

Plaidoyer pour une autre constitution

par Bernard REMICHE,
Assistant au C.R.I.D.E. (U.C.L.),

et Charles-Etienne LAGASSE,
Aspirant F.N.R.S.



La Constitution révisée de 1970 se situe au carrefour de deux courants de notre histoire. Le premier est la remise en question des valeurs traditionnelles de la société occidentale ; le second est la contestation de l'Etat unitaire par une double poussée communautaire : par le bas avec l'affirmation de trois communautés nationales en Belgique, par le haut, avec l'apparition d'un ordre supra-national.

La crise des valeurs traditionnelles de la société occidentale.

Comme nous l'avons écrit dans notre ouvrage consacré à la dernière révision constitutionnelle (1) « la Constitution de 1831 avait le double mérite d'être simple et de correspondre à la réalité socio-politique de l'époque : la « Nation belge » s'incarnait dans les 40.000 privilégiés du suffrage censitaire ».

La seconde moitié du XIX^e siècle vit, après la crise de 1848, l'essor et la splendeur du capitalisme belge et européen : le code Napoléon et la propriété privée servaient une bourgeoisie qui avait pour elle le droit, l'armée, la morale, l'enseignement, bref, le pouvoir absolu. Quelques années plus tard, les limites étriquées de la Belgique et la concentration du capital allaient engendrer l'ère coloniale.

Puis vinrent la montée du mouvement ouvrier et les conquêtes sociales. Les quinze dernières années du siècle virent l'apparition du Parti ouvrier belge (1885), *Rerum novarum*, la naissance du mouvement syndicaliste chrétien et la Commission syndicale (1898), qui allait devenir la FGTB.

(1) C.E. LAGASSE et B. REMICHE, *Une Constitution inachevée*. Ren. du Livre, 1973.

La première guerre mondiale, issue notamment des rivalités coloniales, la surcapitalisation dans les pays riches et un rétrécissement relatif des marchés allaient déboucher sur de profondes perturbations économiques et sociales. La bourgeoisie en crise trouvait face à elle des interlocuteurs de plus en plus puissants et structurés. Elle fut ainsi contrainte à renoncer aux principes traditionnels du laissez-faire.

*
**

La Constitution fit l'objet de deux revisions. En fait, il s'est agi essentiellement d'étendre progressivement le droit de vote à toute la population. Si, depuis 1948, tout citoyen de plus de 21 ans peut voter, le pouvoir réel s'est, en même temps, concentré dans les mains des « partenaires sociaux » et des partis, reflets des forces sociales en conflit. Le résultat d'une enquête récente publiée dans cette revue, sur l'image que l'opinion publique se fait du pouvoir, est significative (2) : les cinq postes dominants dans la politique belge sont, aux yeux des personnes interrogées et dans l'ordre, le premier ministre, le président de parti politique, le chef syndical, le ministre, le président de la FEB. Les parlementaires, quant à eux, viennent en treizième position !

Ainsi, la Constitution libérale de 1831 recouvre de nos jours une réalité toute différente : le pouvoir n'étant plus monopolisé par une couche sociale, mais partagé « consensuellement » entre deux puissances établies.

Les ambiguïtés d'un tel mode de gouvernement se reflètent dans ce qu'il est convenu d'appeler notre « économie mixte ». Les aides de l'Etat, requises par les uns pour soutenir un pouvoir défaillant, admises par les autres au nom du maintien de l'emploi, illustrent le phénomène. Mais l'Etat s'engage-t-il dans la voie de l'initiative industrielle publique dans des secteurs non déficitaires, que la solidarité des intérêts se lézarde. Une grande partie du pouvoir économique et politique a, d'ailleurs, depuis un temps, quitté les frontières du pays.

De l'équilibre des forces en présence est né un type d'Etat dont les interventions dans la vie quotidienne se font chaque jour sentir davantage. Le partage du pouvoir a engendré une centralisation bureaucratique dont les rouages eurent tôt fait de se gripper.

La dépersonnalisation d'un pouvoir aux mains de technocrates a entraîné, à son tour une crise des valeurs, qui n'a éclaté vraiment qu'il y a une demi-douzaine d'années. Favorisée par l'explosion des moyens

(2) W. DEWACHTER, La hiérarchie du pouvoir dans la politique belge. *Res Publica*, 1973, n° 2, pp. 279 ss.

de communication, cette crise prend la forme d'une critique de la structure traditionnelle de l'autorité. Il n'est quasi pas un domaine — statut de l'entreprise, enseignement, médecine, Eglise, urbanisme, armée, culture, transports, statut de la femme, moyens de communication de masse et politique, enfin — où une remise en question fondamentale ne puisse être observée, où une inversion des valeurs ne soit préconisée au profit d'une prise de parole des premiers intéressés.

