus ou moins nouveaux furent conçus dans cette optique.

Selon l'un d'eux, la Constitution déclarerait que pour être adopté, tout projet, proposition ou amen-

(30) *La Relève*, numéro d'août 1964.

dement visant à modifier les lois réservées (on en a fait l'énumération à la page 200 ci-dessus) devraient recueillir en séance publique, dans la première assemblée où ils sont déposés, la majorité de tous les suffrages ainsi que la majorité au sein de la représentation des deux communautés. Par ailleurs, la Constitution disposerait que les trois quarts des représentants d'une communauté dans l'une ou l'autre assemblée parlementaire pourraient, en contresignant une déclaration motivée avant le vote des articles en séance publique, étendre à certains textes législatifs non visés ci-dessus la protection de la double majorité, étant entendu que cette protection n'interviendrait que dans l'une des assemblées. Une variante de cette même formule voulait que les matières fussent réservées plutôt que les lois, ce qui — nous l'avons vu et le verrons encore — eût posé de délicats problèmes d'application.

Un autre de ces systèmes prévoyait l'insertion d'un article 38*bis* dans la Constitution aux termes duquel toute résolution ayant trait à l'emploi des langues en matière administrative, en matière judiciaire ou à l'armée, à la délimitation des régions linguistiques et à celle de l'agglomération bruxelloise, à l'autonomie culturelle des régions ainsi qu'aux principes fondamentaux de la décentralisation en matière économique, serait soumise à une majorité spéciale nécessitant, outre la majorité absolue de tous les suffrages, la majorité dans les deux groupes linguistiques de la chambre législative appelée en premier lieu à se prononcer. Pour trancher les contestations, chacune des Chambres constituerait, à l'ouverture de chaque session, à la représentation proportionnelle de ses forces politiques, une commission permanente de 30 membres, dont 15 seraient élus parmi ses membres francophones et 15 parmi ses membres néerlandophones. Le Président, les Ministres ou un tiers des membres de l'assemblée pourraient saisir de toute résolution présentée aux suffrages de la Chambre la Commission paritaire en question dans le but de faire décider par elle que la résolution dont il s'agit vise une des matières énoncées ci-dessus. Quant à la procédure qu'utiliserait la Commission paritaire pour prendre ses décisions, plusieurs formules furent imaginées. En définitive, il fut proposé, semble-t-il, qu'elle se prononcerait à la majorité ordinaire, mais que, par dérogation au droit commun des assemblées délibérantes belges, tout

partage égal des voix aurait valeur de décision positive et entraînerait donc le déclenchement de la procédure spéciale. Telle est d'ailleurs la technique qui avait été retenue aussi pour toute commission paritaire de filtrage, quel que fût le système où elle s'insérerait.

Bien que ce dernier système fût fondé sur des matières réservées, il ne comportait pas de garanties subsidiaires, c'est-à-dire de protection dans les matières non automatiquement assujetties à la procédure spéciale. Peut-être ses auteurs escomptaient-ils que la Commission paritaire chargée de connaître des contestations aurait pu, le cas échéant, étendre par une interprétation audacieuse l'exigence de la triple majorité. Mais presque toutes les autres formules de lois ou de matières réservées instituaient une protection subsidiaire en raison notamment de l'exigence posée par le Congrès du PSB en novembre 1963. La Section tripartite pour la réforme des institutions centrales avait d'ailleurs jugé dans son Rapport que « si le système de protection finalement retenu prévoyait l'établissement d'une liste de matières ou de lois réservées, une procédure devrait être mise au point en vue de trancher les contestations et de compléter cette liste sans recourir à une révision de la Constitution (31) ». En conséquence, le recours à des lois ou matières réservées devait logiquement se traduire par des systèmes de protection à plusieurs étages : pour la législation réservée, pour le règlement des litiges quant à son extension, pour l'élargissement de la liste en question, éventuellement pour la législation non réservée, lorsqu'elle menacerait les intérêts vitaux d'une communauté. Outre les inconvénients déjà relevés, il présentait donc la faiblesse de tout pluralisme juridique vis-à-vis du monisme, ce qui, en l'occurrence, risquait même d'aboutir à la paralysie du Législateur et de l'Etat. C'est pourquoi les négociateurs s'efforcèrent de réduire ledit pluralisme à un simple dualisme, comme l'avaient déjà entrepris les auteurs du dernier système que nous avons exposé. Plutôt que de rechercher une technique de règlement des litiges et un moyen de compléter la liste des matières réservées, ils s'attachèrent à définir une protection atténuée, applicable à tous les textes législatifs dispensés de la protection principale. Le recours à une telle

(31) Cf. « Documents annexés... », p. 77.

procédure subsidiaire devait donc être rendu plus exceptionnel encore, et ses effets moins draconiens que ceux retenus pour les lois ou matières réservées. Il fallait, en quelque sorte, mettre au point une sonnette d'alarme dont on aurait rendu l'accès suffisamment difficile pour qu'elle ne retentît qu'en cas de péril extrême, mais qui parût cependant rassurante aux minorisés. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que le problème de la protection subsidiaire ait constitué l'une des pierres d'achoppement des négociations constitutionnelles. Nous avons cité plus haut l'une des solutions proposées à ce problème (32). De nombreuses autres furent étudiées par les trois Présidents, qui ne s'en écartaient que par les proportions requises, notion capitale en la matière.

Il en est une en revanche qui ne manquait pas d'originalité. Qu'on en juge : Si un texte adopté à la majorité absolue était voté malgré l'opposition de 75 % des élus d'un groupe linguistique de l'une des deux assemblées celle-ci serait automatiquement dissoute. En pareil cas, la protection serait constituée par le recours aux électeurs, et l'on aurait fait confiance aux parlementaires pour n'en user qu'avec modération. Ainsi qu'il fallait s'y attendre, cette formule fut rapidement écartée. Les mêmes raisons qui militent contre l'introduction du référendum législatif ou constitutionnel en Belgique condamnent, assura-t-on, le recours au mécanisme de la dissolution dans la procédure parlementaire de protection de la minorité. Comme le référendum, la dissolution en cas de difficulté entre les deux communautés introduirait dans le régime un élément de démocratie directe particulièrement dangereux pour l'unité nationale. En effet, si le peuple appelé à arbitrer un conflit entre les deux communautés, se prononçait massivement pour les tenants d'une tendance en Flandre et pour les tenants de la tendance opposée en Wallonie, la dissolution n'aurait fait qu'aggraver le conflit en interrompant le dialogue propre au régime parlementaire. Reste à savoir si, dans certaines circonstances exceptionnelles, une telle interruption issue d'un référendum organisé et décompté par communautés régionales ou linguistiques ne serait pas préférable à un pourrissement et à un affrontement généralisés. Malheureusement, cette éventualité ne fit pas, semble-t-il, l'objet d'une étude approfondie. Aussi bien les discussions entre les

présidents paraissent-elles s'être concentrées sur des techniques moins draconiennes.

Nous avons déjà esquissé plus haut le système de garanties parlementaires qui fut finalement retenu par la Table ronde restreinte, adopté par la Commission pour la réforme des institutions après le départ de la délégation du PLP et entériné par le Congrès des deux plus grandes formations politiques belges. Il nous faut maintenant y revenir afin de l'étudier plus en détail et surtout d'en apprécier la signification politique et la portée pratique par rapport à la situation présente et aux garanties proposées. Tout d'abord, voici le texte intégral de l'accord réalisé en la matière :

« 1. Il y a lieu d'insérer un article 3bis dans la Constitution pour exprimer les principes suivants.

Article 3bis.

La Belgique comprend 4 régions linguistiques :

La région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région de Bruxelles-capitale, la région de langue allemande.

La loi fixe les limites de ces régions.

Dans la région de langue française, la langue officielle est le français, dans la région de langue néerlandaise, la langue officielle est le néerlandais ; dans le territoire de Bruxelles-capitale les langues officielles sont, à valeur égale le français et le néerlandais ; dans la région de langue allemande, la langue officielle est l'allemand, exception faite des actes publics pour lesquels la loi impose l'usage officiel de l'allemand et du français.

Dans le respect de ce prescrit, la loi règle l'emploi des langues en matière administrative, judiciaire, militaire, scolaire et dans les rapports des entreprises privées avec leur personnel et les administrations publiques. Elle détermine les régimes spéciaux applicables à certaines communes ou institutions, sans compromettre le régime linguistique de la région.

Les régions de langue française et néerlandaise bénéficient de l'autonomie culturelle. La loi en fixe le contenu.

(32) Cf. *supra*, p. 204.

Le Roi arrêtera les institutions culturelles de la région de langue allemande.

Le vote des lois portées en vertu du présent article n'est pas acquis si, nonobstant la majorité simple, il fait apparaître l'opposition de la moitié plus un des membres inscrits dans un groupe linguistique (33).

