

Le problème des structures politiques de la Belgique

par Fernand DEHOUSSE

Professeur à l'Université de Liège. — Sénateur.
Ancien Président du Conseil de l'Europe.

★

Mon premier devoir est de vous remercier de la présentation si aimable et si flatteuse que vous avez bien voulu faire de moi. Lorsqu'il se trouvait dans des cas semblables, mon vieux Maître Ernest Mahaim employait une locution qu'il affectionnait : « j'ai assez d'esprit critique, disait-il, pour en prendre et pour en laisser »... J'ai toujours trouvé la formule remarquable parce qu'elle ne permet de déterminer ni ce qu'on laisse, ni surtout ce que l'on prend.

Je désire aussi tempérer un peu certaines de vos paroles, que j'ai pourtant fort appréciées. Tout à fait d'accord avec vous sur la conception que vous avez du rôle de votre Institut, qui ne doit être, avez-vous dit, ni un musée, ni un cimetière. Vous en donnez la preuve en ouvrant aujourd'hui et en poursuivant mercredi prochain un débat qui promet d'être fort animé, mais vous avez une circonstance atténuante dont je tiens tout de suite à faire état devant votre public : c'est que vous nous avez invités, M. Duvieusart et moi, *in tempore non suspecto*, avant les vacances, c'est-à-dire à un moment où la question qui va faire l'objet de notre confrontation n'avait pas encore revêtu le caractère quelque peu passionné qui est le sien à l'heure actuelle.

Vous avez eu la gentillesse d'annoncer que c'est à un point de vue wallon que nous allions nous placer. C'est inévitable, mais si je me place dans une optique wallonne, cela ne signifie cependant pas que je ne m'efforcerai pas de tenir compte des autres points de vue et des autres optiques.

Et là dessus, j'entrerai dans le vif du sujet, en marquant dès l'abord ma profonde stupeur devant les réactions qui se font jour en Belgique à propos

du problème wallon et du problème du fédéralisme. À lire certains journaux, à entendre certains milieux, on a l'impression que l'on y considère le fédéralisme comme une espèce d'entreprise de subversion, alors que les juristes de droit public, dont je suis, le considèrent comme un phénomène normal et fréquent de la vie publique contemporaine.

Je n'en veux pour preuve que son rayonnement, dont je serais tenté de dire que c'est un rayonnement mondial puisque nous trouvons le fédéralisme répandu, sous l'une ou l'autre forme, aussi bien dans les pays de l'Est que dans ceux de l'Ouest, et même dans certains de ceux qui font partie de ce que l'on appelle maintenant le Tiers Monde. Il est facile de faire un calcul. Sur les quelque trois milliards d'êtres humains qui peuplent encore provisoirement notre planète, il y en a plus d'un milliard, donc plus du tiers, qui vivent sous des régimes politiques se rattachant au fédéralisme.

Une autre constatation me remplit d'étonnement, ce sont les objections que l'on fait au fédéralisme en le représentant comme une notion dépourvue de contenu stable, de contenu précis. À ce compte, beaucoup d'expressions qui sont utilisées dans la terminologie politique devraient en toute équité être soumises au même traitement. Par exemple, lorsque quelqu'un déclare qu'il est « pour le régime parlementaire », a-t-il épuisé le sujet ? Je serais tenté de lui poser une série de questions et de lui dire : vous êtes pour un Parlement composé d'une ou de deux Chambres ? S'il s'agit de deux Chambres, comment concevez-vous la seconde, comme égale à la première ou comme purement consultative ? Et si elles sont électives

toutes les deux, sur la base de quel mode de scrutin sera-t-il procédé à leur élection ? Sera-ce selon le système uninominal majoritaire, sera-ce selon la représentation proportionnelle ? Vous voyez que lorsque l'on s'engage dans cette voie, ce n'est pas seulement au fédéralisme, c'est à bien des expressions du vocabulaire politique que l'on pourrait faire l'objection que je viens d'évoquer. On pourrait la faire à la notion de démocratie ou, pour vous mettre tout à fait à l'aise, à la notion de socialisme. Combien n'y a-t-il pas d'écoles, combien n'y a-t-il pas d'interprétations, et combien les applications d'une même notion ne diffèrent-elles pas d'un pays à un autre ?

A la vérité, ces expressions traduisent cependant un courant de pensée, un courant d'opinion dans une direction déterminée. Ainsi, lorsqu'on proclame que l'on est « pour le régime parlementaire », cela signifie que l'on est pour une forme de gouvernement (au sens large) qui a une base représentative. Lorsqu'on dit que l'on est « pour la démocratie », cela signifie que l'on est en faveur d'un système où le peuple se gouverne lui-même. Lorsque l'on se prononce en faveur du fédéralisme, on exprime pareillement, même sans établir d'emblée un projet précis et formel, un certain nombre d'idées constantes.