Le régionalisme lui-même s'inscrit dans ce courant : il s'agit, en effet, de faire descendre le pouvoir de son piédestal et de le rapprocher du citoyen.

Après une ère libérale, qui fut celle de l'affirmation du capital, après l'affirmation consécutive des forces du travail, peut-on envisager enfin, l'époque de la primauté, juridiquement consacrée, de l'intérêt général ?

La poussée communautaire.

Le libéralisme bourgeois s'était, au siècle dernier, accompagné d'un nationalisme révolutionnaire duquel la Belgique elle-même est issue. La poussée communautaire et régionale, qui n'est pas le propre de notre pays, devra sans doute, pour l'historien de demain, être associée à cette crise des valeurs dont il est question plus haut.

C'est au moment de la crise économique et sociale de 1848 qu'eurent lieu les premières manifestations flamandes à Gand. La contestation de la classe dominante prit en Flandre la forme d'une affirmation culturelle : le français, langue des « patrons » devint l'ennemi numéro un. A l'affirmation culturelle succédèrent l'affirmation économique et l'affirmation politique : au sein de l'Etat belge, se constitua la Nation flamande, qui n'aurait satisfaction que le jour de la totale maîtrise de sa destinée.

De 1831, date à laquelle seul le français était langue officielle, à nos jours, les jalons sont connus : le néerlandais fut admis par la loi dans les tribunaux en 1873, dans l'administration en 1878, dans l'enseignement en 1883, il fit son entrée au parlement en 1888, il devint langue officielle en 1898, il s'imposa à l'armée en 1913.

L'affirmation de la Nation flamande s'inscrivit sur la carte administrative. Mentionnons seulement les lois de 1921, de 1932 et de 1962-63 qui furent autant de jalons dans le mouvement de reconnaissance des régions linguistiques. Le passage au bilinguisme, puis à l'unilinguisme de l'Université de Gand, le transfert en Wallonie de l'UCL permirent à la Flandre de consolider son homogénéité.

Les partis traditionnels virent l'un après l'autre se constituer des ailes flamande, wallonne et bruxelloise. Le parlement connut de plus en plus des votes opposant les communautés en tant que telles. A vrai dire, quelle matière échappait encore à la poussée communautaire ? La question royale, la querelle scolaire, les grèves de 1960-1961, les questions éthiques comme l'avortement... etc. témoignèrent et témoignent encore d'une appréhension différente selon les communautés et les régions des phénomènes sociaux.

« La réadaptation des sièges parlementaires fit apparaître aux francophones divisés que leurs voix pesaient de moins en moins face au bloc monolithique flamand. Les francophones de Bruxelles et de Wallonie voyaient les uns après les autres les leviers de commande de l'Etat passer à la communauté flamande. Bruxellois et Wallons prenaient lentement conscience de leur état de minorisation dans tous les domaines mais, en même temps, de leur solidarité. La communauté flamande, au nom des devoirs de la capitale, faisait perdre ses droits à la collectivité urbaine de Bruxelles. Les Wallons, quant à eux, touchaient du doigt dans leur vie de tous les jours, le déclin économique de leur région que les détenteurs de capitaux, tant privés que publics, avaient délaissée au profit de terres plus rentables.

« En 1912 déjà, Jules Destrée, dans sa *Lettre au Roi*, proclamait : ' Non, Sire, il n'y a pas d'âme belge. La fusion des Flamands et des Wallons n'est pas souhaitable et la désirât-on, qu'il faut constater encore qu'elle n'est pas possible '.

« Un demi-siècle plus tard, l'écho retentissait au parlement par la bouche du Premier ministre M. Eyskens : ' L'Etat unitaire est dépassé par les faits ' » (3).

*
**

Contesté par le bas, l'Etat belge l'était aussi par le haut : CEECA, CEE et d'autres organisations d'intégration supra-nationale, réduisirent peu à peu la sacro-sainte et traditionnelle souveraineté de l'Etat.

*
**

C'est au confluent de ces forces que nos gouvernements se situent et, avec eux, la troisième révision de la Constitution. Il en résulta ce que d'aucuns appellent une « crise de régime » et que François Perin, dès 1960, dénommait « démocratie enrayée ».

