



Les deux textes que nous publions ici intéressent la réforme de l'Etat. L'un et l'autre ont fait l'objet de commentaires (voir notamment le *Bloc-notes* de Robert Henrion dans notre numéro précédent), de résumés (voir la *Carte blanche* du *Soir*, 31.10.90) et de citations, d'extraits. Il nous a paru souhaitable de livrer à nos lecteurs les textes complets de ces deux prises de position appelant sans doute des commentaires et avis différents mais dont l'intérêt est en tout cas réel.

LA BELGIQUE = UN ETAT, TROIS COMMUNAUTES, UNE REGION

par Francis Delpérée

La Belgique vit à nouveau une crise d'institutionnisme aiguë.

Le spectacle est surréaliste. Les enseignants clament leur amertume dans la rue ou dans le préau de l'école. Il y est répondu par un discours désabusé sur la symétrie des institutions. Ou, ce qui ne vaut guère mieux, par des propos agressifs sur une Communauté «moribonde» ou «pourrissante»... De quoi redonner le moral aux enseignants!



Quoi qu'on en pense, je ne suis pas ravi de ce retour en force de «l'institutionnel». Je ne suis pas un maniaque de la révision de la Constitution. J'espère être assez lucide pour ne pas tomber dans les pièges de la déformation professionnelle.

Une chose est de former, chaque année, 550 juristes aux techniques les plus avancées de la science constitutionnelle - il est normal que je m'y emploie -.

Autre chose est de se lancer tête baissée dans des débats qui peuvent amuser les initiés mais qui risquent de faire perdre de vue l'essentiel.

Où est l'essentiel? A mon sens, il ne se trouve pas dans une réformette budgétaire ou dans un mini-accord de coopération. Il réside dans une réflexion sur les structures fondamentales de notre Etat.

Je n'apprends rien à personne. Il y a vingt ans, la Belgique de Gaston Eyskens s'est construite au départ d'une équation: «Un Etat, trois Communautés, trois Région». Je passe sur les avatars de la régionalisation et sur la mise au frigo du statut de Bruxelles. Toujours est-il que la Belgique du nord et celle du sud étaient censées accueillir sur leur territoire deux collectivités distinctes: la Communauté et la Région.

Telle n'est déjà plus la situation au nord du pays, puisque les autorités communautaires sont chargées d'exercer les compétences régionales. Ce qui permet de faire l'économie d'un jeu d'institutions. Au sud du pays, la dualité des collectivités et des institutions subsiste. Il faut le souligner d'emblée. C'est un facteur déterminant de complication. Pour l'extérieur comme pour l'intérieur.

Je me trouve à l'étranger. A Montréal, à Prague ou à Alger. Loin du pays, j'essaie d'expliquer la situation belge. Et je dis: «La Belgique méridionale réussit l'exploit de caser, sur le même territoire, à quelques km² près, deux autorités distinctes - deux assemblées, deux exécutifs, deux administrations...». S'il est franc, mon interlocuteur se tapote le front. S'il est poli, il affiche un sourire énigmatique. Dans la plupart des cas, il me regarde d'un air incrédule: «C'est une blague ou quoi?». Comment rester aveugle devant cette incommunicabilité?

Je me trouve en Wallonie. A Baisy-Thy, à Anseremme ou à Chiny-la-Cuisine. Sur le terrain, j'essaie à nouveau d'expliquer la réalité institutionnelle. Et chacun de me dire: «Il m'importe peu de savoir si, pour ceci ou cela, je ressortis à la Communauté ou à la Région. Une gestion efficace des affaires et une utilisation rationnelle des ressources requièrent que les dossiers régionaux et communautaires soient traités de manière connexe». Comment donner tort à un aussi solide bon sens?