A travers les diverses variantes que le fédéralisme connaît et connaîtra encore dans le temps et dans l'espace, je discerne quant à moi deux traits à la fois essentiels et caractéristiques. Le premier est que c'est un régime fondé sur l'association entre des partenaires égaux en droit. A ce point de vue, le régime fédéral se situe aux antipodes de l'Etat unitaire et centralisé, où le pouvoir s'exerce d'en haut et se marque, par exemple, par ce que nous connaissons en Belgique sous la dénomination de tutelle administrative. Dans le régime fédéral, les partenaires sont placés sur le même plan, ils participent à une association qui est librement formée par eux. L'autre grand trait caractéristique du fédéralisme est la répartition des compétences qu'il opère entre les différents partenaires et la Fédération. Ce second trait est plus important encore que le premier, car on ne forme pas un régime fédéral pour le plaisir de le constituer, on le fait en poursuivant un but déterminé qui est d'attribuer certaines compétences au pouvoir commun et certaines autres aux différents

pouvoirs locaux ou régionaux qui sont aménagés au sein de la Fédération.

Ce bref rappel des deux éléments de base de tout système fédéral me permet de préciser une autre notion : c'est que le fédéralisme peut se concevoir dans deux directions, selon que l'on vient d'Etats qui étaient jusque là indépendants et qui acceptent de déléguer un certain nombre de compétences à un pouvoir commun ou, inversement, selon que l'on va d'un Etat qui était jusque là unitaire vers un autre qui ne l'est plus. Les juristes de droit public appellent le premier fédéralisme le fédéralisme « par agrégation ». C'est, par exemple, celui dont on poursuit si laborieusement la réalisation sur le plan européen, où l'on part d'Etats jusque là isolés pour les réunir dans des groupements possédant des compétences communes. Le second fédéralisme est le fédéralisme « par ségrégation ».

Je n'ignore pas une objection qui surgit à cet endroit du raisonnement et selon laquelle on connaîtrait maints fédéralismes par agrégation, mais aucun par ségrégation.

Monsieur le Président, c'est décidément avoir la vue bien courte, car à quelque distance d'ici, nous avons l'exemple d'une organisation d'Etats qui fut d'abord un Empire et qui se mua de plus en plus, avec le temps, vers ce qui est devenu le Commonwealth. Voilà le type même d'un fédéralisme par ségrégation et cependant, à l'intérieur de ce Commonwealth, — qui va plus loin que l'Etat fédéral proprement dit au point de vue du relâchement des liens entre les partenaires —, il y a une cohésion manifeste entre les participants, cohésion qui se traduit à tout moment, et pas seulement dans les moments de crise comme une grande guerre. Nous en avons la preuve par ce qui se passe à propos de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun.

L'existence de ces deux courants dans l'histoire du fédéralisme montre en réalité que lorsqu'on veut être un fédéraliste véritable, il faut l'être deux fois, il faut l'être sur le plan extérieur et il faut l'être sur le plan intérieur. Ce n'est nullement contradictoire, c'est bien plutôt complémentaire. Si l'on pouvait réaliser le rêve d'une humanité harmonieusement organisée, je crois que c'est dans le cadre du double fédéralisme que ce rêve s'accomplirait.

Ce qui paraît aujourd'hui une audace à certains, tout au moins en Belgique, est connu dans la pensée scientifique depuis de longues années. On remplirait plusieurs rayons de la bibliothèque d'un honnête homme avec les ouvrages et les articles de revues qui ont été consacrés à l'étude de ce que je viens de qualifier de double fédéralisme.

Et ceci me permet, en passant, de répondre aussi à une critique que l'on formule souvent en ce qui concerne la prétendue contradiction du fédéralisme interne et du fédéralisme européen. Je m'abstiendrai de verser dans une ironie facile, celle qui consiste à relever, parmi les détracteurs du fédéralisme interne, nombre de gens qui brandissent contre lui l'unification européenne, mais qui ont régulièrement voté à la Chambre et au Sénat contre les traités européens lorsque ceux-ci leur ont été présentés ! Je pourrais citer des noms, je m'en dispenserai.

Cela dit, je ne m'en tiendrai pas simplement à des affirmations de caractère doctrinal. Je vais, à l'aide de quelques arguments concrets, essayer de montrer que le fédéralisme interne n'est pas en contradiction avec les objectifs du Marché Commun.

Premièrement, personne n'a jamais proposé de rompre l'unité monétaire du pays, personne n'a jamais proposé de créer un franc flamand, un franc wallon et un franc bruxellois.

Deuxièmement, personne non plus n'a jamais parlé de rompre l'unité douanière. Dans le Marché Commun, les frontières douanières de la Belgique sont et resteront celles du Marché Commun. Il n'est nullement question, personne ne l'a jamais suggéré, d'établir des frontières intérieures, par exemple un cordon douanier entre Liège et Anvers !. Je souligne ce point parce que parmi les représentations tendancieuses que l'on fait du fédéralisme, celle-ci est une des plus répandues. Pourtant, je le répète, personne n'a jamais songé à restreindre, à l'intérieur de la Belgique, la libre circulation des personnes, des services et des capitaux.