2. L'adoption de ces dispositions entraînera la nécessité de mettre en revision l'article 23, dans le sens suivant.

Article 23.

L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif ; il ne peut être réglé que par la loi dans les conditions prévues par l'article 3bis.

3. Par ailleurs, il y a lieu d'insérer un article 38bis dans la Constitution pour exprimer les principes suivants.

Article 38bis.

Une « motion d'exception » motivée, contre-signée par les trois quarts au moins des membres d'une des deux communautés et déposée entre la fin du débat en commission et le vote final en séance publique peut, à l'exclusion des budgets, déclarer un projet de loi ou une proposition de loi comme étant de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les deux communautés nationales et comme devant être soumis à une procédure spéciale.

Si le vote de ce projet fait apparaître l'opposition de deux tiers au moins des membres d'une des deux communautés, il est procédé à une seconde lecture.

Si la seconde lecture fait apparaître la même opposition communautaire, le projet est renvoyé au Gouvernement.

Commentaire.

Il appartiendra à la Constituante de préciser toutes les modalités juridiques de la procédure prévue à l'article 38bis.

Toutefois, il est précisé que lorsqu'il est recouru à cette procédure :

a) Le vote n'est pas acquis ;

b) Le projet est envoyé au Gouvernement et remis par lui en délibéré ;

c) Lorsque le Gouvernement prend l'initiative de soumettre à nouveau ce projet au Parlement, la procédure spéciale est appliquée si une nouvelle « motion d'exception » de même nature, de même représentativité et présentée dans les mêmes délais est introduite ;

d) Dans le cas où la procédure spéciale est appliquée, le règlement de l'assemblée devra prévoir un délai et une annonce de vote excluant tout vote par surprise ;

e) i. Les trois quarts au moins des membres d'une des deux communautés signifie les trois quarts des membres inscrits dans un groupe linguistique ;

ii. Les deux tiers au moins des membres d'une des deux communautés signifie les deux tiers des membres inscrits dans un groupe linguistique.

Le recours à la procédure spéciale ne peut être détourné de son objet, qui est la recherche d'une meilleure harmonisation des rapports communautaires. Son instauration ne peut avoir pour conséquence de permettre à l'une des deux communautés d'empêcher l'expansion de l'autre. Le Gouvernement devra tirer les conclusions politiques d'une éventuelle répétition de cette procédure sur le même projet (34).

A l'évidence, le système de garanties adopté par les partis de la coalition est dualiste ; il institue une protection parlementaire automatique pour la législation ressortissant aux matières réservées et une sonnette d'alarme susceptible de déclencher une garantie subsidiaire dans tout autre domaine ; la première procédure est sanctionnée par un veto, la seconde par un renvoi au Gouvernement. Quant à la liste des matières, elle est plus courte que celles proposées à l'origine par le PSC et le PSB. En effet, on n'y trouve pas trace des questions

(33) La moitié plus un « est une expression manifestement vicieuse qui n'a d'ailleurs pas été reprise par l'Exposé des motifs du projet gouvernemental de Déclaration de revision, lequel parle tout simplement de « la majorité des membres inscrits ». Cf. *Documents parlementaires* - Chambre des représentants, 993 (1964-1965), n° 1, 3 mars 1965.

(34) Extrait des « Conclusions sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions » des délégations du PSB et du PSC, pp. 14 à 16, et du *Projet de rapport de la Commission tripartite pour la réforme des institutions*, publié dans les « Documents annexés aux Conclusions des délégations du PSC et du PSB sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions », pp. 24 à 26.

idéologiques, des principes contenus dans le Pacte scolaire, de la législation électorale (35), non plus que de l'organisation de la décentralisation économique (36). Bien que cette dernière matière présente une importance capitale pour l'avenir de la Wallonie, les Conclusions l'ont omise, en raison sans doute de la nécessaire souplesse dont le législateur doit disposer dans un secteur aussi neuf et délicat. Dans l'ensemble, ce système est fondé sur l'idée que les communautés à protéger ne sont pas régionales, mais linguistiques, c'est-à-dire qu'elles ne coïncident pas avec les régions flamande et wallonne, mais avec les populations néerlandophones et francophones. C'est ce qu'atteste la référence ambiguë aux « relations entre les deux communautés nationales (37) » de l'article 38bis, ainsi que l'expression malheureuse de « groupe linguistique (38) », que l'on trouve dans le Commentaire de cet article ainsi que dans le texte même du projet d'article 3bis. Ce dernier d'ailleurs prête également à confusion lorsqu'il déclare que « les régions de langue française et néerlandaise bénéficient de l'autonomie culturelle ». Il ressort en effet du Chapitre III des « Conclusions » que ce sont les communautés linguistiques et non les régions qui jouissent de l'autonomie en question. Nous verrons plus loin les conséquences pratiques que cette conception des communautés comporte dans la mise en œuvre des garanties parlementaires (39). Toutefois, nous ne nous attarderons pas sur les problèmes purement procéduriels et réglementaires que ne manqueront pas de poser les techniques nouvelles. Celles-ci se singularisent surtout par le système des majorités qualifiées ou plutôt des seuils d'opposition faisant veto qu'elles instituent dans l'une et l'autre assemblée. C'est donc lui qu'il nous importe d'approfondir.

DE LA PONDERATION DES VOIX ET DE SES EFFETS

En droit politique, la pondération tend généralement à atténuer l'application de la proportionnalité au profit des entités les plus faibles numériquement. Dans les États fédéraux, la représentation de ces dernières bénéficie d'une réévaluation quantitative plus ou moins importante. L'originalité des garanties parlementaires contre la minorisation consiste à lui substituer une réévaluation

qualitative, en ce sens que ce n'est plus le nombre mais l'influence des mandataires de la communauté minoritaire qui se trouve accru, dans certaines conditions bien déterminées.

En principe, le degré de protection inhérent à toute garantie parlementaire n'est pas fonction seulement de la pondération des voix retenue mais du rapport de cette dernière avec son champ d'application et la fréquence possible de son utilisation. Il en résulte notamment qu'une majorité qualifiée donnée peut s'avérer efficace ou non selon le contexte dans lequel on l'insère. Il se pourrait toutefois que dans la réalité, les choses fussent plus complexes ; en politique, comme dans le système de Pythagore, certaines proportions ne revêtent-elles pas une signification particulière ? Avant que d'analyser le système proposé au Constituant, il n'est donc pas inutile de rappeler ici l'équilibre des forces tant politiques que linguistiques existant au Parlement belge et la signification des majorités initialement avancées.

En dépit de son mode complexe de désignation, le Sénat reproduit à une échelle légèrement réduite la composition politique et communautaire de la Chambre. Nous nous en tiendrons donc ici à cette dernière. La Chambre élue en 1961 comportait 96 sociaux-chrétiens, 84 socialistes, 20 membres du PLP, 5 communistes et 2 indépendants. Bien qu'aucun chiffre n'ait jamais précisé l'appartenance linguistique des députés et bien qu'il soit délicat de classer *motu proprio* certains Bruxellois, on peut considérer que la communauté néerlandophone avait à la Chambre 113 représentants, dont 11 Bruxellois, contre 99, dont 20 Bruxellois, à la communauté francophone. Quant à la répartition linguistique, et régionale, au sein des groupes politiques, elle s'établissait, semble-t-il, comme suit :

PSC : 32 francophones, dont 5 Bruxellois et 64 néerlandophones, dont 5 Bruxellois.

(35) Cf. Position du PSC, p. 194 *supra*.

(36) Cf. Position du PSB, p. 193 *supra*.

(37) C'est-à-dire belges, et non point wallonne et flamande !

(38) L'expression de « groupes linguistiques » est mal choisie car elle évoque les « groupes politiques », institutionnalisés par le Règlement de la Chambre (Cf. Notre étude « Le nouveau Règlement de la Chambre des représentants de Belgique » in *Montecitorio*, Rome, n° 5 de mai 1963). Or, nous ne croyons pas nous tromper en avançant que les négociateurs n'ont nullement voulu faire de ces « groupes » ou plutôt « intergroupes » linguistiques des organes délibérants (Cf. *infra*, p. 213).

(39) Cf. *infra*, p. 208.

PSB : 49 francophones, dont 8 Bruxellois et 35 néerlandophones, dont 4 Bruxellois.

PLP : 11 francophones, dont 5 Bruxellois et 9 néerlandophones, dont 1 Bruxellois.

PC : 5 francophones, dont 1 Bruxellois.

VU : 5 néerlandophones, dont 1 Bruxellois.

Indépendants : 2 francophones, dont 1 Bruxellois.

On ne saurait trop insister sur l'importance de ces données dans l'élaboration des propositions initiales des trois Partis traditionnels et dans le déroulement même des négociations. Certes, chacun était conscient de l'évolution démographique qui devait entraîner dans l'immédiat le transfert de plusieurs sièges parlementaires de la Wallonie à la Flandre. Du moins, raisonnait-on en fonction d'une relative stabilité du corps électoral, justifiée, pensait-on, par les résultats enregistrés depuis la guerre.