(3) C.E. LAGASSE et B. REMICHE, *op. cit.*, pp. 16-17.

Crise propre à toute structure non préparée à accueillir une évolution des idées et des faits, le partage traditionnel de la société belge en « mondes » soigneusement organisés — avec leur presse, leur syndicat, leurs mutuelles, leurs coopératives, leur centre d'étude, leurs mouvements de jeunes, leurs groupes féminins et leur parti — ne se prêtant pas à de nouvelles formes de regroupement.

On voit ainsi des gouvernements de coalition, donc de compromis, de plus en plus larges. L'insertion dans la Constitution révisée du principe des majorités spéciales exigeant un quorum des deux tiers est apparue à ces forces traditionnelles, et surtout à la moins représentative d'entre elles, une garantie de faire partie des futures majorités gouvernementales.

De tels gouvernements sont en proie à des forces contradictoires et représentent une part de plus en plus réduite de l'électorat. Qu'on prenne la peine d'examiner l'après-guerre :

— novembre 1958 : fin du dernier gouvernement homogène monopartite (PSC);

— avril 1965 : fin du gouvernement bipartite Lefèvre-Spaak (PSC-PSB).

A partir de ce moment, presque tous les partis se scindèrent en ailes plus ou moins autonomes : le second gouvernement Eyskens-Cools (tripartite PSC-CVP-PSB) représentait 62,84 % de l'électorat en Flandre, 54,81 % en Wallonie et 44,36 % à Bruxelles.

Pour réaliser la majorité des deux tiers que réclamait la Constitution révisée, on dut recourir à une coalition pentapartite (gouvernement Leburton-Tindemans-De Clercq, PSC-CVP-PLP-PVV-PSB), laquelle ne représente même plus la moitié de l'électorat bruxellois. Des cabinets aussi composites se voient immobilisés dans la solution de tous les problèmes graves aussi bien communautaires qu'éthiques ou économiques.

Un tel diagnostic est d'ailleurs partagé par des hommes au gouvernement. C'est le ministre Toussaint qui confiait au *Soir* du 4 novembre dernier :

« On marche vers une situation où l'exécutif ne serait plus en mesure de remplir sa tâche, où le législatif se liquéfierait, où le judiciaire semble entamé (...), où semble subsister seul, mais dans l'incohérence, le pouvoir administratif et, dans une certaine mesure, le cinquième pouvoir, la presse (...). Je pense que notre société est à un tournant, que l'organisation de la cité doit être revue, qu'on assiste à la fin d'un système social, qu'il s'agit de construire une nouvelle pensée politique ».

La Constitution révisée reflète manifestement les contradictions de la société qui l'a engendrée et de ceux qui la dirigeaient. Le passage de l'Etat unitaire à l'Etat fédéral est ici parfaitement perceptible.

Les professeurs De Visscher et Delperée l'ont considérée comme la Constitution d'un Etat « préfédéral ». Instaurant de nouveaux pouvoirs et mécanismes tout en se refusant à sacrifier ceux qui avaient fait leur temps, le constituant n'a pu qu'accumuler les intentions et provoquer des conflits de compétence. On peut à ce sujet rappeler la profession de foi de l'ancien ministre H. Simonet : « Je vous le dis : je préfère une organisation fédérale qui marche bien à des réformes qui, dans des conditions ambiguës conjugueraient les inconvénients de l'unitarisme et du fédéralisme » (4).

Les exemples qui suivent tentent de montrer combien cette crainte était justifiée.

Les conseils culturels : autonomie mais craintes et contraintes du pouvoir central.

Ainsi, les conseils culturels sont-ils des parlements communautaires chargés de faire des décrets *ayant force de loi* et investis d'une compétence en matière de relations internationales. Mais si la souveraineté des communautés est ainsi reconnue, les craintes et contraintes du pouvoir central la restreignent considérablement. Le législatif communautaire est privé d'exécutif dont il puisse sanctionner l'activité ; il est privé de pouvoir fiscal et dénué d'indépendance financière. La délimitation matérielle de ses compétences, notamment en matière d'enseignement, est la porte ouverte à des restrictions du pouvoir central.

Enfin, un mécanisme de règlement des conflits entre les nouveaux pouvoirs communautaires et le parlement central donne invariablement le dernier mot à celui-ci. L'autonomie culturelle, dans ces circonstances, est forcément boîteuse, disons-nous. La communauté flamande, en effet, qui détient la majorité absolue au parlement, *cumulera en fin de compte, les avantages de l'autonomie en Flandre et ceux de l'unitarisme dans l'Etat belge.*

Une accumulation d'institutions économiques.

