

Où va la Belgique ?

Il ne faut pas s'en cacher. Il y a des raisons d'être inquiet. Pas pour la Constitution : elle se révisera. Pas pour le gouvernement : il se réforme. Mais pour la Belgique, tout simplement. Pour l'avenir du pays, pour celui des hommes et des femmes qu'il rassemble, pour celui des collectivités qu'il intègre.

Derrière les querelles qui jalonnent une discussion sur les contours exacts de la réforme de l'Etat, une question, simple et redoutable, affleure en effet : « la Belgique résistera-t-elle à l'épreuve ? ». C'est le thème du débat fondamental qui s'amorce aujourd'hui et qui connaîtra, dans les dix ans qui viennent, des développements à la mesure de ses enjeux.

Cette réflexion sur le sens et sur les conditions de la poursuite d'une vie commune en Belgique gagnera à être conduite avec lucidité. Sans nostalgie, sans naïveté, sans préjugé. Mais avec la conscience ferme que la vie des Nations n'est pas gouvernée par les lois de la prédestination : ni une existence éternelle, ni une disparition inopinée ne leur sont inéluctablement promises.

« Que veulent les Belges ? », telle est la question. Souhaitent-ils jeter bas — fût-ce par mégarde — un Etat cent cinquantaire pour chercher ailleurs les voies de transformations politiques radicales ? Sont-ils, au contraire, déterminés à consolider les murs du nouvel Etat belge et à fixer les règles précises de leur cohabitation, voire de leur collaboration ?

« Que font les Belges ? », telle est aussi la question. Car la volonté politique la mieux exprimée est stérile si elle se réfugie dans le domaine des sentiments ou des intentions. Elle n'est féconde que lorsqu'elle se traduit en signes tangibles : des comportements, des attitudes, des modes d'agir. Elle se révèle et se fortifie dans des actes.

Somme toute, l'avenir de la Belgique tient à peu de choses. Il est tributaire des réponses ponctuelles qui, d'ici peu, devront être apportées à quelques problèmes essentiels de vie sociale. Seront-elles annonciatrices de plus grands « distancements » encore ? Seront-elles porteuses d'accords plus solides et de formes plus élaborées de coexistence ? Nul ne le sait. Mais ce qui est sûr, c'est que les grandes lignes de l'avenir de la Belgique sont déjà inscrites dans les réponses qui pourront être fournies à ces questions élémentaires : comment gérer les affaires communes ? Comment exer-

cer les attributions particulières d'ordre communautaire et régional ? Comment prendre en charge les intérêts de la capitale ?

La première question est celle de la *gestion des affaires communes*. C'est un domaine immense mais d'ordinaire méconnu.

Le domaine des affaires communes est immense. Les révisions constitutionnelles de 1970 et de 1980 n'ont eu, en effet, qu'une portée limitée. Si les responsabilités et les ressources de l'Etat ont été réduites au profit des communautés et des régions, c'est dans une proportion qui n'excède pas aujourd'hui 10, à terme peut-être 20 %. L'essentiel des affaires publiques continue donc à relever du domaine de l'Etat.

Ce domaine est méconnu pourtant. Ce patrimoine indivis a échappé aux opérations les plus récentes de redistribution du pouvoir. Ne suffit-il pas alors de le gérer selon les recettes anciennes qui ont fait la prospérité de la Belgique ? Ne suffit-il pas de le soumettre aux règles éprouvées qui commandent le fonctionnement de l'Etat unitaire ? La Belgique s'est réorganisée, sans doute, mais c'est dans le secteur restreint des affaires communautaires et régionales. Pour le reste, soit pour l'essentiel, ne peut-elle poursuivre comme par le passé le cours de son existence unitaire ?

L'idée d'un Etat hybride — unitaire à plus de 80 %, autonomiste pour le reste — est simpliste. Elle est dangereuse aussi. Car elle ne saurait s'imposer de manière durable. A brève échéance, les tenants du modèle unitaire proposeront de renationaliser, et en même temps de rationaliser, des secteurs qu'ils avaient laissés pour un temps à la responsabilité de collectivités particulières. De leur côté, les partisans d'un pouvoir communautaire et régional sans entraves entreprendront de faire sauter l'un après l'autre les verrous qui, en fait ou en droit, paralysent leur action.