En proposant d'exiger un vote hostile de 75 % des représentants d'une communauté pour déclencher la sonnette d'alarme, le PLP espérait vraisemblablement que chacun des deux plus grands partis serait obligé de recourir à lui au cas il demanderait la protection pour la communauté dans laquelle il se trouve majoritaire. S'il suggérait que 25,x % des parlementaires d'une communauté pussent s'opposer au veto de protection, c'est peut-être aussi parce qu'il espérait pouvoir constituer l'essentiel de ce quarteron unitaire en cas de bourrasque régionaliste. Enfin, s'il entendait que force restât toujours à la majorité ordinaire, c'est sans doute parce qu'il craignait que l'exigence d'une majorité qualifiée n'entraînât le renforcement de la coalition PSC-PSB, et par voie de conséquence, sa propre exclusion du pouvoir pour une durée indéterminée. Il était clair cependant que la plupart des Wallons ne pouvaient se rallier à une formule aux termes de laquelle, défection faite des parlementaires bruxellois francophones aux réactions si différentes des leurs, la quasi-unanimité de leurs représentants eût été nécessaire pour déclencher une procédure de conciliation sans sanction aucune.

A l'origine, on le sait, le PSC aurait voulu que la législation intervenant dans les matières réservées ne pût être adoptée désormais qu'après avoir recueilli les deux tiers des voix dans les deux Cham-

bres du Parlement. Il se référait par là, volontairement, à la procédure prévue par la Constitution pour sa propre révision. Le choix de cette majorité qualifiée, plutôt que tout autre traduisait une certaine fidélité, rassurante, à la vénérable charte de 1831. Elle signifiait aussi que les matières réservées seraient « quasi constitutionnalisées », ce qui suggère inmanquablement en Belgique l'idée d'immuabilité. Certains objectèrent à cette proportion qu'elle assurerait une garantie décroissante aux fur et à mesure que la disparité entre les deux communautés s'accroîtrait. A ceux-là le PSC répondait qu'il serait illogique et inefficace de protéger les matières réservées par une majorité qualifiée plus importante que celle prévue pour reviser la loi fondamentale. Mais, pouvait-on répliquer, les deux procédures ne s'apparenteraient que par la référence aux deux tiers, puisque aussi bien il ne fut jamais question d'étendre aux matières réservées les autres exigences de l'article 131, relatif à la révision de la Constitution. D'après ses partisans, la protection par les deux tiers aurait constitué une garantie efficace contre la minorisation sans toutefois imposer telle coalition gouvernementale plutôt que telle autre. Elle n'eût pas entraîné surtout la perennité de la coalition PSC-PSB.

Malgré ses avantages, la solution proposée par le Congrès PSC d'Ostende n'avait pas désarmé la méfiance de certains Wallons qui voyaient le remède de leurs maux sinon dans le fédéralisme, du moins dans l'instauration d'un Sénat géographique ou paritaire. Aussi bien la notion de triple majorité fut-elle imaginée par le PSB pour concilier cette dernière revendication avec la formule du domaine réservé préconisé par le PSC. Preuve en est que, dans sa version initiale, le Compromis des socialistes ne prévoyait l'intervention des garanties parlementaires qu'au Sénat. Ce n'est que lors de son Congrès de novembre 1963 que le PSB recommanda le recours à ce système « dans l'une ou l'autre Chambre ». En réalité, la protection inhérente à une telle formule était incontestablement supérieure à celle qu'eût offerte un Sénat paritaire se prononçant selon les techniques traditionnelles ; elle était identique à celle d'un tel organe dans lequel les voix eussent été décomptées par communauté. C'est d'ailleurs pour cela même que le Compromis des socialistes fut approuvé par le Congrès de novembre 1963 du PSB à la

majorité que l'on sait, malgré l'opposition du MPW. Mathématiquement, l'exigence d'une majorité non seulement dans la Nation mais dans chacune des deux communautés constituait la seule garantie absolue contre la minorisation, à supposer bien sûr que la protection des intérêts vitaux des minorités fût susceptible de conjurer le complexe de minorisation. Mais un tel système n'allait-il pas perpétuer l'alliance du PSC et du PSB, qui à eux seuls détiennent la majorité dans les deux communautés ? Cette perspective plus que toute autre déterminait certains milieux conservateurs à le combattre vigoureusement.

On relèvera que les propositions initiales du PLP et du PSB ainsi que plusieurs systèmes imaginés par la suite comportaient un inconvénient non seulement technique, mais aussi politique par rapport au plan initial du PSC : ils supposaient le partage des parlementaires en fonction de leur appartenance soit régionale soit linguistique, selon la conception des communautés qui les sous-tendait. Au cas où les parlementaires eussent été répartis en fonction de leurs régions, il eût fallu décider dans quelle mesure la capitale pouvait être considérée comme une entité communautaire à l'égal des deux autres. Précisons d'emblée que cette formule n'a guère été défendue. Mais si seuls les suffrages wallons et flamands étaient entrés en considération dans le décompte des scrutins par communautés régionales, les mandataires bruxellois eussent subi une injustifiable *capitis diminutio* puisque leurs voix fussent restées sans influence sur les procédures de garanties qui, en matière linguistique, pouvaient les concerner au premier chef. On sait que la Table ronde a opté pour une définition linguistique des communautés qui, sagement, fait de Bruxelles une zone d'interpénétration, ce qu'elle est en vérité (40). Mais elle n'a pas tranché pour autant le sort des parlementaires bruxellois. Ceux-ci devront-ils ou bien pourront-ils s'inscrire sur l'un des deux rôles linguistiques ? Dans le premier cas, plusieurs d'entre eux devraient effectuer une option difficile, politiquement parlant. Il y aurait donc intérêt, semble-t-il, à adopter en ce domaine une solution souple que nous avons d'ailleurs déjà esquissée plus haut : les élus bruxellois auraient le choix entre le rôle francophone, le rôle néerlandophone et la non-inscription (41), auquel cas, c'est de leur propre chef qu'ils s'infligeraient la *capitis diminu-*

tio dont il a été parlé (42). L'option entre les deux communautés et surtout la non-inscription peuvent-elles constituer le privilège des seuls Bruxellois ? A première vue il semble qu'une telle faculté doive être étendue, dans la Chambre haute en tout cas, aux sénateurs brabançons, cooptés et de droit qui les uns et les autres peuvent se trouver dans une situation analogue à celle des députés bruxellois. On a fait remarquer cependant que l'existence de parlementaires hors rôles risquait de fausser les techniques de protection retenues. Ainsi, par exemple, dans l'hypothèse d'un Gouvernement PSC-PLP, si la plupart des élus bruxellois refusaient toute allégeance communautaire, il serait plus facile au PSB de rassembler les trois quarts puis les deux tiers des parlementaires contre un texte que si tous devaient être linguistiquement recensés. Nous verrons toutefois que ce danger est assez chimérique en raison de la rigueur extrême des conditions prévues pour le déclenchement des vetos de protection (43). En conséquence, rien ne s'oppose, à notre sens, à ce qu'un groupe bien déterminé de parlementaires représentant la capitale ou la Nation puissent être autorisés à ne pas se définir en fonction de leur communauté linguistique.

Si le problème de l'appartenance linguistique ne se posait que dans le cadre de certains des systèmes de garanties exposés ci-dessus, il en est un, celui du quorum, qui paraissait devoir les concerner tous. En effet, quel que fût leur contexte, il ne pouvait être question de laisser des majorités qualifiées de commande ou de rencontre trancher au hasard d'une séance les matières présentant un intérêt tel pour les communautés que leur protection eût été jugée indispensable. On sait que l'article 38, alinéa 3 de la Constitution prévoit la présence de la majorité des membres dans chaque Chambre pour l'adoption de toute résolution et que

(40) Cf., à ce sujet, P. VANDEN BOEYNANTS: « Grondwetsakkoord: een Keerpunt », in *De Nieuwe Gids* du 12 février 1965.

(41) Au lieu d'une inscription volontaire, on pourrait utiliser comme critère la langue dans laquelle chaque élu prête serment, quitte à laisser hors rôles les parlementaires utilisant pour ce faire le français et le néerlandais.

(42) Du moment que certains parlementaires peuvent ne pas apparaître comme les représentants exclusifs d'une communauté, l'expression couramment employée de double majorité est inadéquate, car il se pourrait fort bien que la majorité fût atteinte dans la représentation de chaque communauté, mais non point dans la Chambre elle-même. Il convient donc de s'en tenir à l'expression juridiquement plus précise de triple majorité.