La politique de compromis gouvernementaux a conduit à une prolifération d'organes investis de compétences économiques et, plus particulièrement, à Bruxelles. Il suffit d'en dresser la liste : parlement, gouvernement, comités ministériels, ministres divers ayant des compétences économiques et ministres des affaires régionales, organes régionaux de l'article 107

(4) *Spécial*, 18 mars 1971, p. 13.

quater, sociétés de développement régional, conseils économiques régionaux, bureau du plan avec ses sections régionales, provinces, agglomérations et fédérations de communes, intercommunales, communes et régies diverses. Les compétences se chevauchent et leur accumulation permet aux pouvoirs anciens de neutraliser systématiquement l'action d'organes nouveaux ou subordonnés.

On est précisément tombé dans le travers que M. Simonet et, à sa suite, M. Leburton dénonçaient il y a peu encore, à savoir : « la superposition des institutions dans un pays où l'on a la fâcheuse tendance de créer toujours sans supprimer jamais, où l'on a le penchant d'ajouter de nouvelles administrations et de nouvelles dépenses sans rationaliser, où l'on se livre à l'escalade des crédits, non pas selon les besoins, mais par concurrence » (5).

Un type de blocage : la sonnette d'alarme.

Un autre exemple est la procédure de la « sonnette d'alarme ».

Au niveau du parlement, cette sonnette, présentée par certains comme un instrument de protection des minorités communautaires, apparaît davantage comme un « mécanisme de méfiance, non de participation » pour reprendre l'expression de MM. De Visscher et Delperée (6). Son utilisation risque à chaque fois de provoquer une crise grave : en résumé, ou bien l'on s'en sert et la chute du gouvernement est plus que probable, ou bien la crainte de telles conséquences empêche les trois quarts des membres d'un groupe linguistique d'y recourir.

Au niveau des Conseils culturels, la sonnette d'alarme a pour effet de préjudicier à l'autonomie communautaire. Il s'agit, en effet, par le moyen d'une motion, de soustraire à la compétence d'un Conseil et de déférer au parlement central un projet ou une proposition qui, selon un quart seulement des membres d'un Conseil culturel, contiendrait une discrimination idéologique ou philosophique. Les minorités idéologiques au niveau communautaire, mais majoritaires dans l'autre communauté, sont ainsi armées pour en appeler à l'autre communauté par le canal des Chambres. Ce qui donne à la majorité flamande un pouvoir énorme dans l'appréciation de la pertinence des griefs invoqués dans la motion. Les membres d'une communauté interviennent ainsi dans les problèmes internes de l'autre. Enfin, la loi n'imposant pas de délai aux Chambres pour statuer, la procédure risque d'être bloquée pour une période indéfinie.

(5) E. LEBURTON, Tribune libre du *Soir*, du 26 juin 1972.

(6) P. DE VISSCHER et Fr. DELPERÉE, *Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique*, rapport aux journées DABIN, octobre 1971, p. 26.

Un test : les organes de l'agglomération bruxelloise.

La conception partisane de la réforme de la charte fondamentale n'a pas été, elle non plus, sans entraîner des incohérences. Le sort fait aux organes de l'agglomération bruxelloise en est un exemple. Tant la détermination des limites de l'agglomération que la parité au niveau du collège, que le système proportionnel finalement adopté pour le même collège — contrairement aux promesses gouvernementales — ou que le régime de la tutelle s'expliquent essentiellement par des motivations à très court terme.

Mais il ne suffit pas de faire la constatation, devenue banale depuis quelques temps, de l'inachèvement et de l'imperfection de notre Constitution pour avoir tout dit.

Comme nous venons de le rappeler brièvement, les trois années de vie de notre nouvelle loi fondamentale ont démontré à suffisance non seulement son impuissance à organiser notre démocratie parlementaire, mais encore le rôle d'accélérateur qu'elle a joué — et qu'elle continue à jouer — dans le processus de pourrissement de notre régime politique.

Les lois sont faites pour les peuples.

La raison de cet échec est simple : le refus de tirer les conséquences logiques de l'évolution du pays depuis 1830.

Ce que les « peuples belges » attendaient du constituant, ce n'était pas un « replâtrage » d'un édifice dont ils ne voulaient plus parce qu'il leur était étranger mais la construction d'un nouvel Etat dans lequel ils auraient pu assumer leur propre destin en collaborant entre eux pour réaliser celui de leur pays commun.

