This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

# Les institutions fédérales dans les projets des socialistes wallons

par Jean-Maurice DEHOUSSE et Urbain DESTREE,
Assistants à la Faculté de Droit de Liège.

*

## INTRODUCTION

Les auteurs du présent article espéraient, dans leur propos initial, dresser un tableau comparatif général des projets d'instauration du fédéralisme en Belgique. L'ampleur de la matière, le nombre et la diversité des documents réunis, les ont astreints à une réduction exemplaire de leur objectif. Non seulement leur analyse ne porte que sur des textes fédéralistes wallons, mais, parmi ceux-ci, ils ont choisi de ne considérer que l'œuvre des socialistes. Cette dernière en effet, par son étalement dans le temps et la fréquence de ses cristallisations, leur paraissait se prêter le mieux à une étude comparative. D'autre part, au lieu de commenter chacune des dispositions des projets, les auteurs ont cru préférable de porter leur attention sur des points essentiels comme la structure institutionnelle et la répartition des compétences. Enfin, les impératifs de l'édition les contraignent à ne publier aujourd'hui qu'une partie de leur travail : celle relative aux institutions fédérales.

***

Les socialistes wallons tinrent leur premier congrès en janvier 1938, à Liège. Cinq mois plus tard, trois députés socialistes — Truffaut, Martel, Van Belle — déposent sur le bureau de la Chambre une proposition de loi visant à reviser la Constitution de 1831 pour permettre l'instauration en Belgique d'un régime de type fédéral. Certes, la pensée fédéraliste des socialistes wallons ne naît pas à ce moment. Mais, comme l'écrit un commentateur, il faut attendre ce document « pour rencontrer une proposition qui soit précédée d'une étude un peu fouillée de la situation ». (1).

Ces deux manifestations ne devaient pas rester isolées. Depuis 1938, nombreuses furent les initiatives en ce domaine. Sans parler des prises de position individuelles, de la participation des socialistes aux travaux des groupements de défense et d'action wallonnes, on ne relève pas moins de six congrès des socialistes wallons (2), auxquels il convient d'ajouter la récente assemblée de Saint-Servais-lez-Namur en janvier 1961.

De ces réunions sont issues, et restent, discours, rapports et résolutions. Ceux-ci prennent place parmi les manifestations quotidiennes de l'activité politique : conférences, articles, écrits... Ni les uns ni les autres n'ont encore trouvé de chroniqueur qui leur donne toute leur importance en les replaçant dans l'évolution des forces profondes. Mais, si notre souci était grand de ne pas abstraire de leur contexte les travaux sur lesquels allaient porter notre analyse, nous ne pouvions, dans le cadre forcément restreint de cette étude, évoquer, même de façon fugitive, ces préoccupations.

Nous avons choisi, parmi tous ces documents, ceux qui répondaient à deux critères : la représentativité d'abord, la technicité ensuite. Nous nous sommes placés délibérément sur le plan de la technique juridique, et sur ce plan seul. Tout au plus avons-nous, de temps à autre, fait appel aux enseignements de la doctrine la plus récente (3).

***

(1) Maurice-Pierre HERREMANS, *La Wallonie — ses griefs, ses aspirations;* éditions Marie-Julienne, Bruxelles, 1952; 363 pp.; p 253.

(2) Juillet 1938 (Charleroi) ; juillet 1945 (Charleroi) ; juillet 1947 (Mons); juin 1959 (Namur); septembre 1961 (Charleroi); mars-avril 1962 (Charleroi).

(3) Nous nous sommes inspirés des ouvrages suivants: *Studies in Federalism*, directed and edited by Robert R. BOWIE and

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

La présente comparaison porte sur quatre textes.

Le premier en date, connu sous le nom de « projet Truffaut-Dehousse », fut publié à Liège, en 1938, par les soins de *l'Action Wallonne* (4). Il comporte trois parties : un examen des rapports entre Flamands et Wallons, des considérations sur l'utilité du fédéralisme en ce domaine, et un projet de constitution férérale (5). Il s'agit avant tout d'une œuvre technique, mais l'un de ses co-signataires, Georges Truffaut, lui donna sa signification politique sous la forme de la proposition de loi déjà mentionnée.

Le deuxième document est dû à la Commission des Affaires Wallonnes de la Fédération Liégeoise du P.S.B. (6). Les travaux de celle-ci s'étendirent sur une année, du 31 août 1943 au 31 août 1944. Parmi ses membres figuraient Léon-Eli Troclet, Paul Gruselin, Jules Lemaire, Simon Paque; Jean Marcy en assurait le secrétariat, et Fernand Dehousse la présidence. Il s'agit donc d'une œuvre collective. Elle se présente sous la forme de quatorze résolutions comprenant toutes des considérants et un dispositif. Ce point mérite d'être souligné.