L'Etat belge résistera-t-il à ces heurts ? Survivra-t-il à des opérations qui entendraient aussi nettement porter d'un côté ou de l'autre le fléau de la balance ? Saura-t-il se prémunir de ces solutions trop radicales, en imaginant les règles nouvelles de la gestion des affaires communes ? C'est le thème d'un premier débat.

C'est presque une tautologie. Les affaires communes, celles dont l'Etat a la charge, ce sont celles dont la gestion concerne tous les Belges. Pas des Belges

abstraits, indistincts, déracinés. Mais des hommes et des femmes aux appartenances politiques, sociales, philosophiques ou culturelles, bien réelles et bien concrètes. Les pouvoirs publics n'ont jamais pu se dispenser de prendre en compte ces différences et d'intégrer toutes ces données au nombre de celles qui commandent le choix politique. Mais — élément neuf — une donnée semble aujourd'hui prévaloir sur les autres. L'appartenance communautaire paraît l'emporter. Les pouvoirs publics sont-ils prêts à accepter ce fait nouveau et à adapter en conséquence la gestion des affaires communes ?

Chaque jour, la Belgique devient un peu plus un Etat dualiste : deux langues, deux cultures, deux communautés majeures. Est-elle prête à devenir un Etat paritaire, c'est-à-dire un Etat qui associe de manière égalitaire les communautés qui le composent à la gestion des affaires publiques ?

C'est un problème d'organisation. La règle de la parité préside déjà, non sans nuances, à la composition du conseil des ministres, des comités ministériels, du comité de concertation, de la haute administration. Elle commande le recrutement des hauts magistrats. Elle est appelée demain à régir la cour d'arbitrage. Elle n'affecte pas, par contre, l'organisation du gouvernement. Elle est sans incidence également sur la composition des Chambres législatives. Pourra-t-on toujours se satisfaire de ces approximations ? Pourra-t-on toujours se passer d'une assemblée qui, tel un Sénat paritaire, délibérerait des affaires communes selon la règle de l'égalité représentation des communautés ?

C'est aussi un problème de fonctionnement. La règle de la parité peut conduire à mettre en place des institutions où les représentants de collectivités particulières assurent, chacun de leur côté, la moitié de la gestion des affaires communes. Elle peut aussi engendrer des institutions où les communautés sont véritablement associées à une œuvre commune. Quelle logique prévaudra ? Celle des « chambres séparées » qui prépare à de plus grands isolements ? Ou, comme à la section de législation du Conseil d'Etat — lorsqu'une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des communautés ou des régions est soulevée — celle des « chambres réunies » qui force à la discussion et qui invite à la recherche du « consensus », soit de l'accord que conviennent de nouer ceux qui sont obligés de s'entendre ? Pourra-t-on éviter l'Etat partagé et instaurer un Etat réellement paritaire ?

C'est encore un problème de mentalités. La règle de la parité veut que les

deux communautés soient traitées de manière égale. L'une et l'autre ont pourtant l'impression — fausse ou réelle, peu importe — que des traitements de faveur comme des mesures discriminatoires peuvent être adoptés à l'occasion de l'examen des grands dossiers nationaux. Les relations intercommunautaires peuvent s'en trouver envenimées. N'est-ce pas notamment parce que la mise en œuvre d'interventions publiques — subventions, aides économiques, octroi de marchés ... — s'accompagne d'une marge excessive de pouvoir discrétionnaire ? Une réglementation moins évasive ne pourrait-elle dissiper certaines appréhensions ? Ne pourrait-elle mieux organiser le domaine des affaires communes ?

Organisation, fonctionnement, mentalités ... Qui peut vraiment s'y tromper ? La Belgique va à sa perte si elle entend perpétuer les modes révolus d'une gestion indivise des affaires communes. Elle garde ses raisons d'exister si elle leur préfère les règles de la gestion paritaire.

La deuxième question est celle de la *gestion des affaires communautaires et régionales*. Question immédiate puisqu'elle est suscitée par la mise en œuvre laborieuse des réformes les plus récentes de l'Etat. Question complexe aussi puisque tant les finalités que les moyens de l'opération entreprise semblent encore sujets à discussion.