Le constituant ne l'a pas compris. Il a préféré le passé au futur et a ainsi accentué le divorce entre le parlement et le pays.

Et, paraphrasant Lamennais, nous rappellerons cette évidence trop souvent oubliée que ce sont les lois qui sont faites pour les peuples et non les peuples pour les lois. Aussi, quand une loi est mauvaise, on la change.

Il nous paraît donc important d'envisager le moment, que nous espérons proche, où l'on entamera enfin une révision de notre Constitution avec comme objectif de l'adapter à « la réalité belge » et de la démocratiser.

L'adapter à la réalité belge implique d'admettre toutes les conséquences de la reconnaissance de deux communautés (plus la communauté allemande) et de trois régions dans notre pays.

La démocratiser, signifie qu'il faut rapprocher au maximum le pouvoir des populations, simplifier les institutions et leur fonctionnement tout en les rendant plus efficaces, instaurer des mécanismes de contrôle réel du pouvoir.

Quel fédéralisme ?

Nous n'aurons pas la prétention de vouloir élaborer un texte de Constitution, précis et définitif résolvant tous les problèmes qui sont posés par la crise de nos institutions.

Notre intention est simplement de proposer quelques principes qui nous paraissent devoir être à la base de la nouvelle Constitution que nous appelons de tous nos vœux. Nous nous limiterons dans cet article aux questions de type institutionnel en laissant délibérément de côté des problèmes aussi importants que les droits et libertés publiques ou l'aménagement de la force publique.

Si nous insistons tellement sur l'importance des institutions, c'est que pour nous, il ne peut y avoir de bonne politique sans bonnes institutions. C'est par elles que passe nécessairement toute démocratie. Il n'y aura en Wallonie, ni changement de structures économique-sociales, ni « révolution culturelle », ni renaissance au sens plein du terme sans transformation profonde de nos institutions.

Ces institutions auxquelles nous songeons devront reposer sur deux principes essentiels et complémentaires : une réelle autonomie des communautés et des régions et l'instauration de véritables mécanismes de coopération entre ces entités.

A une époque où l'on défend le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il nous apparaît comme particulièrement anachronique de refuser d'appliquer ce principe en Belgique.

L'instauration d'une autonomie régionale et communautaire authentique implique que soient remplies, en droit comme en fait, un certain nombre de conditions.

En droit, il est impossible de promouvoir une autonomie régionale et communautaire en dehors d'un cadre fédéral. Or l'instauration du fédéralisme suppose d'une part qu'au niveau fédéral les collectivités fédérées soient associées *en tant que telles* au fonctionnement du pouvoir central (ce qui inclut une représentation non proportionnelle dans une des deux Chambres) et d'autre part, qu'au niveau régional, une *assemblée populaire* dotée d'un pouvoir législatif autonome et un Exécutif propre responsable devant celle-ci.

En fait, en Belgique, plusieurs formules sont possibles. On constate, en effet, deux grands courants parmi les fédéralistes, courants qui ne paraissent pas inconciliables.

Il y a d'une part, ceux qui défendent l'idée de fonder l'organisation fédérale de la Belgique sur trois régions, tout en admettant qu'au niveau du pouvoir central, ce sont les deux communautés qui en sont les composantes. Les tenants de cette thèse acceptent également que les matières culturelles soient de la compétence d'organes représentatifs de ces communautés.

Il y a d'autre part, ceux dont l'option est plus communautaire. Pour eux, il doit s'agir d'un fédéralisme dont « l'unité de base » est la communauté. Cette thèse trouve ses principaux partisans dans les partis flamands qui se refusent à accepter toute idée de fédéralisme à trois.

Il nous paraît, quant à nous, possible d'élaborer une formule qui tienne compte à la fois des objectifs des « communautaires » et des « régionalistes » tant flamands que wallons et bruxellois.

Cette solution exige diverses réformes précises.

Au niveau du pouvoir central, il faudra instaurer un Sénat paritaire parallèlement à la parité constitutionnelle au sein du gouvernement, composé d'un nombre égal de représentants des deux grandes communautés nationales.

Au niveau des entités fédérées, cela implique que l'on accepte les conséquences de la reconnaissance des deux grandes communautés qui composent la Belgique : instauration de deux assemblées communautaires ayant compétence pour édicter de vraies lois. Elles devront être composées de mandataires élus spécialement à cette fonction et distincts des parlementaires membres des Chambres fédérales. Et ceci, pour réaliser le principe de la limitation des cumuls politiques qui nous paraît indispensable à toute réelle démocratisation du pouvoir.