Troisième argument : personne non plus n'a jamais contesté que dans un système comme celui que je vais préconiser, et où un certain nombre de compétences économiques seraient dévolues aux Etats fédérés, une coordination était nécessaire à l'échelon supérieur. A supposer que nous

ayons demain une Belgique fédérale, nous n'allons pas, en Wallonie, construire des routes qui s'arrêtent à Wareme ou à Enghien. Nous devons nécessairement prévoir une coordination et elle ne peut s'exercer que sur le plan fédéral, par l'intermédiaire des organes de la Fédération.

Enfin, en quatrième et dernier lieu, il y a le cas des relations économiques internationales. Même dans un système où certaines compétences économiques seraient dévolues aux Etats fédérés, la conduite de la politique étrangère sous ses divers aspects, donc sous l'aspect économique comme sous les autres, doit continuer à relever du pouvoir central. Si je prends l'exemple des Etats-Unis ou celui de la Suisse, qui sont deux Etats fédéraux, je constate que la politique internationale économique des Etats-Unis est conduite par le gouvernement de Washington et celle de la Suisse par le gouvernement de Berne.

Quel est dès lors le changement, se demandera-t-on ? Aux yeux de beaucoup de Wallons, il est immense. C'est que cette politique s'élabore désormais sur le plan fédéral et qu'elle le fait sur la base de la parité de représentation qui découle nécessairement du premier trait caractéristique que je rappelais tout à l'heure, à savoir que le fédéralisme est une association entre des partenaires égaux.

Voilà quelques considérations préliminaires qui m'ont paru indispensables. Je voudrais expliquer maintenant, en essayant de traiter le problème comme il doit l'être, c'est-à-dire comme un problème de science politique, ce qui, en pays wallon, crée pour le moment un courant si fort dans la direction du fédéralisme. Il me faut être très objectif et aussi très franc. La première raison, c'est la crainte, la crainte que nous éprouvons profondément et sincèrement, d'être, par le jeu du facteur numérique, réduits à la situation de minorité et qui plus est, de minorité perpétuelle à l'intérieur d'un Etat unitaire. Or sur ce terrain là, le fédéralisme, quand il prend la forme spécifique de l'Etat fédéral, nous apporte un correctif qui nous paraît extrêmement séduisant. Dans l'Etat fédéral, il y a normalement deux Chambres, l'une qui continue à être élue au suffrage universel, l'autre (le Sénat aux Etats-Unis, le Conseil des Etats en Suisse) où les composants de la Fédération sont représentés sur un pied d'égalité. C'est ce que l'on commence à appeler ici le Sénat pari-

taire, c'est-à-dire un Sénat différent du Sénat actuel, où les Flamands et les Wallons siègeraient sur une base d'égalité, un statut spécial devant bien entendu être fait à Bruxelles. Mais celà, c'est un point sur lequel je reviendrai tout à l'heure quand j'aborderai le problème de l'agglomération bruxelloise.

A nos yeux, le premier avantage du fédéralisme au point de vue politique, c'est de nous prémunir contre le risque, contre le danger de majoration. Je le sais, on nous assure que nous ne serons jamais majorisés, que l'on n'usera jamais contre nous de l'arithmétique du système unitaire. Je veux bien faire confiance à ceux qui tiennent ce langage présentement, mais qui peut nous garantir qu'il en sera encore ainsi demain et que le risque que nous appréhendons ne se transformera pas alors en réalité ?

La deuxième considération qui est à l'origine du comportement wallon actuel ne vient plus, celle-là, de notre situation démographique, elle vient de notre situation économique sur laquelle on disserte abondamment. Eh bien ! je vous conseille un petit voyage dans certaines régions wallonnes. Je vous conseille aussi de relire le texte de l'Adresse au Roi, remise à celui-ci en janvier dernier, dans des circonstances qui sont encore dans toutes les mémoires. Dans cette Adresse au Roi, on évoque non seulement en termes littéraires, mais en termes très concrets, le spectacle de ces squelettes d'usines que l'on trouve à chaque pas dans certaines régions. Le hasard m'a fait traverser à plusieurs reprises ces temps derniers les environs de la charmante, de la jolie petite ville de Huy. Faites le compte, dans la région hutoise, du nombre d'établissements industriels abandonnés, des usines qui tombent en ruine, des cours, et ce n'est pas une figure de style, qui sont envahies par les herbes folles.... Vous en retirez l'impression d'un pays presque arrivé à bout de souffle, d'un pays aussi qui n'a pas le sentiment de pouvoir retrouver son standing économique dans le cadre des institutions d'un Etat unitaire. Certes, on m'opposera que des investissements nouveaux continuent à être faits en Wallonie (il en est pour le moment d'importants dans la région de la Basse-Meuse). Je ne l'ignore pas, mais l'ensemble du tableau que j'essaye d'esquisser devant vous n'en demeure pas moins fort inquiétant.