(43) Cf. *infra*.

l'article 131, alinéa 5, impose la présence des deux tiers des membres pour toute délibération tendant à l'adoption par la Constituante d'un amendement à la charte fondamentale. Ne devait-on pas adopter ce deuxième quorum pour tous les votes protégés ? Une solution de cet ordre paraissait devoir s'imposer, d'autant que les majorités qualifiées s'entendaient généralement par rapport au nombre des suffrages exprimés ou à celui des membres présents (44).

Il convient ici de redresser l'une des erreurs que l'on a le plus fréquemment commise dans la discussion des majorités, celle qui consiste à identifier le nombre des suffrages exprimés à celui des parlementaires présents au moment du vote. Or, dans le droit positif belge, ces deux chiffres coïncident rarement, car si les abstentions interviennent pour le calcul du quorum, elles ne sont, pour le résultat des votes nullement assimilées à des suffrages (45).

Il semble d'ailleurs que cette règle se soit introduite à la faveur d'une interprétation pour le moins contestable de l'article 38, alinéa 1^{er} de la Constitution, lequel impose la « majorité absolue des suffrages » pour l'adoption de toute résolution. A lire cet article tout entier, on a l'impression que nul texte ne peut être adopté dans nos assemblées parlementaires, par moins de 50,x % du nombre des présents, ni compte tenu du quorum, par moins de 25,y % du nombre total de leurs membres. Or, dans la pratique, seule est exigée la majorité des « oui » par rapport aux « non », c'est-à-dire la majorité simple ou relative, les abstentions n'étant comptées que pour l'établissement du quorum. Il en résulte qu'une loi pourrait fort bien n'être adoptée que par une seule voix, avec l'abstention de la moitié des membres de l'assemblée, ce qui contredit manifestement la lettre comme l'esprit de l'article 38. Cette interprétation du prescrit constitutionnel explique que les milieux parlementaires confondent le plus souvent les notions de majorité simple et de majorité absolue. Or, elles ne coïncident que dans un cas, lorsque deux quantités seulement sont mises en rapport l'une avec l'autre. C'est d'ailleurs pourquoi, parlant du quorum, le Constituant dans ce même article 38 emploie le mot de majorité, sans qualificatif : seuls interviennent ici le chiffre des présents et celui des absents.

Convenait-il de conserver cette règle dans les

garanties parlementaires contre la minorisation ? Dans l'affirmative, on pouvait bien aboutir à des résultats ne palliant nullement le complexe de minorisation et favorisant plutôt l'extrémisme régionaliste. Nous donnons ci-après deux exemples d'une loi protégée adoptée à la Chambre selon le système de la triple majorité tel qu'on l'entendait habituellement :

Soit une loi adoptée, tous les députés étant présents, par 53 voix contre 50, avec 109 abstentions. Le décompte des suffrages par groupes communautaires donne les résultats suivants :

<i>Néerlandophones</i>	<i>Francophones</i>
51 oui	2 oui
49 non	1 non
13 abstentions	96 abstentions

Selon l'interprétation traditionnelle de l'article 38, alinéa 1^{er}, la majorité absolue est atteinte tant dans l'assemblée tout entière que dans chacune des communautés. En réalité, elle ne l'est nulle part !

Soit une loi adoptée par 90 voix contre 31, avec 91 abstentions. Le décompte des suffrages par groupes communautaires, donne les résultats suivants :

<i>Néerlandophones</i>	<i>Francophones</i>	<i>Bruxellois non classés</i>
25 oui	65 oui	0 oui
5 non	20 non	6 non
80 abstentions	10 abstentions	1 abstention

Selon l'interprétation reçue de l'article 38, alinéa 1^{er}, la majorité absolue est atteinte dans l'assemblée tout entière ainsi que dans les deux communautés. En réalité, elle ne l'est que dans l'une de celles-ci, la francophone.

Nous avons évidemment choisi des cas limites pour illustrer les inconséquences qu'eût entraînées une extension de l'interprétation traditionnelle de l'article 38, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Si l'on tenait à ne pas modifier cette jurisprudence, mieux valait éviter de l'étendre aux procédures de garan-

(44) Le projet PSC et celui proposé par la Section pour les institutions centrales se réfèrent expressément au nombre des suffrages (Cf. Documents annexés..., pp. 76 et 73). Les autres formules rapportées ne sont pas explicites à ce sujet.

(45) Cf. Article 40 du Règlement de la Chambre des représentants et la note l'accompagnant figurant dans le *Manuel parlementaire*, édition de 1962, p. 72.

ties contre la minorisation. L'une des méthodes par lesquelles on pouvait y parvenir consistait à décréter que pour être adoptée une loi protégée devait ne pas se heurter au vote négatif de tel pourcentage des membres présents de chaque communauté, moyennant la réunion d'un quorum adéquat. En accommodant de cette façon la triple majorité, on en eût diminué quelque peu les applications pratiques sans la priver toutefois de son efficacité psychologique. En outre, on l'eût même rendue plus conforme à la nature des garanties parlementaires puisque nous les avons analysées comme un droit de veto attribué aux représentants des communautés, en vue de la protection des intérêts propres de ces dernières.

Les négociateurs de la Commission pour la réforme des institutions ont cru devoir atténuer davantage encore la fréquence et la portée du recours aux décomptes des scrutins par communauté. Certes, ils cédèrent en cela aux préoccupations de ceux qui craignaient de voir les procédures spéciales mettre trop souvent en échec la majorité ordinaire. Mais on ne saurait négliger les difficultés techniques qu'ils avaient à surmonter et les exigences politiques qu'ils avaient à concilier pour parvenir à une solution. Nous croyons avoir exposé les principales d'entre elles au cours des pages qui précèdent. En bref, le problème résidait dans la mise au point de garanties parlementaires efficaces, n'ayant cependant aucune incidence sur la formation des gouvernements, et ce, dans le cadre d'un régime de type parlementaire classique. De surcroît, ces garanties — réclamées essentiellement par les Wallons — devaient être accordées à chaque communauté, sans que le parti majoritaire dans l'une ou l'autre pût les invoquer à des fins partisans au cas où il se trouverait dans l'opposition, sans non plus partant qu'un parti minoritaire pût en tirer avantage à des fins partisans aux dépens de la protection communautaire recherchée. C'est ainsi que l'on aboutit au système dualiste que l'on sait, mais dont il nous faut encore développer les modes de votations.

Pour les matières réservées de l'article 3bis — dont on sait qu'elles sont en nombre réduit — la majorité communautaire disposant du droit de veto est calculée non point d'après le nombre des suffrages ni d'après celui des présents, mais d'après celui de tous les membres inscrits au rôle linguistique correspondant. Quoi qu'on en ait dit, ce

système est donc assez éloigné de la triple majorité du Compromis des socialistes, car il est nettement plus restrictif que lui. Mais le prestige de la notion de majorité absolue, auquel il participe lui aussi, est tel qu'il a été adopté sans difficulté par le Congrès de février 1965 du PSB. Quant aux proportions des trois quarts et des deux tiers prévues à l'article 38bis, elles sont également fonction du nombre total des inscrits dans chaque rôle linguistique, ce qui rend ces majorités si difficiles à obtenir, surtout pour la première d'entre elles, qu'elles risquent fort de ne jamais pouvoir être réunies. Il ressort en effet du tableau des effectifs de la Chambre (46) que, pour déclencher la sonnette d'alarme, 75 des 99 députés francophones devraient signer la motion d'exception et que pour obtenir le renvoi du texte contesté au Gouvernement, 66 d'entre eux au moins devraient voter contre lui. Si donc, outre les ministres wallons appartenant à la Chambre, les 20 députés bruxellois marquaient leur adhésion au projet litigieux, la protection de l'article 38bis ne pourrait pas intervenir, à supposer même qu'il n'y eût aucune absence, abstention ou défection parmi les députés wallons, ce qui est invraisemblable. Dans ces conditions, on peut se demander si la procédure en question est susceptible de donner à la communauté francophone, et plus particulièrement aux Wallons, le sentiment de sécurité qui somme toute était l'objectif premier de la revision constitutionnelle.

Un tel objectif était-il réalisable par le moyen de garanties parlementaires contre la minorisation ? La solution retenue peut-elle l'atteindre en partie au moins ? Telles sont les questions auxquelles nous voudrions maintenant tenter d'apporter une réponse.

On a dit des députés et sénateurs belges que leur allégeance partisane étant plus forte que leur appartenancé régionale ou linguistique, il serait vain de vouloir leur confier la protection des minorités. Nous voudrions citer ici M. Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de science politique, puisque c'est lui qui a développé cette argumentation avec le plus de vigueur, dans une série d'articles dont les conclusions furent discutées à la Table ronde (47).

(46) Cf. *supra*, p. 207.

(47) Marcel GREGOIRE, in *Le Soir* des 31 juillet, 25 septembre et 9 octobre 1963 ainsi que du 15 juillet 1964.