Je me trouve à Bruxelles. Mon voisin de droite me dit: «Je

ne suis pas Wallon. Je n'appartiens à personne. Je suis Bruxellois de fraîche ou de longue date. Mes enfants, je les mets dans une école française. Moi, je fais du théâtre amateur en français. Mon voisin de gauche me dit: *Je ne suis pas tout à fait Flamand. Je me sens Bruxellois. Mes enfants font leur scolarité en néerlandais. Ils sont membres d'une société de gymnastique affiliée au Bloso.* Quant à mon voisin d'en face, il me dit: *Je suis un vrai Bruxellois. Mon fils est dans une école française mais il est à l'académie flamande de musique. Ma fille est au lycée flamand et elle compte s'inscrire à l'ULB.* Comment ne pas respecter les volontés aussi clairement affichées?

Si telle est la situation, il faut en tirer des conséquences immédiates. Pour moi, elle sont de quatre ordres.

1. - Première opération. Il faut mettre fin à la dualité Communauté-Région dans les quatre provinces wallonnes et dans l'arrondissement de Nivelles. Il faut «fusionner», comme on dit, sans délai. En laissant à une seule autorité politique le soin de rencontrer l'ensemble des préoccupations communautaires et régionales. Le socle de la Wallonie est le soubassement tant de la Communauté que de la Région. Il faut édifier sur ce socle commun un nouvel appareil institutionnel.

Y a-t-il un seul homme politique wallon - de Daniel Ducarne à José Happart, en passant par toutes les nuances de l'arc-en-ciel - qui n'acquiesce à ce langage?

2. - Deuxième opération. Il faut préserver la spécificité de la région bruxelloise. Nous ne sommes plus en 1970, ni même en 1980. Bruxelles existe comme région à part entière. Je veux dire que le citoyen de Saint-Gilles, de Ganshoren ou de Watermael-Boitsfort trouve, pour tous les dossiers régionaux, un interlocuteur politique et des services administratifs ad hoc. Je vois mal ce qu'il y a à modifier à cette construction spécifique.

Y a-t-il un parlementaire bruxellois - de Charles Picqué à Antoinette Spaak, sans oublier les autres - qui trouve à redire à ce raisonnement?

3. - Troisième opération. Il faut tenir compte des phénomènes d'osmose entre Bruxelles et les autres parties du pays, spécialement le sud. Je regarde les choses de manière concrète. Pas du point de vue des institutions, mais des hommes et des femmes qui vivent en Belgique.

Un grand hôpital universitaire de Bruxelles - comme Saint-Luc - appartient à la Communauté française. Il accueille une moitié de malades wallons. A l'inverse, l'U.C.L., la principale université de la Communauté française, reçoit à Louvain-la-Neuve, un quart d'étudiants en provenance de Bruxelles.

Comment préserver cette osmose? Sinon en décidant, selon une formule expérimentée dès 1970, que les intérêts des francophones de Bruxelles seront pris en charge par les autorités politiques qui gèrent les affaires sociales et culturelles en Wallonie. De la même manière, les intérêts des Flamands de Bruxelles seront défendus par les autorités flamandes.

Premier avantage de la formule. La simplicité. Elle évite la duplication des institutions et des administrations. Un seul exécutif, une seule assemblée, un seul budget, une seule administration pour la Belgique méridionale. Cette autorité unique gère la Wallonie - tous intérêts confondus-; elle prend aussi en charge les intérêts socio-culturels des francophones de Bruxelles.

Deuxième avantage. La souplesse. De tous les coins du monde - l'Europe centrale, le Moyen-Orient, l'Afrique du Sud, l'Amérique du nord -, des délégations d'experts accourent aujourd'hui à Bruxelles pour découvrir ce chef d'œuvre de l'ingénierie constitutionnelle qui a maintenant vingt ans d'âge: une société politique sans frontières fixes, des citoyens qui choisissent leur appartenance communautaire, des passerelles entre le socle et ses antennes bruxelloises... Et le *Globe Mail*, le grand journal de Toronto, de titrer sans ironie, voici quelques semaines: *«It works»*. Oui, ça fonctionne.