Nous n'avons pas de raison de croire que cette

situation changera si le rapport des forces à l'intérieur de l'Etat actuel demeure le même et c'est cette conviction ancrée chez beaucoup d'entre nous, en particulier dans les milieux socialistes, c'est cette conviction là qui est aussi à l'origine de notre attitude.

Il y a une troisième considération, elle est importante, mais moins que les deux précédentes : c'est le profond désir que nous éprouvons de voir cesser les querelles culturelles et linguistiques. C'est une véritable misère que ces querelles dans notre pays, ces querelles pour un pignon de ferme, pour quelques arpents de terre, ces querelles, au surplus, où une bonne partie de l'énergie du Gouvernement, du Parlement et des partis s'engouffre en pure perte ! Du côté wallon, il existe une grande irritation à cet égard. Irritation qui est faite aussi de ce que nous ne sommes pas certains que notre homogénéité culturelle subsistera intacte lorsque nous entendons parler de certains projets plus ou moins avoués de bilinguisme. Il faut voir les choses comme elles sont. Je suis un internationaliste et un Européen convaincu, ce n'est jamais de ma bouche que vous entendrez des propos désobligeants sur un peuple, sur une communauté ou sur une langue, mais il y a les faits, et le plus constant d'entre eux est que les Wallons n'ont pas à apprendre le néerlandais le même intérêt que les Flamands à apprendre le français. Le bilinguisme des Wallons est un bilinguisme qui s'oriente (quand il existe) dans d'autres directions, français-anglais par exemple, comme c'est souvent le cas dans la jeunesse universitaire d'aujourd'hui. Celà aussi c'est un fait, un fait dont il faut tenir compte dans l'organisation d'un Etat tel que le nôtre

Telles sont les principales raisons dont nous nous inspirons. Evidemment, ces raisons se colorent de façon différente selon les divers milieux sociaux et selon les divers partis politiques, mais elles recueillent l'assentiment général. A mon avis, il existe à l'heure actuelle une majorité très nette en Wallonie en faveur du fédéralisme. Peut-être M. Duvieusart me contredira-t-il à ce sujet. Si l'on a des doutes, que l'on organise une consultation populaire et l'on verra bien le résultat qu'elle donnera...

Je demande aussi que l'on se rende bien compte que le fédéralisme n'est pas une improvisation en Wallonie. Je reconnais qu'il a acquis un relief

particulièrement accusé à la suite des événements de l'hiver passé, mais on négligerait une tradition fédéraliste déjà longue si l'on s'imaginait que c'est à ce moment là que l'idée fédéraliste est née en Wallonie. Elle a près d'un demi siècle derrière elle puisqu'elle était déjà avancée par Jules Des- trée en 1912. Dans la suite, pendant l'entre-deux- guerres, différents projets fédéralistes ont vu le jour. L'un d'eux a été déposé en 1938 à la Cham- bre des Représentants par mon défunt ami Geor- ges Truffaut. Plus tard, au lendemain de la seconde guerre mondiale, les projets ont littérale- ment foisonné. Il existe, croyez-moi, une littéra- ture abondante sur ce sujet. Peut-être même faudrait-il modifier l'orientation du tir dirigé actuellement contre le fédéralisme. On ne dirait plus dans ce cas que nous ne savons pas ce que c'est, on dirait que nous avons fait tant de projets que nous nous égarons dans le labyrinthe qu'ils représentent. Ces projets comportent à coup sûr des différences, parfois même des différences sur des points importants, mais il existe quand même entre eux un grand nombre de points communs.

Il serait intéressant qu'un jeune esprit curieux et indépendant, qui aurait à présenter une thèse de doctorat en science politique, fasse un jour d'une manière exhaustive la synthèse de tous ces textes. Elle ferait apparaître, à travers les varian- tes dont je viens de parler, une profonde inspi- ration commune à tous.

Il ne faut donc pas croire que nous ne savons pas où nous allons ; il ne faut pas croire que nous n'avons pas d'ores et déjà un certain nombre d'idées précises. Je vais vous exposer très simple- ment quelles sont les miennes, étant bien entendu que je m'exprime à titre tout à fait personnel et sans engager quiconque en dehors de moi-même.

*
**

J'ai toujours été partisan du fédéralisme. Ma première étude sur la question remonte à 1938. Le système que je défends est celui de l'Etat fédéral parce qu'il implique un équilibre des pou- voirs qui est beaucoup plus harmonieux et plus stable que celui de la Confédération. La Confé- dération va à mon avis trop loin dans le relâche- ment des liens entre les composants ; elle comporte dès lors un risque de dislocation que l'Etat fédéral ne comporte pas.