« L'endroit où, aujourd'hui, se décide véritablement le destin du pays, ce sont les partis. Ce sont eux qui se sont approprié la souveraineté nationale et qui ont transformé le Parlement en un simple organisme d'enregistrement. Il est vain d'espérer que le Parlement retrouvera son ancien rôle, comme il est vain d'espérer des partis qu'ils usent des prérogatives qu'ils se sont octroyées à des fins qui dépassent celles pour lesquelles ils se sont constitués.

Dès lors, si on confie uniquement au Parlement — que celui-ci soit de type unitaire, fédéral ou semi-fédéral — les mécanismes de protection des minorités, il est possible certes que les partis qui le composent les fassent jouer en l'une ou l'autre occasion, mais il pourra également arriver qu'à ce souci s'en substituent d'autres qui priment et, du coup, fassent disparaître la protection. Pourquoi ? Pour cette raison décisive que les partis ne s'organisent pas pour faire respecter le Droit et les droits, mais essentiellement pour conquérir le pouvoir, l'exercer et s'y maintenir. Ce qui est tout autre chose que de protéger des droits et peut même aller, si on n'y veille, jusqu'à les violer (48). »

... « Les lois linguistiques de juillet dernier ont, en effet porté gravement atteinte aux droits légitimes des minorités francophones. La plupart des parlementaires francophones l'ont reconnu ; ils ont exprimé des critiques et exhalé leur amertume. Après quoi, ils les ont votées, si bien qu'elles l'ont été à une majorité de plus des deux tiers, non seulement du pays, mais de chacune des trois communautés ; Flandre, Wallonie et Bruxelles.

La formule de la majorité qualifiée maximale n'aurait donc alors servi à rien protéger : pourquoi dans l'avenir aurait-elle plus de vertus salvatrices ? (49) »

L'objection est de taille, et il serait présomptueux de prétendre la réfuter entièrement. On peut toutefois, semble-t-il, en limiter la portée en lui opposant un autre exemple :

Quoi qu'on pense de la loi du 30 juillet 1963 sur le régime linguistique dans l'enseignement, et de celle du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, il faut bien reconnaître qu'elles sont loin d'avoir sensibilisé l'opinion wallonne ou francophone comme l'a fait la loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites des provin-

ces, arrondissements et communes, qui réalisa notamment le transfert des six communes des Fourons de la Province de Liège à celle du Limbourg, c'est-à-dire de la Wallonie à la Flandre (50). La preuve que cette première loi linguistique était plus dangereuse que les deux autres, c'est qu'elle est encore vigoureusement contestée notamment par les populations intéressées qui lors des élections communales du 11 octobre 1964 donnèrent la majorité que l'on sait aux listes intitulées « Retour à Liège (51) ».

On peut toujours discuter sur le point de savoir si les deux autres lois linguistiques, visées par notre Président, ont gravement lésé les intérêts des minorités. Il est indéniable, en revanche, que la loi du 8 novembre 1962 a d'une façon exceptionnelle opposé les deux communautés l'une à l'autre. C'est donc le cas type d'affrontement que toute procédure de garantie devrait s'efforcer d'éviter ou d'apaiser. Aussi bien n'est-il pas sans intérêt d'analyser les scrutins qui tant au Sénat qu'à la Chambre décidèrent du sort des Fourons, afin de vérifier dans quelle mesure les garanties parlementaires se fussent alors révélées utiles. Afin de donner une idée précise de l'efficacité des principales formules proposées et du système retenu, nous appliquerons successivement à ces scrutins la sonnette d'alarme du PLP, la garantie PSC des deux tiers, la triple majorité du Compromis des socialistes, la technique du futur article 38bis et celle du futur article 3bis.

C'est le 9 octobre 1962 que le Sénat adopta l'amendement gouvernemental réalisant le transfert des Fourons au Limbourg, par 90 voix contre 63 et 10 abstentions (52). Quant à la Chambre, elle se prononça le 31 octobre 1962 par 130 voix contre 56 et 12 abstentions (53). Les parlementaires, on le sait, n'ont jamais été classés en fonction de leur appartenance linguistique. Mais le plus souvent celle-ci ne fait pas de doute, de sorte que

(48) Marcel GREGOIRE: « La grande leçon du débat linguistique » in *Le Soir* du 31 juillet 1963.

(49) Marcel GREGOIRE: « Vraies et fausses garanties » in *Le Soir* du 30 octobre 1963.

(50) Sur le fond du problème, on consultera avec fruit l'étude de M. Jean-Maurice DEHOUSSE: « Six communes appellent l'Europe » in *L'Europe en formation*, Paris, n° 61 d'avril 1965.

(51) Cf. *supra*, p. 196.

(52) Sénat. *Compte rendu analytique*. Session 1961-1962, p. 752.

(53) Chambre des représentants. *Compte rendu analytique*. Session 1961-1962, p. 981.

nous avons pu, sur la base d'une enquête personnelle, la déterminer avec une marge d'incertitude ou d'erreur possible ne dépassant pas le centième. Il en résulte que, d'après nos pointages, les scrutins ci-dessus s'analysent linguistiquement comme suit :

Sénat.

Effectif total : 178 sénateurs.

Ont pris part au vote 163 sénateurs (54).

Ont voté oui : 90 sénateurs, dont 80 néerlandophones et 10 francophones.

Ont voté non : 63 sénateurs, dont 8 néerlandophones et 55 francophones.

Se sont abstenus : 10 sénateurs, dont 6 néerlandophones et 4 francophones.

Chambre.

Effectif total : 212 députés.

Ont pris part au vote : 198 députés (54).

Ont voté oui : 130 députés, dont 96 néerlandophones et 34 francophones.

Ont voté non : 56 députés, dont 2 néerlandophones et 54 francophones.

Se sont abstenus : 12 députés, dont 8 néerlandophones et 4 francophones.

1. Pour déclencher la sonnette d'alarme du PLP, il eût fallu qu'un vote fût acquis « malgré l'opposition de 75 % des représentants de la communauté flamande ou francophone de l'une des Chambres (55) ». La proposition ne précisait pas si cette majorité devait s'entendre par rapport au nombre des inscrits, à celui des présents ou à celui des suffrages exprimés, au sens traditionnel de l'expression. Pour que la communauté francophone fût protégée au Sénat, le nombre minimum des suffrages négatifs nécessaires eût été de 62 dans le premier cas, de 52 dans le second et de 49 dans le troisième ; à la Chambre, il eût été de 74 dans le premier cas, de 69 dans le second et de 66 dans le troisième. Les 55 « non » francophones au Sénat eussent donc déclenché la sonnette d'alarme dans les deux dernières hypothèses. Les 54 « non » francophones à la Chambre fussent restés sans influence en tout état de cause. A supposer que la commission paritaire de conciliation eût été saisie, aurait-elle pu empêcher l'affrontement en séance plénière ? Rien n'est moins sûr.

Mais comme le dernier mot devait appartenir à la majorité ordinaire de chaque assemblée, et comme celle-ci a été si largement atteinte, il est fort probable que le système du PLP n'eût rien changé aux résultats que nous connaissons.

2. Dans le cadre des matières réservées prévues par le système initial du PSC, on conviendra que l'adoption de la loi sur la frontière linguistique, donc le transfert des Fourons, eût requis la majorité qualifiée des deux tiers dans les deux assemblées. Dans le cas qui nous intéresse cette majorité eût donc été de 124 à la Chambre, et de 102 au Sénat. Or, si ledit transfert recueillit 130 voix à la Chambre, donc 6 de plus qu'il n'en fallait, il ne fut décidé au Sénat que par 90 voix, donc 12 de moins que les deux tiers des suffrages émis, au sens de l'interprétation traditionnelle de l'article 38. Si donc cette protection avait fonctionné à l'époque, le problème des Fourons ne se poserait pas actuellement en Belgique.

3. Puisqu'ils modifièrent les limites administratives entre les régions du pays, les scrutins sur les Fourons eussent été assujettis à la triple majorité du Compromis des socialistes. Dans le cas qui nous intéresse, selon que cette majorité fût calculée sur la base du nombre des inscrits, du nombre des présents ou de celui des suffrages émis, elle eût été constituée du côté francophone par respectivement 42, 35 ou 33 sénateurs et par 50, 46 ou 44 députés. On rappellera, toutefois, que la triple majorité devait n'intervenir que dans l'une des assemblées. En l'occurrence, quelle que fût la base de calcul retenue, elle n'a évidemment été atteinte ni à la Chambre ni au Sénat.

4. Dans le cadre du système de protection finalement retenu par la Table ronde, les scrutins sur le transfert des Fourons eussent été assujettis à l'article 3*bis* et non point à l'article 38*bis*. Il n'est toutefois pas sans intérêt de vérifier jusqu'à quel point ce dernier article aurait pu empêcher l'affrontement tout à fait exceptionnel qui eut lieu alors.