Troisième avantage. Le poids politique. J'ai rappelé récemment le propos de Staline, au sujet du Vatican: *«Combien de divisions?»*. Je suis comme le petit père des peuples. Je dis: *«Combien de Wallons?»*. La réponse est simple. Trois millions deux cent mille. Tout compris: hommes et femmes, jeunes et vieux, nationaux et étranger. *«Et combien de Flamands?»*. La réponse ne prête pas non plus à discussion: cinq millions huit cent mille, en tout et pour tout.

Il ne faut pas être savant pour deviner que le rapport Wallons-Flamands sera un jour de trois à six millions. Ou, pour être clair, ce sera un rapport de 1 à 2. Du simple au double, pour ceux qui n'auraient pas encore compris.

Si les chiffres sont tels, de quel poids la Wallonie va-t-elle peser dans les débats nationaux? Dans la pire des hypothèses, c'est la loi du plus fort qui l'emporte à tout coup. Dans la meilleure, c'est le rapport 1 à 2 qui est pris en considération: un marché au sud, deux au nord, un milliard pour l'un, deux pour l'autre, 1000 fonctionnaires qui arrivent à la gare du Midi et 2000 à la gare du Nord... Et ainsi de suite.

Bruxelles et son million d'habitants ne sauraient, dans ces conditions, jouer le rôle d'arbitre. Le combat est trop inégal. Les attributions ne sont pas du même ordre. Et puis, il est illusoire de croire que deux régions vont imposer leur loi à la troisième qui est aussi la plus forte et la plus nombreuse.

Ici encore, il faut renverser les perspectives. Il faut répartir des individus et non des institutions. Trois millions deux cents mille Wallons auxquels viennent s'adjoindre huit cent mille Bruxellois, ça fait quatre millions de personnes soumises, en matière de culture et d'enseignement, aux mêmes autorités. Cinq millions huit cent mille Flamands auxquels s'ajoutent deux cent mille Bruxellois, ça fait six millions de personnes soumises aux autorités flamandes.

Un rapport de 4 à 6 peut justifier la défense d'un régime de parité dans les grandes institutions nationales - le conseil des ministres, la Cour d'arbitrage, la haute administration,

et pourquoi pas, demain, le Sénat -. L'organisation paritaire de l'Etat est plus difficilement plaidable dans un rapport de 1 à 2.

4. - Dernière opération. Il faut préserver également la spécificité de la Communauté germanophone. Rien ne l'empêche de poursuivre l'exercice des compétences socio-culturelles dont elle a déjà la disposition. Il n'y a pas non plus d'obstacle dirimant à ce qu'elle coopère avec les autorités wallonnes à la gestion des matières régionales qui l'intéressent par priorité.

Je fais le compte. La Belgique, c'est d'abord un Etat - et il n'est jamais superflu de rappeler que celui-ci continue à gérer près de 70% du budget national -. Il faut toujours réfléchir aux modes de gestion, ou plus exactement : de cogestion, de l'ensemble des affaires nationales.

La Belgique, c'est aussi trois Communautés. L'une d'elles, la germanophone, a une compétence territoriale limitée aux neuf communes de langue allemande. Les deux autres ont des attributions qui s'étendent tantôt à leur socle régional (pour la gestion des affaires régionales), tantôt à une collectivité plus vaste et plus indéterminée qui comprend les habitants de Bruxelles (pour la gestion des affaires socio-culturelles).

La Belgique, c'est encore une Région. Celle qui accueille la capitale du pays. Celle qui gère les dossiers régionaux pour un million d'habitants.

Tout est-il dit pour autant? Certainement pas. Il convient encore de régler quatre questions éminemment politiques : la dénomination, les institutions, le financement et la localisation.

1. - La dénomination des composantes de l'Etat revêt de nombreuses significations symboliques. Il n'y a guère de problèmes, semble-t-il, pour la Communauté flamande, communément appelée Flandre, et dont les ressortissants sont les Flamands. Les appellations en vigueur dans la Communauté germanophone font déjà plus grincer les dents : pourquoi pas la *Communauté allemande*, mais comment appeler ses habitants?