Fédération donc, Fédération avec un Gouver- nement fédéral comme à Washington, comme à Berne et même comme à Bonn, dans la rassurante Allemagne du Chancelier Adenauer, qui s'appelle Bundesrepublik Deutschland (République Fédé- rale d'Allemagne), et avec un Parlement fédéral. Un Parlement fédéral avec deux Chambres comme je l'ai indiqué tout à l'heure, l'une élue, l'autre paritaire. Ici, je voudrais dire toutefois que pareil bicaméralisme n'est viable et n'est acceptable qu'à une condition: que les compétences et les pou- voirs des deux Chambres soient identiques. Il est évident que si l'on créait, sous le nom de Sénat, une seconde Chambre qui n'aurait pas les mêmes compétences et les mêmes pouvoirs que la pre- mière, la Chambre des Représentants, tout le sys- tème serait faussé au niveau de la Fédération. Lorsque je parle de deux Chambres au plan fédé- ral, il est donc bien entendu que ce sont deux Chambres qui ont exactement le même statut. Autrement dit, une loi fédérale, pour pouvoir être adoptée, doit être votée par la seconde Chambre aussi bien que par la première, la Chambre élue au suffrage universel.

A l'intérieur de cette Fédération, il y aura des Etats fédérés. Je ne me bats pas pour le nom. Aux Etats-Unis d'Amérique, on les appelle effecti- vement des Etats. En Suisse, on dit Cantons, au Canada, Provinces, en Allemagne, Länder. L'éti- quette m'intéresse fort peu. Je suis prêt à aban- donner l'appellation d'Etat et à la remplacer par une autre, celle de « Région » par exemple, pour autant que le contenu des compétences et des pou- voirs de cette Région corresponde à ce que l'on attend d'un Etat fédéré.

Une question se pose : faut-il que les institu- tions des divers Etats fédérés soient identiques ou bien chacun peut-il se donner librement les siennes ? On peut laisser l'option ouverte. On peut parfaitement imaginer que par un accord libre- ment intervenu, le Pacte fédéral définisse lui- même des institutions identiques pour les Etats fédérés. Les institutions de ces derniers seraient alors symétriques. Mais on peut très bien conce- voir aussi que les Etats fédérés aient en tout ou en partie le droit d'avoir leurs institutions propres. La solution de ce problème ne me préoccupe pas outre mesure. Je me borne à déclarer que mes préférences personnelles vont à la seconde et que, si celle-ci est retenue, je préconise une seule

Assemblée sur le plan régional pour ne pas aboutir à une prolifération d'institutions. Car il y a des objections à faire au fédéralisme, mais ce ne sont généralement pas celles que vous lisez dans les journaux ou que vous entendez à la radio. En voici une : la surcharge des structures. Le fédéralisme engendre incontestablement des institutions nombreuses et il est des Etats fédéraux comme la Suisse où l'on s'en plaint. Tenant compte de cette expérience, je crois, quant à moi, qu'il faut se montrer modéré et se contenter d'une seule Chambre pour chacun des Etats fédérés.

La répartition des compétences peut également s'imaginer de diverses façons. Vous allez voir, lorsque nous allons en parcourir la liste et essayer d'en expliciter les différents éléments, qu'on peut bâtir un système très rationnel et très équilibré pour la Belgique.

Il y a un certain nombre d'attributions qui vont aller automatiquement à la Fédération, parce que ce n'est que par elle qu'elles peuvent être pratiquement exercées ou bien parce que les parties en présence ont un intérêt commun à les lui déléguer. Dans mon esprit, on pourrait par exemple placer dans la compétence des organes fédéraux les relations internationales sous toutes leurs formes (y compris les rapports économiques) et l'armée, c'est-à-dire la défense. En ce qui concerne l'armée, il faudrait toutefois prévoir un correctif dans le Pacte fédéral au sujet de son régime linguistique.

Après les relations internationales et après l'armée, la monnaie (je l'ai déjà dit tout à l'heure) et les communications, autrement dit les chemins de fer, les postes, les téléphones, les télégraphes, etc. Mais pas la radio, parce que la radio rentre dans le cadre des compétences culturelles. C'est en tout cas sous cet aspect qu'elle est conçue de nos jours.

De même, l'Etat fédéral aurait compétence pour tout ce qui regarde la nationalité. Il n'y aurait donc, à l'intérieur d'une Belgique fédérale, qu'une seule nationalité. C'est la loi fédérale qui déterminerait la façon dont celle-ci s'acquiert, se conserve et se perd. Il conviendrait cependant — comme partout ailleurs — d'admettre, à côté de la nationalité commune, une citoyenneté régionale. Cette citoyenneté est indispensable pour déterminer l'appartenance à l'Etat fédéré. Si vous voulez, c'est une sous-nationalité. Disons, pour em-

ployer une expression plus politique, que c'est une citoyenneté subordonnée à la nationalité commune.