Il est évidemment difficile de hasarder dans quelle mesure le nombre des élus francophones signataires de la motion d'exception prévue par l'article 38*bis* eût dépassé le nombre des opposants

(54) Nous négligerons ci-après le problème du quorum qui, de toutes façons, eût été atteint.

(55) Documents annexés..., p. 75.

de la même Communauté au transfert des Fourons. Admettons toutefois que les trois quarts des inscrits au « groupe francophone » eussent demandé l'intervention de la procédure spéciale dont il s'agit.

La majorité des deux tiers des 83 sénateurs francophones que nous avons dénombrés est de 56. La majorité des deux tiers des 99 députés francophones est de 66. Or, les « non » francophones qui seuls ici entrent en considération ne dépassèrent pas 55 au Sénat et 54 à la Chambre. En conséquence, la protection de l'article 38bis, à supposer même qu'elle eût été déclenchée, n'aurait nullement empêché la communauté néerlandophone d'imposer sa loi aux francophones.

5. Voyons enfin ce qu'aurait donné l'application de l'article 3bis aux scrutins sur les Fourons. Ici, point de doute sur les modes de calcul puisque, aussi bien, ils ont été précisés par la Table ronde. L'opposition de 44 sénateurs ou de 50 députés francophones était nécessaire pour faire échec au projet. Or, ce dernier eût essuyé un double veto puisque 55 sénateurs et 54 députés francophones votèrent contre lui.

Objectera-t-on que notre répartition des parlementaires entre les deux communautés comporte une part d'incertitude ? Le tableau suivant, dans lequel nous les avons classés d'après leurs circonscriptions, vient confirmer notre analyse :

Scrutin du 9 octobre 1962 sur le transfert des Fourons — Sénat.

Nombre des présents : 163.

Ont voté « oui » :

57 sénateurs des arrondissements flamands ;
5 sénateurs des arrondissements wallons ;
13 sénateurs du Brabant ;
15 sénateurs cooptés.

Ont voté « non » :

7 sénateurs des arrondissements flamands ;
40 sénateurs des arrondissements wallons ;
9 sénateurs du Brabant ;
7 sénateurs cooptés.

Se sont abstenus :

6 sénateurs des arrondissements flamands ;
3 sénateurs des arrondissements wallons ;
0 sénateur du Brabant ;
1 sénateur coopté.

Scrutin du 31 octobre 1962 sur le transfert des Fourons — Chambre des représentants.

Nombre des présents : 198.

Ont voté « oui » :

91 députés des arrondissements flamands ;
20 députés des arrondissements wallons ;
19 députés de Bruxelles.

Ont voté « non » :

2 députés des arrondissements flamands ;
45 députés des arrondissements wallons ;
9 députés de Bruxelles.

Se sont abstenus :

6 députés des arrondissements flamands ;
4 députés des arrondissements wallons ;
2 députés de Bruxelles.

On conviendra que la plupart des parlementaires de Bruxelles, du Brabant ou cooptés qui ont pris part à ces scrutins ont vraisemblablement voté en fonction de leur appartenance communautaire. Admettons cependant que tel ne fut pas le cas et que parmi eux francophones et néerlandophones fussent aussi nombreux à voter « oui » et « non ». Les sénateurs francophones opposés au transfert eussent alors été 48 au moins ; les députés francophones dans le même cas, 49 ou 50 au moins. Le transfert eût donc été repoussé au Sénat en tout cas, avec une bonne marge de sécurité. On constatera que nous nous sommes placés volontairement dans l'hypothèse la plus défavorable, car une simple lecture des *Annales parlementaires* permet de s'assurer de l'appartenance communautaire réelle de bon nombre des parlementaires bruxellois, brabançons ou cooptés ayant voté « non » lors des scrutins en question.

Si nous nous sommes quelque peu attardés sur ces scrutins, au demeurant exceptionnels par l'affrontement qu'ils trahissent, c'est qu'ils constituent l'exemple même d'abus de majorité que toute garantie contre la minorisation doit empêcher. Notre analyse démontre, à notre sens, l'inefficacité du système du PLP, l'efficacité relative du projet initial du PSC, l'efficacité totale de celui du PSB dans son interprétation habituelle, l'impraticabilité de l'article 38bis, enfin l'utilité de l'article 3bis qui désormais doit prévenir la répétition de tels faits.

Mais la portée de ces articles est-elle réellement limitée à l'avenir ? On sait que l'opposition PLP

ainsi d'ailleurs que les régionalistes critiquent ces garanties sous prétexte qu'elles « quasi-constitutionnaliseraient » la législation existante. Pourquoi, au contraire, ne s'appliqueraient-elles pas intégralement à celle-ci, donc rétroactivement ? Certes, l'intervention de la protection de l'article 38bis requiert le vote qualifié d'une motion d'exception qui, n'ayant jamais été déposée dans le passé ne saurait donc déclencher l'application rétroactive de la procédure spéciale prévue. Il en va tout autrement de la garantie de l'article 3bis qui ne consiste qu'en un décompte particulier des résultats des scrutins en certaines matières, justifiée par des considérations évidentes d'équité dans un pays pluri-communautaire. L'application rétroactive de cet article ne remettrait d'ailleurs en cause, à notre connaissance, que le transfert des Fourons. En se ralliant à une telle interprétation (56), le Constituant redresserait une injustice qui, manifestement, fut de surcroît une grave erreur politique susceptible d'empoisonner longtemps encore les relations entre les deux communautés (57); c'est assez dire qu'il ferait ainsi preuve de sagesse (58).

Une conclusion en tout cas nous paraît se dégager des développements qui précèdent, c'est que même sous le régime « partocratique » décrit par M. Grégoire, il est des exemples à vrai dire exceptionnels où l'appartenance communautaire des élus au Parlement l'a emporté sur leur allégeance politique. Cette constatation à elle seule ne justifie-t-elle pas la recherche de garanties parlementaires ? Nous croyons quant à nous qu'en reconnaissant officiellement l'existence des deux communautés et en organisant leur protection, la Constitution révisée engagera les partis eux-mêmes à se soucier davantage de la minorité francophone, puisque c'est d'elle essentiellement qu'il s'agit. Cette dernière sera politiquement revalorisée par son accès, aussi exceptionnel soit-il, au veto législatif. Point n'est besoin pour cela de créer les organes délibérants qu'évoque l'expression de « groupes linguistiques ». Leur apparition et plus encore leur reconnaissance constitueraient une menace pour l'unité nationale. Il suffit que la majorité absolue des représentants de chaque communauté puisse, par leur opposition, mettre en échec la législation dans certaines occasions critiques pour que la communauté majoritaire se sente désormais tenue de rechercher l'assentiment de la communauté minoritaire. Et, par-delà toutes les procédures,

c'est ce qui importe au premier chef. A la vérité, c'est précisément parce qu'elles s'écartent des institutions classiques que les garanties parlementaires contre la minorisation devraient pouvoir réconcilier le parlementarisme avec le régionalisme en assainissant l'un et l'autre. Dans cette optique, il n'est donc pas impensable qu'à la solidarité idéologique des parlementaires se superpose bientôt une solidarité régionale et linguistique « décomplexée » qui pourrait légitimement s'exercer pour la protection des intérêts vitaux des communautés.

LIMITES DU SYSTEME RETENU

Il est un aspect important des garanties parlementaires contre la minorisation qui nous paraît avoir été quelque peu négligé par les Partis traditionnels et leurs négociateurs, c'est celui du contrôle des procédures d'exception. Ni la proposition du PSC, ni le Compromis des socialistes, ni le Plan du PLP, ni les « Conclusions » des délégations des deux premiers partis n'envisagent le cas où la majorité ordinaire de l'une des Chambres ayant passé outre à la procédure de protection, on l'interpréterait dans un sens opposé à celui réclamé par la minorité. Certes, en son article 131, la Constitution impose déjà une majorité qualifiée pour sa propre révision, elle a étendu cette exigence à l'adoption du suffrage féminin et à la création de nouvelles catégories de sénateurs élus directement, et bien que nulle sanction ne soit prévue aucune violation directe de ces stipulations n'a été enregistrée. Cependant, dans le passé, la lourdeur de la procédure de révision conduisit à plusieurs reprises le Parlement à tourner la loi fondamentale par une interprétation abusive. Dès lors pourquoi

(56) Encore que le libellé actuel du projet d'article 3bis ne s'y oppose pas, à notre avis, il serait préférable de le formuler comme suit: « Le vote des lois entrant dans le cadre de l'article 3bis n'est pas acquis si... » (le reste inchangé) et d'insérer cette disposition en tête de l'article 38bis, où elle serait davantage à sa place.

(57) L'objection pratique tirée de l'impossibilité de déterminer l'appartenance communautaire des parlementaires a été réfutée à la page 212 ci-dessus.