Sur le terrain des finalités, l'on conviendra que certains objectifs sont en passe d'être atteints. Ainsi les difficultés suscitées de tout temps par les questions liées à « l'emploi des langues » semblent s'être atténuées. Quelques problèmes irritants subsistent aux abords de la frontière linguistique; s'ils pouvaient être résolus — dans le respect des équilibres constitutionnels nouveaux et dans celui des libertés essentielles des individus — la page serait définitivement tournée.

Mais d'autres objectifs semblent plus indéterminés. Un seul exemple. Toutes les sociétés politiques qui entendent concevoir leur organisation sur base des distinctions linguistiques et culturelles qui caractérisent leurs habitants consacrent, sans délai, l'autonomie des communautés qui les composent dans le domaine de l'enseignement. La Belgique d'avant 1970 n'a pas échappé à ce phénomène puisque, avant même la reconnaissance du fait communautaire, elle entreprenait le dédoublement des départements ayant en charge l'éducation et la culture. Paradoxalement, la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 a porté un coup d'arrêt à cette évolution : si elle confère aux communautés une responsabilité de principe en matière d'enseignement, elle vide, ce-

pendant, par un jeu fort complexe d'exceptions, cette compétence de l'essentiel de son contenu. Pourra-t-on, après la conclusion de pactes scolaires adéquats pour tous les niveaux d'enseignement, se dispenser d'aller plus avant dans l'autonomie reconnue aux communautés ? Ce sujet tabou mériterait d'être mieux exploré qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

Sur le terrain des moyens, l'on conviendra que les ressources mises à la disposition des communautés et des régions sont dérisoires; le premier ministre Eyskens a observé à ce sujet qu'il y avait quelque hypocrisie à prétendre exercer des attributions sans disposer des moyens suffisants pour en user utilement. Mais ce diagnostic posé, quels sont les remèdes concevables ? Va-t-on augmenter les dotations communautaires et régionales qui instaurent tant bien que mal la solidarité financière des collectivités particulières ? Va-t-on plutôt faire appel aux moyens d'une fiscalité propre qui place chaque communauté et chaque région devant ses seules responsabilités ? Les arrangements financiers qui président aux relations financières dans les Etats composés ne peuvent manquer de recourir, via des mécanismes de péréquation par exemple, à l'idée de solidarité; celle-ci apparaît comme un correctif au principe d'autonomie et de responsabilité. Mais qui ne voit que, dans un Etat dualiste, elle risque de trouver plus malaisément à s'appliquer ? Elle peut donner à penser que l'un consomme plus qu'il ne paie tandis que l'autre dépense à fonds perdu. Des équilibres restent à trouver. Car l'on ne saurait sans doute fonder le pouvoir communautaire et régional sur les seules ressources fiscales : à terme, c'est la collectivité générale qui, pour la gestion des affaires communes, serait privée d'une part de ses moyens. L'on ne saurait non plus le rendre entièrement tributaire de dotations, sorte d'aumônes concédées par l'Etat aux collectivités dont il tolère l'existence.

Sans doute des dispositions — du type de celles contenues dans les articles 3 et 4 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles — devront-elles, à intervalles réguliers, être négociées, au sein du comité de concertation par exemple, pour fixer les règles de croissance de l'enveloppe communautaire et régionale et pour adapter aux circonstances économiques et sociales du moment les règles de sa répartition. En la matière, rien n'est jamais décidé définitivement. Tout demande à être négocié.

Finalités, moyens... Comment s'en étonner ? La Belgique va à sa perte si elle se limite à une vision étriquée des responsabilités communautaires et régionales. Elle garde ses raisons d'exister

si elle fonde la solidarité des collectivités d'un même Etat sur des accords négociés et périodiquement mis à jour.

La dernière question est celle de la *gestion des affaires de la capitale*. Question explosive, s'il en est. La soulever est, pour d'aucuns, signe de provocation : tout n'a-t-il pas déjà été dit ? L'explorer est, pour d'autres, signe de témérité : qui ne s'est pas, sur cet « obstacle », brisé les reins ? Et pourtant... Peut-on croire que l'Etat belge pourra indéfiniment reporter à plus tard la solution du casse-tête bruxellois ?