Un certain nombre de branches du droit doivent aussi continuer à relever de la compétence fédérale. Il faut même tenir compte ici d'une évolution qui s'est produite dans toute une série d'Etats fédéraux et qui est en faveur d'une attribution de compétence à la Fédération. Ainsi, l'évolution du droit pénal s'effectue de plus en plus dans le sens de la Fédération, au détriment des Etats fédérés. Certaines matières aussi, pour des raisons évidentes (la législation sur la faillite, notamment), doivent être de la compétence de la Fédération. Il en est de même du droit civil ou, en tout cas, de la plupart des dispositions de ce dernier. L'exception à laquelle on songe a trait à l'état et à la capacité des personnes, mais ce serait à discuter et je n'en fais pas, quant à moi, une revendication essentielle.

Les organes fédéraux auraient également dans leurs attributions, cela va de soi, les services publics fédéraux (c'est-à-dire leur propre administration) et les finances fédérales (c'est-à-dire l'élaboration de leur propre système financier).

Voilà la liste : relations internationales, armée, monnaie, communications, nationalité, différentes branches du droit à préciser, services publics fédéraux, finances fédérales.

Quelles seraient en regard les compétences des Etats fédérés ? Sur ce point là, je ne ferai pas preuve du même libéralisme que tout à l'heure à propos des institutions. J'admets fort bien que les institutions des Etats fédérés puissent ne pas être symétriques, mais en ce qui concerne les compétences, je crois que la symétrie découle de la nature même des choses, c'est-à-dire que les compétences des Etats fédérés doivent être les mêmes. En voici un certain nombre, déduites de l'expérience des nombreux Etats fédéraux qui existent dans le monde.

En règle générale, les Etats fédérés ont dans leur compétence tout ce qui a trait à la culture et au bien-être. La culture : le mot lui-même a une signification que je n'ai pas à définir davantage. A la culture il faut évidemment ajouter l'enseignement, et ce du degré inférieur jusqu'au degré supérieur. En Suisse, à l'exception de certains établissements de Zürich, toutes les Universités sont cantonales. L'Université de Genève est une

Université du Canton de Genève, celle de Lausanne une Université du Canton de Vaud et ainsi de suite. Elles ne s'en portent pas plus mal ! Personne ne nie que les Universités suisses ont un rayonnement scientifique considérable.

J'aborde maintenant une question un peu délicate. Je tiens à dire que, pour ma part, je n'ai aucune objection, — au contraire —, à voir les Etats fédérés reprendre à leur compte le pacte scolaire. Je crois que le pacte scolaire est une des meilleures acquisitions de la Belgique au cours des dernières années. Je crois qu'il a réussi à éliminer de la controverse quotidienne une question qui paraissait insoluble. On peut évidemment avoir des divergences d'appréciation à son sujet, on peut considérer que le pacte est une cote mal taillée. Je pense, quant à moi, qu'il constitue un bon exemple de coexistence pacifique, avec tout ce que cette expression implique de positif et de relatif.

Autres attributions des Etats fédérés : après la culture et l'enseignement, la législation sociale et la législation industrielle. A peu près partout, ces deux matières rentrent dans leur compétence, sauf certaines questions comme par exemple la réglementation du travail maritime.

Il en va de même des travaux publics et alors, pour finir, vient le problème de la compétence dans le domaine de la législation économique. C'est évidemment sur ce point là surtout que la controverse portera en Belgique.

Je vous ai dit que l'attribution des compétences économiques aux Etats fédérés est un vœu fervent des Wallons ; mais j'ai énuméré aussi quatre restrictions que je rappelle : l'ensemble du pays reste une unité monétaire ; l'ensemble du pays reste un système douanier unique ; au plan fédéral, une coordination s'impose et elle est exercée sur la base de la parité par les organes de la Fédération ; enfin, en quatrième lieu, les rapports économiques internationaux rentrent dans le cadre général de la politique étrangère et comme la politique étrangère elle-même, sont de la compétence du Gouvernement fédéral et du Parlement fédéral.

Telle est, dans ses grands traits, l'esquisse que j'ai l'honneur de vous présenter. Vous avez pu constater, Monsieur le Président, que nous savons ce que nous voulons et que nous avons un certain nombre d'idées tout à fait nettes. Vous voyez aussi que nombre de points, et je ne le conteste

pas, offrent matière à discussion et à spécification. On pourrait organiser un séminaire tout entier sur le seul problème de la répartition des différentes branches du droit entre la Fédération et les Etats fédérés. Mais les idées directrices que je viens de vous indiquer vous ont, je l'espère, apporté quelque clarté.