Les Conseils communautaires devront avoir une compétence *exclusive* pour toutes les matières que les communautés et les régions n'auront pas dévolues au pouvoir central dans le cadre de la négociation fédérale.

Cette compétence s'étendrait aux matières « personnalisables » (telles les lois de sécurité sociale, les matières culturelles, l'enseignement, etc...) et qui concernent les ressortissants de chacune des communautés.

Elle porterait également sur les autres matières (travaux publics, politique économique régionale, agriculture, etc...) pour les régions wallonne et flamande, tandis qu'à Bruxelles, un conseil régional serait investi de cette dernière compétence. Les membres bruxellois des assemblées communautaires, devenues régionales pour la circonstance, ne

participeraient pas aux votes concernant exclusivement les régions wallonne et flamande.

Deux gouvernements devraient être installés, responsables devant leur assemblée communautaire respective.

Pour Bruxelles, un exécutif régional serait responsable de l'exécution des décisions prises par le conseil régional.

Ces gouvernements devraient être dotés, sous peine d'être condamnés à l'impuissance, d'une administration distincte et de « parastataux » propres.

L'administration devrait être constituée à partir des ministères centraux dont la structure et le fonctionnement seraient simplifiés.

La création des parastataux résulterait de la scission et de la régionalisation des parastataux existants.

Ce fédéralisme implique la simplification des institutions et la suppression d'un certain nombre d'entre elles, et nous pensons ici notamment aux provinces, du moins en tant qu'entité politique, devenues superflues dans une nouvelle organisation de l'Etat divisé en Communautés et Régions, en grandes agglomérations et communes fusionnées suffisamment importantes pour être largement autonomes et satisfaire les besoins locaux des populations.

Mais ce fédéralisme exige aussi la création et la réorganisation des instruments d'initiative publique indispensable à la vie économique et sociale des régions.

Il conviendra tout d'abord de mettre sur pied un véritable bureau régional du Plan chargé de faire les études et de fixer, après une procédure démocratique, les grands objectifs à long terme et un office de développement régional qui sera muni, dans l'exécution du Plan, de tous les pouvoirs nécessaires à la coordination efficace des initiatives tant publiques que privées. Les populations pourraient être associées au choix des grandes options du Plan par la voie du référendum. On soumettrait à leur avis quelques variantes simples qui impliqueraient des orientations différentes : plus de biens collectifs (crèches, plaines de sports, centres culturels, transports en commun, etc...) et plus de charges fiscales individuelles ou au contraire, plus de ressources individuelles mais moins d'infrastructure collective. Le débat de fond et la participation qu'implique un tel référendum forceraient le pouvoir à se démocratiser.

La réorganisation sur base régionale et communautaire des grands « parastataux » économiques, financiers et sociaux signifiera notamment la création de trois sociétés d'investissement au départ de la SNI, de la SNCI et du Crédit Communal et ce afin d'offrir aux régions l'outil indispensable à toute politique d'investissement.

Cette réorganisation aura également pour conséquence la scission de la CGER en caisses régionales, la mise sur pied de trois sociétés de logement au départ des différents organismes nationaux et locaux qui s'occupent actuellement des problèmes de logement, la création de fonds sociaux régionaux chargés de récolter les cotisations sociales collectées régionalement et de promouvoir une politique sociale, médicale et démographique plus adaptée aux besoins des populations des différentes régions.

Enfin, il nous paraît particulièrement important d'insister sur le fait que cette large autonomie que nous défendons pour les communautés constituant la Belgique implique que leur soit reconnu, dans la Constitution, un large pouvoir en matière de relations internationales.

C'est ainsi, par exemple, que la communauté néerlandaise devrait pouvoir conclure avec les Pays-Bas un véritable traité culturel au même titre que la communauté française avec la France ou le Québec.

En matière économique, il est certain que la Wallonie a de nombreuses raisons, et la crise pétrolière actuelle le démontre à suffisance, d'avoir des accords privilégiés avec le Nord de la France et les ports du Havre et de Dunkerque en particulier.

A côté de ce principe d'autonomie, il convient, pour réaliser un véritable fédéralisme, d'instaurer des mécanismes de coopération efficaces.