L'on a déjà indiqué combien ce débat, politique par excellence, était encombré de fausses querelles. Les discussions interminables entre partisans de la parité et protagonistes de la proportionnalité au sein des institutions régionales bruxelloises pourraient être aisément désamorcées si l'on acceptait de réfléchir aux solutions techniques à mettre en œuvre; les craintes exprimées par la communauté flamande de Bruxelles pourraient être dissipées si des procédures appropriées étaient conçues soit par les communautés, soit par la région et si des voies de recours étaient systématiquement organisées. Juridiquement et techniquement, le problème est soluble sans bouleversement de la carte institutionnelle de la Belgique. A côté de deux grandes collectivités qui assumeraient les responsabilités de leur région et de l'ensemble de la communauté dont elles relèvent, n'y a-t-il pas place pour une capitale qui puisse prendre en charge l'aménagement d'une grande ville moderne ?

La Constitution oblige à passer par ce gué. Le Conseil d'Etat a rappelé que la troisième région ne saurait éternellement rester en friche. Les juristes de nos facultés considèrent que la question n'est pas insoluble. Si des réponses devaient se faire attendre, cela n'accréditerait-il pas l'idée que l'on entend laisser pourrir la situation, maintenir les imbroglios administratifs que les réformes ébauchées ont contribué à instaurer, perpétuer la gestion des affaires bruxelloises par le gouvernement national et ses comités, laisser Bruxelles se vider de ses habitants, de ses entreprises, de ses services ? Outre les conséquences désastreuses que cette attitude d'immobilisme peut engendrer pour l'avenir de Bruxelles et des Bruxellois, ce comportement donnerait à penser que le jeu constitutionnel n'est plus respecté et que la règle de vie commune est violée dans ses prescriptions les plus élémentaires et les plus nettes. Elle ébranlerait ainsi les fondements mêmes de la vie institutionnelle de la Belgique.

La Belgique va à sa perte si elle ne veut pas ou si elle ne peut pas concevoir

un statut pour sa capitale. Elle garde ses raisons d'exister si, consacrant Bruxelles comme troisième région, elle y aménage l'accueil des communautés et de leurs ressortissants.

* * *

Trois questions, parmi d'autres, vont se poser à la Belgique dans les 10 années qui viennent. Elles ne sont que pour une part d'ordre juridique. Elles sont politiques par leurs dimensions sociales, économiques et culturelles.

Les réponses qui peuvent leur être apportées sur le terrain du droit constitu-

tionnel ne sont donc, elles aussi, qu'épartielles. C'est la goutte d'huile ou le grain de sable qui, chacun à sa manière, affecte les mouvements de la machine. Mais quelle Constitution peut prévaloir sur une volonté politique — en quelque sens qu'elle s'exprime — lorsqu'elle est décidée et qu'elle se traduit en actes ?

Les réponses politiques, elles, restent à formuler. Elles gagneront à l'être à bref délai. Elles ne mettront sans doute pas un terme aux discours des Pangloss et des Jérémies. Mais elles jetteront peut-être un jour nouveau sur l'avenir que la Belgique se prépare.

Francis DELPÉRÉE.

A propos du référendum

La constitution belge prohibe, dit-on, l'usage du référendum.

Il en serait ainsi non seulement parce qu'elle ne le prévoit pas, mais aussi parce qu'elle l'interdirait *a contrario* en plusieurs de ses dispositions. Tous les pouvoirs devant être exercés, selon le deuxième alinéa de l'article 25, « de la manière établie par la constitution », le référendum constituant serait interdit par l'article 131 et le référendum législatif serait interdit par l'article 26; de même, il serait interdit au peuple de décider, dans les matières relevant de leurs attributions, en lieu et place des conseils des communautés ou des régions ou de ceux des collectivités territoriales plus restreintes.

Mais l'article 25 comprend aussi un premier alinéa, selon lequel « tous les pouvoirs émanent de la nation » et la constitution a, elle-même, été faite, comme tout ce que le congrès national a fait aussi longtemps qu'il est resté réuni, du 10 novembre 1830 au 21 juillet 1831, « au nom du peuple belge » : ces mots se trouvent inscrits en tête de l'acte, intitulé « constitution de la Belgique », qu'il décréta le 7 février 1831, tout comme ils se trouvent inscrits en tête de ses autres actes et, en particulier, du décret d'indépendance du 18 novembre 1830 et du décret du 22 novembre 1830 sur la forme du gouvernement.