Un dernier mot. Vous aurez certainement remarqué que j'ai jusqu'à présent laissé de côté, un problème épineux entre tous : celui du statut de Bruxelles, et par Bruxelles, j'entends l'agglomération, c'est-à-dire les dix-neuf communes visées par la loi de 1932. Sur ce point, du côté flamand et du côté wallon, on n'est pas d'accord du tout, et ce dont on se soucie assez peu, c'est de l'avis des Bruxellois alors que pour ma part, au nom même des conceptions dont je me réclame, j'estime cet avis déterminant. Ici comme pour les institutions des Etats fédérés, je commence donc par une option. Le régime de Bruxelles doit être fixé par les Bruxellois. S'ils ne le font pas ou si, pour d'autres raisons, il en est décidé autrement, alors les Flamands et les Wallons ont leur mot à dire quant à la manière dont ils conçoivent la composition de la Fédération. Et c'est là que surgit la controverse sur le fédéralisme à deux et le fédéralisme à trois.

Le fédéralisme à deux, dit-on, est un fédéralisme Flandre-Wallonie. Le fédéralisme à trois, un fédéralisme Flandre-Bruxelles-Wallonie. Je ne sais pas si, malgré les apparences, ce n'est pas là une distinction un peu académique... Dans le fédéralisme à deux, il faut tout de même bien faire un sort à Bruxelles. On ne peut pas l'atomiser, même juridiquement ! Il faut lui faire une place et c'est au minimum celle d'une capitale fédérale, capitale qui doit avoir certains organes, avec certaines compétences et certains pouvoirs. Quand on parle par contre du fédéralisme à trois, où l'on fait de Bruxelles un Etat fédéré, peut-on le mettre exactement sur le même pied que les deux autres et en particulier, les compétences doivent-elles être les mêmes pour Bruxelles que pour la Flandre et la Wallonie ? Ici, certains font de très sérieuses réserves. S'ils sont partisans de l'attribution de compétences économiques à la Flandre et à la Wallonie, ils ne le sont pas pour Bruxelles parce qu'ils considèrent que sur le territoire de l'agglomération bruxelloise sont installés trop d'établissements économiques importants, publics

et privés, dont les décisions ont une incidence déterminante sur le jeu de l'économie dans le restant du pays. Vous saisissez par conséquent que le fédéralisme belge pourrait bien n'être ni un fédéralisme à deux, ni un fédéralisme à trois, mais un fédéralisme ... à deux et demi ! Non pas que Bruxelles ne représente que la moitié de chacun des deux autres États fédérés, mais vraiment, quel que soit l'angle sous lequel on prend le problème, on se rend bien compte qu'il faut faire à Bruxelles un statut spécial. Il faut d'abord qu'elle soit la capitale de la Fédération. Là-dessus, il n'existe évidemment aucune espèce de doute. Elle sera peut-être aussi la capitale d'autre chose, elle est déjà au moins la capitale provisoire des Communautés européennes. Alors, reste la question de sa représentation au plan fédéral. Cette représentation doit-elle être à base de parité avec la Flandre et avec la Wallonie ? Pour la première Chambre, il n'y a pas de problème puisque cette Chambre est élue au suffrage universel. C'est donc, là comme ailleurs, la loi du nombre qui continue à jouer, tandis que lorsqu'il s'agit du Sénat, où ce ne sont pas les citoyens individuels qui sont représentés, mais les entités politiques auxquels ces citoyens se rattachent, le problème se pose différemment. A mon avis, la solution de ce problème est essentiellement fonction des compétences. Si Bruxelles possède des compétences qui ne sont pas les mêmes que celles des autres régions, il est clair que cela doit avoir une influence sur sa représentation dans le Sénat.

Voilà quelques idées sur ce problème extrêmement controversé. Je sais que du côté flamand, on n'aime pas beaucoup le fédéralisme à trois, on lui préfère le fédéralisme à deux, mais je sais aussi que tous ceux qui ont des objections contre n'importe quel fédéralisme s'acharnent en particulier contre le fédéralisme à deux qu'ils dépeignent comme dangereux et destructeur. Mes préférences personnelles vont au fédéralisme à trois. J'ai toujours été un fédéraliste à trois parce que je crois que Bruxelles peut jouer un rôle utile et qu'au demeurant, chacun doit avoir sa place dans la collectivité de demain.

J'en aurai complètement terminé avec cette esquisse très simple quand j'aurai dit qu'il y aura de toute manière, dans la Constitution fédérale, un certain nombre de dispositions qui, celles-là, devront être communes à l'ensemble du pays.

Pourquoi ? Eh bien !, je pense au mode de scrutin pour l'élection des diverses Assemblées, fédérales et régionales. Je crois qu'il faut procéder comme la Constitution actuelle et stipuler le mode de scrutin dans la Constitution même. Le mode de scrutin qu'il faut conserver est, à mon avis, la représentation proportionnelle parce que ce système est la garantie des minorités politiques de part et d'autre des limites des États fédérés. Cela me paraît une application tout à fait correcte de ce respect des droits de l'homme dont je ne sépare jamais, quant à moi, la réalisation du fédéralisme.