Les auteurs avaient retenu ce procédé pour faciliter le vote de ce projet par les différentes instances du parti socialiste belge. Seule une assemblée de mandataires socialistes de la province de Liège s'est prononcée. On ne peut donc considérer ce projet comme engageant l'ensemble des socialistes wallons. Par contre, il incarne excellemment, à notre avis, la volonté politique d'un mouvement bénéficiant, sous l'occupation, de la structure fédérale interne du P.S.B.

Un seul auteur assume, au contraire, la responsabilité du troisième document, le rapport présenté par Fernand Dehousse au Congrès de Mons, les 5 et 6 juillet 1947 (7). Ce texte comprend deux parties. Dans la première, le rapporteur envisage, en une analyse nécessairement brève mais qui reste à ce jour l'un des exposés les plus complets, sinon le meilleur, de la doctrine belge en la matière, les divers aspects du phénomène fédéral (8). L'auteur consacre la seconde partie (9) à l'application du fédéralisme au problème wallon. Un projet de résolution clôture l'ensemble.

Le Congrès de septembre 1961 institua un Comité Permanent d'Etudes et d'Action. Celui-ci désigna en son sein un groupe de travail. Ce groupe, à son tour, confia à deux de ses membres, Fernand Dehousse et Raymond Costard, la tâche de rapporteurs. De ses travaux sortit le projet soumis au Congrès de Charleroi en mars 1962 (10).

## A — LE POUVOIR EXECUTIF

### I. Le Chef de l'Etat

*1.* — Les trois projets (11) s'accordent à proclamer directement ou indirectement la compatibilité du régime fédéral et de l'institution monarchique (12).

Le texte de 1945 est le seul à évoquer l'éventualité du régime républicain. Pour cette éventualité, il préconise l'élection indirecte d'un Président fé-

---

Carl J. FRIEDRICH; Little, Brown & Cy, Boston, 1954; 887 pp. — ainsi que le texte français (7 volumes) publié par le Mouvement Européen (Bruxelles); Kenneth C. WHEARE, *Federal Government*; Oxford University Press, London, 1961 (Third edition); 278 pp.; et surtout Charles DURAND, *Confédération d'Etats et Etat Fédéral;* Rivière et Cie, Paris, 1955; 181 pp.

(4) Georges TRUFFAUT et Fernand DEHOUSSE, *L'Etat Fédéral en Belgique;* Liège, Editions de l'Action Wallonne, 1938; 32 pp.

(5) Ce texte maintient les dispositions de l'actuelle constitution qui ne sont pas jugées incompatibles avec le régime fédéral. Pour la commodité de l'exposé, nous parlerons de « nouvel article » quand il s'agira des mentions du projet, réservant le terme « article » pour désigner les dispositions de la loi fondamentale encore en vigueur.

(6) *Projet d'instauration du Fédéralisme en Belgique*, par la Commission des affaires wallonnes de la Fédération Liégeoise du P.S.B.; Impredi, Liège, 1945; 61 pp. Le même document fut réédité en 1961 sous forme d'une brochure de 64 pages: *Le Fédéralisme: ce qu'en pensait la Fédération Liégeoise du P.S.B. dès 1945* (Editions Biblio, Liège). Le texte initial, inchangé, y figure tout entier. On relève par contre plusieurs modifications dans l'avant-propos.

(7) *Le Fédéralisme et la Question Wallonne*, par Fernand DEHOUSSE ; Parti Socialiste Belge, ICO, La Louvière, s. d. ; 63 pp.

(8) Pages 3 à 30.

(9) Pages 31 à 59.

(10) Congrès des Socialistes Wallons, *Principes fondamentaux d'un statut fédéral;* rapport présenté au nom du Comité permanent d'Etudes et d'Action par Fernand DEHOUSSE et Raymond COSTARD; Biblio, Liège, s. d.; 32 pp. Le Comité Permanent fut à plusieurs reprises appelé à se prononcer sur la teneur de ce projet, d'où l'appellation de « projet du Comité Permanent » à laquelle nous nous sommes ralliés.

(11) Le rapport de 1947, considérant que les griefs wallons ne visent pas l'institution monarchique, ne propose pas sa suppression.

(12) « Chef de l'Etat, le Roi conserve sans changement sa compétence constitutionnelle actuelle ». Projet 1938, p. 19 ; « Le fédéralisme est réalisable dans un système monarchique comme dans un régime républicain ». Projet 1945. Résolution n° 6, p. 27; « l'institution monarchique... n'est pas incompatible avec le système fédéral et n'est donc pas mise en remise en cause par lui ». Projet 1962, p. 11.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

déral. Cette élection serait assurée annuellement par le Parlement fédéral (13).