Au lieu de mettre en place des sonnettes d'alarme dont la complexité rend impossible leur utilisation, au lieu de créer des procédures de règlement des conflits de compétence qui ont pour conséquence de faire d'une des parties au conflit — en l'occurrence la communauté flamande — le juge ultime de ceux-ci, au lieu d'élaborer des systèmes basés sur la méfiance et l'opposition entre les communautés, il convient de mettre en place des mécanismes simples qui, tout en respectant l'autonomie réelle des communautés et des régions, leur permettent de coopérer dans l'égalité au niveau fédéral.

Pour réaliser ce principe, il est nécessaire de simplifier radicalement le système mis en place par la Constitution de 1970 avec son « labyrinthe de majorités » ainsi que de créer les institutions indispensables à la pratique habituelle de la coopération entre les deux communautés.

Ces principes impliquent, comme nous l'avons déjà signalé, la création d'un Sénat et d'un gouvernement paritaires. Il faudra aussi que les matières laissées à la compétence du pouvoir central soient déterminées de la façon la plus précise possible.

Enfin, la création d'une Cour constitutionnelle chargée de trancher les conflits de compétence entre les différents organes nous paraît indispensable si l'on veut que le système fonctionne d'une manière équilibrée.

Sur deux objections traditionnelles au fédéralisme.

Les adversaires de l'autonomie régionale et communautaire opposent traditionnellement deux objections au fédéralisme.

D'une part, ils affirment qu'il est impossible de porter atteinte à la « stratégie économique globale » sans mettre en péril le « bien-être national » et d'autre part ils prétendent que la Wallonie a besoin de s'appuyer sur « l'indispensable soutien de la Flandre ».

Nous voudrions montrer, sommairement, en quoi ces deux affirmations sont fallacieuses et ne résistent pas à la critique.

Les fédéralistes n'ont jamais nié la nécessité de pareille stratégie et, au contraire, ils prétendent que la structure actuelle de la Belgique favorise la stratégie de quelques groupes financiers et celle, les chiffres sont là pour le démontrer, de la Flandre. Les premiers jouant d'ailleurs de plus en plus la carte de la seconde.

Seul le fédéralisme, qui associe au cœur du pouvoir central les collectivités fédérées, est capable d'assurer en Belgique une stratégie économique globalement concertée.

De surcroît, l'idée d'une stratégie économique spécifiquement belge perd de plus en plus de sens.

En effet, l'économie s'internationalise non seulement au niveau de ses structures industrielles (capitaux étrangers, sociétés multinationales, etc...) mais encore au niveau de la politique économique (politique européenne commune en matières monétaire, fiscale, de concurrence, etc...). Dès lors, les vrais problèmes économiques se posent de plus en plus soit au niveau européen (stratégie commune face aux Etats-Unis, à l'URSS ou à la crise de l'énergie) soit au plan régional (recherche de solutions à des problèmes locaux ou régionaux spécifiques).

Pareil contexte vide progressivement de son contenu la fameuse « stratégie économique belge globale ».

Pour ce qui est de l'objection fondée sur la solidarité nationale, l'évolution des faits ces dernières années montre combien cette prétendue solidarité nationale est un leurre.

Au moment où le sud du pays connaît une crise économique grave et où le nord ne cesse de s'enrichir, la Flandre reçoit une part plus que proportionnelle quant à la création d'emplois nouveaux et quant aux investissements. Bien plus, c'est la Flandre qui profite, bien plus que la Wallonie des aides publiques octroyées notamment dans le cadre des lois de relance économique. Et rien, dans les événements récents ne permet d'envisager un quelconque changement de cette situation.

En outre, la communauté française de Belgique peut parfaitement vivre de ses propres ressources et n'a pas besoin de s'accrocher à l'espoir illusoire d'une contribution flamande. En effet, si l'on examine les statistiques régionales de l'épargne, des cotisations sociales ou du revenu des personnes physiques, on constate que la Wallonie et Bruxelles ensemble sont encore, dans l'état actuel des choses, largement capables de vivre en autosuffisance sur le plan financier.

Il faut à cet égard dénoncer les « intimidations chiffrées » qui consistent à mettre en parallèle le pourcentage des ressources de la Flandre avec celui de la Wallonie uniquement et qui visent à camoufler aux Bruxellois qu'ils subsidient en fait une partie importante de l'expansion flamande.

Enfin, il importe de souligner que la majorité des Etats fédéraux possèdent un « fonds de solidarité » destiné à soutenir les régions en difficultés et qui repose sur le principe même de l'existence de l'Etat. Un pays dans lequel n'existe pas, quelque soit son organisation institutionnelle, un minimum de solidarité, n'est plus un pays.

La méthode : un nouveau mode de négociations.