Le Pacte fédéral devrait aussi stipuler les libertés individuelles et les garantir dans l'ensemble du pays. En d'autres termes, la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté d'enseignement, etc... devraient être inscrites dans le Pacte et s'imposer aux États fédérés, toujours dans la même optique du respect des minorités. Dans le même ordre d'idées, je rappelle ce que j'ai déclaré à propos du régime scolaire. Ce régime pourrait également être prévu et défini dans le Pacte fédéral et ne pas être laissé à la compétence de chacun des États fédérés.

Ainsi conçu, le fédéralisme devient véritablement une des plus hautes expressions de la démocratie. Il apparaît pareillement comme la forme modérée et raisonnable du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, car ce droit peut conduire bien plus loin que le régime fédéral. Nous n'en demandons pas tant. Toutes les formules que nous proposons soulignent à coup sûr la réorganisation du pays, mais aussi son maintien. Il ne doit y avoir aucune équivoque à ce sujet.

Pour tout esprit non prévenu, le fédéralisme ne peut donc être une entreprise de subversion. Qu'il entraîne des changements, je viens de le dire et je le précise : changement dans les institutions, changement dans le rapport des forces, changement dans le jeu des intérêts, changement (et ce n'est pas le moindre) dans nos habitudes d'esprit, pour ne pas dire dans nos habitudes tout court. Ces changements là, dans une démocratie, doivent être opérés par la voie constitutionnelle, mais en Belgique, nous nous trouvons à cet égard en face de grandes difficultés. C'est que nous avons, en matière de révision constitutionnelle, un des plus mauvais articles qui soient, un de ceux qui font de notre Constitution une des plus immo-

bilistes du monde. L'article 131 subordonne en effet toute modification du Pacte fondamental à des conditions extrêmement malaisées à réunir. Il faut d'abord que le Parlement décide de la révision constitutionnelle et accepte dans ce but de faire hara-kiri, ce à quoi les Parlements et les parlementaires ne sont pas toujours fort enclins. En Belgique, en effet, lorsque le Parlement décide qu'il y a lieu à révision de tels articles qu'il désigne, la dissolution est automatique et de nouvelles élections doivent être organisées. Deuxième condition : le Parlement suivant, celui qui est constituant, n'est compétent pour réviser que les seuls articles qui ont été déterminés par le Parlement précédent. Celà, c'est vraiment absurde. On se demande à quoi peut servir la consultation du corps électoral si le Parlement suivant ne peut toucher aux articles que le précédent n'a pas expressément mentionnés. Il y a là un illogisme qui m'a toujours frappé. Le Parlement constituant peut estimer de très bonne foi, ou bien parce que c'est la volonté du corps électoral, que des articles qui n'ont pas été prévus doivent être ajoutés à la liste, mais cela lui est interdit à moins qu'il ne décide de recourir à nouveau à des élections. Et comme si ce n'était pas suffisant, il y a un troisième cap à franchir, celui de la double majorité des deux tiers...

Il est clair que l'adoption d'une réforme aussi fondamentale que le fédéralisme implique donc des négociations au sein des partis politiques, puis des négociations entre eux. C'est pourquoi vous voyez naître depuis quelque temps l'idée des col-

loques. Il y en aura bientôt dans tous les coins, mais jusqu'à présent, ce ne sont que des colloques officieux. Une grande confrontation s'impose, une confrontation entre les partis au cours de laquelle je demande pour nos revendications une compréhension très large. Changer le statut d'un pays est une chose grave, qui ne doit pas être décidée à la légère, mais il importe de se rendre compte aussi qu'il existe des aspirations désormais irréversibles. Je pense qu'il est sage et qu'il est nécessaire que cela vous soit dit très franchement.

Je précise aussi que j'entends le mot « négociateur » dans le sens occidental (vous n'en doutez pas) ... Négociateur ne veut donc pas dire imposer ou accepter un diktat. Il signifie, comme le *do ut des*, du droit romain, donner et recevoir, autrement dit traiter. Je pense que c'est cela le sens véritable d'une négociation et je ne me sentirais donc nullement diminué si le projet idéal (idéal pour moi) que je viens de résumer, sortait modifié d'une négociation.

Monsieur le Président, je termine en vous remerciant et en remerciant l'Institut belge de Science politique d'avoir organisé cette première confrontation. Je crois qu'ainsi vous êtes dans la ligne de la mission qui est celle de votre Institut. La semaine prochaine, nous entendrons quelqu'un qui ne professera certainement pas les mêmes vues que moi, mais je vous sais gré de m'avoir donné comme adversaire ce grand honnête homme, cet excellent Européen et cet ami si sympathique qu'est M. Duvieusart.