(58) On relèvera sans surprise que la presse « wallongante » n'a pas saisi le parti qu'elle pouvait tirer de l'article 3bis pour obtenir le retour des Fourons à la Province de Liège. L'organe du MPW, *Combat*, dans son numéro du 18 mars 1965, consacré aux Fourons, proclame: « Il faut leur rendre justice avant la révision de la Constitution qui, par l'article 3bis, va les lier définitivement au Limbourg ».

en irait-il autrement des garanties constitutionnelles contre la minorisation ? Est-il sage d'attendre de deux assemblées politiques qu'elles soient toujours unanimes dans l'appréciation des cas où leur majorité ordinaire serait dépossédée ? Évidemment non. La question préjudicielle de la qualification, dans le cadre de l'article 3bis, les contestations relatives à la motion d'exception de l'article 38bis, doivent-elles être tranchées à la majorité ordinaire ou bien à la majorité qualifiée, et dans l'affirmative, à laquelle (59) ? C'est à M. Marcel Grégoire que revient l'honneur d'avoir le premier, à notre connaissance et bien avant l'aboutissement des négociations constitutionnelles, insisté sur la gravité de ce problème (60). Le Professeur De Visser a repris l'argument sans toutefois parvenir exactement aux mêmes conclusions, comme nous le verrons plus loin (61). Toute procédure de protection dotée de quelque efficacité risque d'être exposée aux conflits qu'elle a pour mission d'apaiser et de résoudre (62). Qu'arriverait-il en pareil cas ? M. Marcel Grégoire voit deux possibilités d'ailleurs nullement incompatibles :

En premier lieu, la minorité qui s'estimerait victime d'une violation du Pacte fondamental pourrait demander au Roi de ne pas sanctionner — comme il en a théoriquement le droit — la loi jugée inconstitutionnelle. Elle pourrait évoquer, pour ce faire, le serment prêté par le Chef de l'État qui l'oblige en termes exprès à « observer la Constitution et les lois du peuple belge ». Et M. Marcel Grégoire de relever : « Combien délicate serait alors sa situation si les communautés venaient à l'adjurer l'une ou les unes d'approuver, l'autre ou les autres de repousser une loi inconstitutionnelle ! C'est là à l'évidence une éventualité qu'à tout prix il ne faut pas laisser se créer (63) ».

En second lieu, si les litiges entre communautés linguistiques quant à l'application de la procédure de protection sont suffisamment fréquents ou graves, et si la majorité ordinaire les tranche contre une minorité compacte, ils risquent de déboucher sur la violence ; « A ces excès de la force, il n'y a pratiquement qu'un remède, et c'est aussi la force. En ce sens qu'à la force d'en haut, c'est-à-dire l'arbitraire des gouvernants, risque alors de correspondre la force d'en bas, à savoir la révolution des gouvernés (63) ».

Est-ce à dire qu'il faut condamner toute garantie parlementaire contre la minorisation comme inopé-

rante et dangereuse ? M. Marcel Grégoire tend à le croire en raison surtout de l'allégeance partisane des parlementaires. Nous pensons avoir montré plus haut les limites de cet argument. Quant à la solution de rechange que préconise M. Grégoire, à savoir le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, nous y reviendrons dans la suite de ce travail. Pour l'instant nous tenterons de rechercher comment pourrait être résolu le problème des contestations relatives aux garanties parlementaires contre la minorisation.

Il ressort de l'exposé qui précède que ces litiges ne peuvent être tranchés par le Parlement qui serait lui-même, en la matière juge et partie. Du moment que la majorité ordinaire, qui jusqu'ici décidait toujours souverainement dans les seules limites d'ailleurs déterminées par la Constitution, est dépossédée de certains de ses droits, mais que l'on veut éviter de les transférer tous à des majorités qualifiées, il nous paraît hautement souhaitable qu'une instance extra-parlementaire soit appelée à trancher les contestations entre ladite majorité et la minorité protégée (64). Le recours à un tel organe serait évidemment plus exceptionnel encore que l'intervention de la procédure de protection. Mais en reconnaître la possibilité permettrait d'éviter l'impasse constitutionnelle évoquée ci-dessus, et de déjouer d'éventuelles manœuvres inspirées de la politique du pire. C'est d'ailleurs, pour l'essentiel, la conclusion à laquelle s'était arrêté, dans l'article déjà cité, le professeur De Visser qui préconisait, à cette fin notamment, la création d'une Cour constitutionnelle. « A un noyau de magistrats de profession, qui pourraient être recrutés au

(59) Si l'on s'en remet à l'arbitrage du Président de l'assemblée, comme le suggère M. P. Wigny, on opte en fait pour la majorité ordinaire dont il est l'émanation. Cf. Pierre WIGNY : *Propos constitutionnels*. Bruylant, Bruxelles, 1963, p. 90.

(60) Marcel GREGOIRE : « Le droit au-dessus du pouvoir » in *Le Soir* du 9 octobre 1963 ; et « Vraies et fausses garanties » in *Le Soir* du 30 octobre 1963.

(61) Paul DE VISSCHER : « La révision constitutionnelle », IV, in *La Libre Belgique* du 12 décembre 1963. Cf. *infra*, p. 214.

(62) Le problème eût revêtu moins d'acuité en cas d'établissement d'une liste de lois réservées, solution qui semblait avoir les préférences des auteurs du Compromis des socialistes. Il se fût néanmoins posé en cas de contestation toujours possible sur un vote à la triple majorité.

(63) M. Marcel GREGOIRE : « Le droit au-dessus du pouvoir » in *Le Soir* du 9 octobre 1963.

(64) Les rapporteurs au XIX^e Congrès national du PSC, MM. Moyersoen et Wigny, envisagèrent « un recours obligatoire à l'avis du Conseil d'État » en cas de « conflit d'interprétation ». En l'occurrence, cette solution nous paraît bien insuffisante car un avis n'élimine nullement les contestations.

sein de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, pourraient être adjoints des hommes indépendants ayant acquis l'expérience de la vie politique et qui seraient élus, pour un terme de cinq ou dix ans, à la majorité des deux tiers des voix des deux Chambres réunies (65) ». Cette dernière précision démontre combien une telle Cour constitutionnelle aurait pu être liée à l'institution parlementaire. Son prestige et son autorité eussent été tout autres que ceux de la Commission permanente pour l'amélioration des relations communautaires prévue par la Table ronde, car l'objet essentiel de la Cour en question devait être d'assurer le contrôle de la constitutionnalité des lois dans lequel M. De Visscher comme M. Grégoire voient la plus sûre garantie contre la minorisation. Il nous paraît regrettable que la Table ronde n'ait pas retenu une telle suggestion. Mais, à notre sens, rien n'empêche le Constituant de compléter les articles 3bis de façon à attribuer à la Cour de cassation le droit de connaître des contestations relatives à leur application.

Le problème que nous venons d'étudier nous a conduit à évoquer celui du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, préconisé avec beaucoup de conviction par les deux éminentes personnalités que nous venons de mentionner (66). Signalons toutefois que, à la différence de M. De Visscher, M. Grégoire ne préconise pas l'institution d'une instance supérieure spécialisée. Ici encore, qu'il nous soit permis de le citer.

« Il faudrait donc..., redéfinir les droits des Belges à la lumière notamment de la Déclaration européenne des droits de l'homme, proclamer qu'aucune loi ni mesure réglementaire ne pourront y porter atteinte et confier aux juges aussi bien de l'ordre administratif que de l'ordre judiciaire et chacun dans sa sphère, la mission de veiller à l'application de cette prescription (67). » Objecte-t-on à ce système qu'il établirait un gouvernement des juges ? M. Grégoire réfute cette critique en arguant de sa limitation possible au domaine des libertés publiques, de la prudence traditionnelle — du « self restraint » — de nos magistrats, de l'existence de la Cour de Justice des communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme, qui l'une et l'autre peuvent refuser l'application en Belgique d'une loi belge. « Au surplus, poursuit-il, si l'objection devait être maintenue, il est un moyen de l'écartier, et il est déci-

sif ; c'est le référendum, si souhaitable à l'heure actuelle pour d'autres raisons encore. Au cas où les juridictions judiciaires ou administratives compétentes auraient en effet, déclaré une loi inconstitutionnelle, il serait facile de prévoir qu'à l'initiative soit du Gouvernement, soit d'une des deux Chambres se prononçant à la majorité simple la controverse serait soumise au référendum. La disposition législative incriminée serait, en ce cas, maintenue — car son maintien ou sa disparition constituerait l'objet même de la consultation — au cas où elle serait approuvée par la majorité simple des votants dans chacune des trois communautés... (66) ». On relèvera en passant que ce système de référendum par communautés constitue une justification de la notion de triple majorité (68).