Pour réaliser cette réforme de nos institutions, que la crise de régime dans laquelle le pays s'enfonce chaque jour davantage rend de plus en plus urgente, il convient de changer radicalement de méthode de discussion.

En effet, si la récente revision se révèle insatisfaisante, c'est principalement à cause de sa méthode : compromis obtenus à la suite de négociations à huis clos entre notables de partis unitaires, votés par un Parlement unitaire selon des majorités et des quorums unitaires sans tenir compte des aspirations réelles des populations et appliqués de manière désordonnée par un gouvernement unitaire.

La seule solution valable et admissible pour les différentes composantes de l'Etat belge ne peut jaillir que d'une négociation entre les véritables parties constituantes de ce pays : ses deux grandes communautés (ainsi que la communauté de langue allemande) et ses trois régions. Seule leur adhésion profonde à un compromis authentique trouvé dans une discussion loyale est susceptible de mettre un terme au lancinant problème belge. Il ne sert à rien de vouloir unir les collectivités qui constituent la Belgique si c'est pour les nier au moment où l'on négocie.

Concrètement, cela suppose que la prochaine revision de la Constitution soit précédée d'une part, d'une négociation bilatérale entre les représentants des deux grandes communautés et portant sur la structure de l'Etat central ainsi que l'organisation du cadre de l'autonomie des communautés et, d'autre part, d'une négociation tripartite entre les délégués des trois

régions sur le partage des compétences entre le pouvoir central, les pouvoirs communautaires et régionaux. Dans le cadre particulier de la Belgique, c'est, à notre avis, la seule méthode réaliste.

Pareil dialogue devra permettre de dégager rapidement un accord sur les deux principes fondamentaux dont nous avons parlé.

Une discussion lucide peut, en effet, s'engager sur cette base et selon cette méthode. Alors seulement, commencera le jeu des concessions mutuelles. Il apparaîtra que chacune des parties peut retirer des avantages réels, à condition de consentir à un accord global.

Cette négociation de communauté à communauté pourrait rapidement commencer.

Nous devons hélas constater que le défunt gouvernement pentapartite de M. Leburton n'a fait que continuer dans la lignée des précédents gouvernements en essayant de s'accrocher au système unitaire. Et pourtant, il existe, dans le pays comme au parlement, une majorité de fédéralistes. C'est parce qu'elles savaient que les chambres entameraient la procédure de révision que les minorités conservatrices les empêchèrent de se réunir lors de la tentative de M. Tindemans à la fin de janvier 1974.

L'article 107 quater, s'il laisse une assez grande liberté au législateur pour appliquer les principes qu'il énonce, ne permet en tout cas pas de réaliser le fédéralisme tel que nous le concevons.

Il contient, en effet, trois limitations qui s'y opposent. Il ne permet pas de toucher à l'organisation du pouvoir central et donc d'instaurer la parité au Sénat.

Il empêche d'accorder aux régions des compétences sur des matières attribuées en propre par la Constitution à d'autres pouvoirs.

Il interdit enfin aux futurs pouvoirs régionaux de lever l'impôt.

Le pouvoir politique belge est de plus en plus isolé. Coupé des aspirations profondes des populations, il fonctionne en vase clos, et le refus des partis traditionnels d'adapter les institutions à la réalité bloque chaque jour davantage la société belge.

Ce refus s'accompagne d'une volonté de continuer à partager le pouvoir entre quelques initiés, suivant un rituel ésotérique.

A une démocratie ouverte, on préfère une « démocratie de derrière la porte » ; les « compromis de château » l'emportent sur des débats larges et publics.

La Belgique, tout comme les autres démocraties occidentales, est confrontée à une crise profonde, qui résulte des bouleversements de notre siècle. L'incapacité du pouvoir à résoudre cette crise provient du blocage de la société belge, entretenu par des institutions anachroniques et inefficaces et liées à des pratiques qui isolent chaque jour davantage le monde des gouvernants de celui des gouvernés.

Summary.

The 1970 amended Belgian Constitution is at the cross-roads of two currents of history, on one hand, once more the traditional values of the Occidental society; on the other hand a double communal pressure contests an unitary state: from underneath affirmation of three Belgian national communities, from above, apparition of a « supra-national party ».

The authors make a critical examination of the cropping up of bonding institutions in a « pré-fédéral » state, then they clearly state the principles of a really federal Constitution based upon the acknowledgement of the 2 large communities and the 3 regions and the principles of a democratic organization of an economic politic.