En ces mots — « au nom du peuple belge » — s'exprime le fondement même de l'existence de l'Etat, de son régime politique et de sa constitution.

Le congrès a reconnu que c'est au peuple belge qu'appartient le pouvoir constituant originaire : ce n'est qu'en son nom qu'il l'a exercé. Ce n'est aussi qu'en son nom que peut s'exercer, de la manière déterminée par l'article 131 de la constitution, le pouvoir constituant dérivé et que peuvent s'exercer, « de la manière établie par la constitution », comme le dit l'article 25, tous les autres pouvoirs de l'Etat, en ce compris le pouvoir législatif. C'est de lui, le peuple, qu'émanent, en effet, selon ce même article 25, tous les pouvoirs.

Pourquoi ne pourrait-il les exercer lui-même ? Comment pourrait-il en être empêché par quelque règle de droit national que ce soit, alors que c'est de lui qu'émane toute règle de ce genre ?

Pourquoi ne pourrait-on prier le peuple de décider lui-même de telle ou telle question et surtout des questions les plus importantes et les plus fondamentales ?

Pourquoi ne pourrait-on, de même, en référer, quant à des questions intéressant en particulier une collectivité partielle, à la partie du peuple constituant cette collectivité ?

Dans un système politique établi « au nom du peuple » et fondé sur l'idée que « tous les pouvoirs émanent de la nation », on ne peut prétendre interdire au peuple, à la nation, ni à quelque partie que ce soit du peuple, de la nation, de décider de ses propres affaires.

Une constitution faite au nom du peuple renierait son propre fondement si elle interdisait le référendum. Une telle constitution doit nécessairement impliquer qu'il est permis d'y recourir; elle ne doit pas le prévoir expressément.

L'organisation des pouvoirs, établie par une telle constitution, et la répartition, déterminée par elle, des compétences entre les divers organes de l'Etat et ceux des collectivités partielles existant en son sein ne lient que ces organes. Elles ne lient pas le peuple, titulaire originaire du pouvoir constituant. Elles ne peuvent pas priver le peuple de la maîtrise de son propre destin, ni en priver, quant au sien, quelque partie du peuple que ce soit.

Dans l'état actuel de la constitution belge, rien n'empêche, au niveau de l'ensemble de l'Etat, le législateur et, au niveau de chacune des collectivités partielles, les conseils élus de celles-ci d'en référer à ceux qu'ils représentent, voire même, en particulier, à telle ou telle partie de ceux-ci (1).

Point n'est besoin de réviser la constitution belge pour permettre le recours au référendum : elle ne l'interdit pas.

Mais il serait sans doute utile de la compléter par des dispositions qui le rendraient obligatoire en certaines matières, notamment pour les révisions de la constitution, ou chaque fois qu'un nombre déterminé d'électeurs ou d'élus le demanderait.

Tout ceci concerne le référendum proprement dit, l'acte par lequel le peuple décide d'une question déterminée.

Ce qui n'est guère compatible avec un système constitutionnel établi au nom du peuple et dans lequel tous les pouvoirs émanent de la nation, c'est ce qu'on appelle la « consultation populaire », ou le référendum purement consultatif. Il est difficilement admissible qu'une « autorité déléguée par la nation » puisse se permettre de prendre l'avis de la nation sur telle ou telle question, tout en se réservant le droit d'en décider librement par la suite, sans être liée par cet avis. Lorsqu'une telle autorité s'adresse au peuple, ce ne peut être pour lui demander un avis, mais uniquement pour lui demander de bien vouloir prendre une décision.

Jan DE MEYER.

(1) Comme l'a fait le parlement du Royaume-Uni en soumettant respectivement à l'approbation des Ecosais et des Gallois les lois qu'il adopta en 1978 en ce qui concerne l'Ecosse (Scotland Act, 1978) et en ce qui concerne le pays de Galles (Wales Act, 1978).