Etant personnellement acquis au contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, nous n'en sommes que plus à l'aise pour observer que, à notre sens, il n'apporterait lui aussi qu'une solution partielle au problème de la minorisation. La preuve en est que cette thèse connaît un regain de faveur dans un pays comme la France qui ne comporte pas de communautés différentes et ignore le phénomène de minorisation (69). Certes l'existence d'un contrôle de la constitutionnalité des lois pourrait éviter des errements en matière de droits et libertés publics, mais de quel secours serait-il si Flamands et Wallons s'affrontaient au sujet, par exemple, de la reconversion de certaines industries ou de l'utilisation de l'eau douce en Belgique ? N'est-il pas évident que dans une société moderne le heurt des intérêts régionaux ou communautaires peut revêtir une acuité politique supérieure au viol des droits individuels ?

Ceci dit, M. Grégoire nous paraît avoir démontré de façon irréfutable l'utilité d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. A notre avis un tel contrôle ne contredirait pas mais com-

(65) Paul DE VISSCHER: « La revision constitutionnelle », II, in *La Libre Belgique* du 10 décembre 1963.

(66) Ainsi que par plusieurs autres, comme par exemple: M. F. DUMON (« De toetsing van de grondwettigheid der wetten in vergelijkend recht gezien », in *Rechtskundig Weekblad*, 1964) ainsi que MM. Moyersoën et Wigny (Cf. *supra*, p. 194).

(67) Marcel GREGOIRE: « Ratera-t-on la réforme constitutionnelle ? », in *Le Soir* du 15 juillet 1964.

(68) A une nuance près toutefois, car M. Marcel Grégoire distingue une troisième communauté, formée par les Bruxellois.

(69) Louis ROUGIER: *L'erreur de la démocratie française*, Editions de l'Esprit nouveau, Paris, 1963.

pléterait plutôt le système des garanties parlementaires des articles 3bis et 38bis. Le premier viserait à protéger les droits fondamentaux des individus, le second, les intérêts fondamentaux des communautés, les uns ne coïncidant pas nécessairement avec les autres. Au demeurant, les deux solutions s'harmoniseraient utilement sur le plan technique aussi, puisqu'on a vu combien il serait souhaitable qu'une instance extra-parlementaire pût trancher les contestations relatives à l'application des procédures spéciales. Malheureusement, la Table ronde, qui étudia le problème, se refusa à la résoudre positivement dans des circonstances que l'on ne peut que déplorer : « Les membres de la Commission n'étant pas unanimes pour introduire un tel contrôle — lit-on dans le projet de Rapport — ce dernier n'a pas été retenu (70) ». Si les négociateurs à la Commission pour la réforme des institutions avaient toujours observé la loi de l'unanimité, auraient-ils jamais pu trancher les autres problèmes délicats qui leur avaient été soumis ? Puisque donc le Constituant n'a pas été invité à reconnaître le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, en le limitant par exemple au domaine du Titre II de la Constitution intitulé « Des Belges et de leurs droits », il nous reste à rappeler que rien dans la Charte fondamentale n'interdit au Pouvoir judiciaire de s'arroger une telle fonction. Son intervention pourrait s'avérer d'autant plus souhaitable que les garanties parlementaires finalement retenues sont nettement plus restrictives que celles préconisées par le Compromis des socialistes et même par le plan d'Ostende du PSC. Enfin, elle se justifierait aussi par la nécessité de faire prévaloir les droits de l'homme sur ceux des Communautés en cas de conflits entre les uns et les autres.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, nous voudrions émettre quelques considérations générales sur la portée de l'expérience tentée en Belgique.

La nouveauté des systèmes et de l'idée même des garanties parlementaires contre la minorisation n'a pas manqué d'épouvanter certains juristes ou publicistes. Il faut reconnaître que le droit comparé nous est ici de peu de secours. Depuis que,

faisant preuve d'un pragmatisme génial, la Convention de Philadelphie, en 1787, eut posé les bases du fédéralisme moderne, peu de progrès ont été accomplis dans la mise au point de techniques juridiques et politiques permettant à des communautés différentes de coexister dans un même cadre étatique. L'histoire démontre que moins les communautés sont nombreuses plus leur collaboration organique est difficile à réaliser, avec ou sans fédéralisme. La coexistence à deux paraît la plus délicate. Or, aujourd'hui, cette coexistence précisément est mise en cause un peu partout dans le monde par un retour offensif du nationalisme. Les exemples récents ou actuels — aussi différents soient-ils — du Liban, de l'Irak, de la RAU, de la Fédération du Mali, de l'Algérie, de Chypre et du Canada attestent l'urgence de solutions nouvelles.

Pour régler le problème des relations intercommunautaires, la Belgique, pays de vieille civilisation, a sur la plupart de ces États de réels avantages : les communautés y sont relativement équilibrées, elles ne sont pas étanches, elles s'affirment l'une par rapport à l'autre en fonction surtout de la langue qui, somme toute, est un critère moins explosif que la race, la religion ou le colonialisme. Les garanties parlementaires contre la minorisation permettront-elles à la Belgique de relever le défi régionaliste ? Certes, lesdites garanties ne constituent pas une panacée. On ne peut attendre d'elles qu'elles résolvent les problèmes économiques et sociaux de telle ou telle région du pays. Ce rôle incombe toujours à l'État qui, à cette fin, s'oriente d'ailleurs vers une décentralisation et une déconcentration sans précédent. Les garanties parlementaires ne sauraient avoir d'autres ambitions que de contribuer à restaurer la confiance des communautés en sauvegardant leurs intérêts fondamentaux. Pour limité qu'il soit cet objectif n'en est pas moins considérable.

Les procédures des articles 3bis et 38bis sont-elles en mesure de l'atteindre ? Ou bien les inconvénients inhérents à leur complexité sont-ils insuffisants à balancer leur efficacité psychologique ? On estime généralement qu'à vouloir trop entrer dans le détail des choses, une charte fondamentale perd autorité et prestige. Ceci est particulièrement vrai pour les régimes de Cabinet. Le fait est que

(70) Documents annexés., p. 32.

les procédures dites de rationalisation du parlementarisme se sont toujours avérées décevantes, si même elles n'ont pas contribué à peupler le vaste cimetière des constitutions qui nous entoure. Or, les garanties parlementaires retenues, comme toutes celles que nous avons examinées, se caractérisent par une certaine complexité qu'il n'est apparemment pas dans le génie de notre régime de constitutionnaliser. Aussi bien des appréhensions se sont-elles exprimées quant à l'avenir tant des garanties elles-mêmes que de nos institutions ainsi amendées.

Nous ne nierons pas que les innovations projetées présentent des risques. Mais, croit-on qu'il y en eût moins à ne rien changer ? Croit-on surtout que des réformes d'un autre ordre eussent suffi à désarmer les craintes de minorisation et à endiguer les régionalismes nationalistes ? On nous permettra d'en douter. Pour être à la fois efficace et viable, tout système de garantie doit répondre à certaines exigences. Il lui faut en effet :

- protéger effectivement les intérêts fondamentaux des communautés en présence ;
- n'intervenir qu'exceptionnellement ;
- être simple, au moins dans son principe ;
- prévoir le règlement des contestations éventuelles relatives à son application.

Ces conditions se dégagent croyons-nous des développements qui précèdent. Or, il faut bien constater qu'elles ne sont qu'imparfaitement remplies par l'accord réalisé à la Commission pour la réforme des institutions. Elles l'eussent mieux été.

semble-t-il, si les deux tiers de la représentation de chaque communauté linguistique s'étaient vu reconnaître le droit de provoquer en toute matière législative un vote à la triple majorité (71) et si une instance extra-parlementaire avait été prévue pour sanctionner les manquements à une telle procédure. Pourquoi ce genre de formule moniste ne l'a-t-il pas emporté ? Peut-être parce que le PLP n'a pas joué au sein de la Commission tripartite le rôle qu'il revendiquait et qui lui eût permis, avec un effort d'imagination (72) d'éviter le système effectivement critiquable des matières réservées. Peut-être surtout, parce que, avant de constituer une solution juridiquement séduisante, tout texte constitutionnel doit inévitablement consacrer un compromis politique entre des thèses et des intérêts divergents.

En dépit de leurs faiblesses, d'ailleurs partiellement corrigibles, les dispositions des articles 3bis et 38bis représentent un progrès indéniable par rapport à la situation actuelle. Elles reconnaissent l'existence des deux communautés belges et elles organisent leur protection en sorte que les francophones seront désormais à l'abri de tout coup de force de la majorité nationale dans le domaine linguistique, sans pour autant que la législation ordinaire et la vie gouvernementale ne cessent de dépendre de cette seule majorité. A ce titre elles nous paraissent constituer une innovation décisive, dont l'intérêt déborde largement les frontières de la Belgique.

(71) Cf. *supra*, pp. 200 et 201, [REDACTED]

(72) Et sans la malchance que lui valut la maladie de son Président, M. Vanaudenhove.

1^{er} mai 1965.