Pour la Belgique méridionale, c'est la bouteille à encre. Faut-il préférer le terme de *Communauté*, comme en Espagne, celui de *Région*, comme en Italie, ou peut-être un troisième vocable? Mais surtout : quel qualificatif faut-il accoler?, comment dénommer ceux qui s'en réclament? *Français* prête à confusion. *Francophone* sonne mal aux oreilles. *Wallonie-Bruxelles* est incongru. *Wallon* est réducteur. *Roman*, avec ou sans d, risque d'induire en erreur...

Peut-être, suggestion à verser au dossier, conviendrait-il de s'inspirer de l'exemple canadien et des *Franco-Ontariens* ou des *Franco-Manitobains* qui, au sein de provinces de peuplement composite, témoignent de leur appartenance à la francophonie? Alors, pourquoi pas une *Communauté franco-wallonne*? Avec des *Franco-Wallons*. Si le sujet n'était pas trop sérieux, j'ajouterais volontiers, comme dans la chanson : « dignes de leurs aïeux et du roi Gambrinus »...

2. - Les institutions communautaires? Ce sont celles que prévoient la Constitution et les lois spéciales de réformes institutionnelles. Une assemblée élue au suffrage universel par tous les électeurs qui relèvent de cette Communauté. Un gouvernement désigné dans l'assemblée et responsable devant elle.

Craint-on, comme il est dit si souvent, que le poids bruxellois soit excessif dans ces institutions communautaires? Il y a les proportions qu'instaure le suffrage : il y a quatre parlementaires wallons pour un parlementaire bruxellois. Il y a les quorums que peut établir une loi spéciale : huit ministres wallons pour deux bruxellois, par exemple. Les techniques juridiques ne manquent pas pour dissiper les appréhensions qui pourraient naître ici ou là.

3. - Le financement? Je le dis sans ambages. Je comprends que des hommes politiques wallons s'interrogent : « *D'où vient l'argent? Où va-t-il? La Wallonie recevra-t-elle son dû dans une Communauté franco-wallonne?* ». Ces questions sont légitimes. Les ignorer, c'est compromettre le succès de l'entreprise.

Ces questions sont complexes. Elles devraient faire l'objet d'un examen approfondi. Pourquoi ne pas constituer demain une commission d'experts - juristes, économistes, sociologues - venant de nos quatre universités? Pourquoi ne pas leur donner pour mission d'établir les ordres de grandeur et les proportions qui mériteraient d'être respectés dans les grands chapitres du budget communautaire?

4. - Dernier point chaud. Il y aura lieu de se prononcer sur l'implantation des nouvelles institutions. Faut-il choisir cet emplacement sur le socle ou dans l'antenne? La Communauté gagnera à se poser deux questions. L'une est de science politique : « *Où disposerai-je de plus de pouvoir, d'autorité, d'influence?* ». L'autre tient au management public : « *Comment installer l'Exécutif, l'assemblée, l'administration, les services communautaires et régionaux de telle manière que leur action soit la plus efficace possible?* ».

De bons arguments peuvent plaider pour l'installation de l'Exécutif et de ses services à Bruxelles. Non pas pour travailler sous le parapluie du gouvernement national. Mais pour y développer des synergies avec les autorités européennes, nationales et bruxelloises. Et pour veiller à la prise en compte des intérêts communautaires dans les décisions qui sont arrêtées à ces niveaux.

Une précision encore. Mais elle est de taille. Les réformes qui sont esquissées ici ne sont pas réalisables dans l'immédiat. Plusieurs d'entre elles postulent une révision de la Constitution sur des points essentiels. Elles touchent des articles qui ne sont pas actuellement révisables. Mais, je l'ai dit en commençant, je ne suis pas adepte d'une transformation précipitée et bâclée de la Constitution.

L'enjeu - l'équilibre de l'Etat belge, l'émergence d'une Communauté franco-wallonne - veut que chacun se donne le temps de la réflexion. Oui, donnons-nous du temps au temps. Donnons surtout du temps au bon sens et à l'efficacité.

Francis Delpérée
Doyen de la Faculté de droit
de l'Université Catholique de Louvain