*2.* — Les pouvoirs du chef de l'Etat ne font l'objet de dispositions spéciales que dans le projet Truffaut-Dehousse. Aux termes de celles-ci, le chef de l'Etat conserve les prérogatives qui sont les siennes dans l'Etat actuel (14). Ces attributions se trouvent cependant modifiée sur deux points essentiels. En premier lieu, le pouvoir de déclarer la guerre et de conclure les traités internationaux est subordonné au consentement préalable du Parlement (15).

D'autre part, et surtout, le pouvoir exécutif n'« appartient » plus au chef de l'Etat (16), il est « exercé », en son nom, « par *des* ministres jouissant de la confiance du Parlement » (17) (18).

Le projet stipule, en outre, que le pacte fédéral délèguera au chef de l'Etat de nouvelles attributions, dites « attributions spéciales » (19).

Les précisions qui découlent du texte de 1945 sont rares, et d'ordre négatif. Ce projet se borne, en effet, à refuser au chef de l'Etat le pouvoir de sanctionner les lois fédérales ou d'y opposer son veto, sous le prétexte qu'il s'agit là de prérogatives « surannées » (20). Il lui refuse également le droit d'ajourner les chambres fédérales (21), et expose, avec quelque raison, que ces dernières ne sauraient être dissoutes (22). La seule mention positive est que « le Chef de la Confédération.... promulguera les lois fédérales » (23).

## II. Le Gouvernement

*3.* — Les trois projets se prononcent, sans beaucoup insister sur la question, pour le maintien de l'institution ministérielle.

Dans le texte de 1938, l'ensemble du problème est réglé par deux lignes (24). La mention est brève ; elle a cependant le mérite de la netteté. En renvoyant aux dispositions non abrogées de la constitution de 1831, Truffaut et Dehousse se réfèrent aussi à la pratique qui en a été dégagée. Ils vont même, nous l'avons signalé (25), jusqu'à lui donner droit de cité dans le texte.

*4.* — « De même que pour le Gouvernement étatique, aucune durée ne sera assignée au Gouvernement fédéral. Il se formera librement par la coalition des partis dans le Parlement » (26). Si l'on excepte le problème de la composition du gouvernement fédéral, la phrase ci-dessus contient, à elle seule, toutes les indications devant nous permettre de préciser la nature, parlementaire ou non, du régime que préconise le projet de 1945.

La formule sibylline « aucune durée » recouvre un principe essentiel : celui de la responsabilité ministérielle. L'expression « coalition des partis », elle, englobe une autre idée : celle de l'obligation où se trouve le gouvernement de s'appuyer sur une majorité au sein du parlement fédéral. Or, ces éclaircissements des deux derniers concepts de la phrase-clef, on les doit au premier membre de cette phrase qui renvoie à la matière du gouvernement étatique. Ce renvoi révèle une conception méthodologique imparfaite. Comment croire que la collectivité étatique, aux intérêts personnalisés par définition, et la fédération elle-même, gardienne des intérêts plus vastes du pays tout entier, peuvent s'accommoder l'une et l'autre avec une égale satisfaction d'un même système de gouvernement ?

Le seul apport du projet réside dans le principe qui régit la composition du gouvernement fédéral. Ce principe peut-être défini comme « quasi paritaire » : « le Gouvernement fédéral devra comprendre en toute éventualité au moins un tiers de Flamands, au moins un tiers de Wallons, et au moins un Bruxellois » (27). Le texte expose la

---

(13) « Sur présentation d'une liste double formée par la Chambre étatique ». Projet 1945, Résolution n° 6, p. 28. Cette fonction, annuelle, serait exercée alternativement par un Flamand, un Wallon et un Bruxellois.

(14) Nouvel article 29, alinéa 1. Le texte renvoie aux articles 60-85 de la constitution de 1831.

(15) Nouvel article 30, alinéa 2, modifiant l'article 68.

(16) Comme le spécifie l'article 29 de la constitution actuelle.

(17) Nouvel article 19, alinéa 3. Comparer avec l'article 65 de la constitution : « Le Roi nomme et révoque *ses* ministres ». Il est peut-être utile de signaler que cette modification n'est pas purement formelle : elle correspond à une réalité politique qu'a dégagée la pratique constitutionnelle belge.

(18) Le projet modernise également l'actuel article 68, en plaçant sous le commandement en chef du Roi les forces de l'air.

(19) Nouvel article 29, alinéa 2. Il s'agit : 1° de la promulgation et de la sanction des lois régionales (nouvel article 15, alinéa 2) ; 2° du pouvoir d'ajourner ou de dissoudre les chambres régionales (nouvel article 17, alinéa 1) ; 3° du pouvoir de nomination des exécutifs régionaux (nouvel article 18, alinéa 2) ; 4° de l'attribution partielle expresse du pouvoir législatif fédéral (nouvel article 19, alinéa 2).

(20) Résolution n° 6, pp. 28 et 29.

(21) Résolution n° 6, p. 29.

(22) Ibid. cfr infra n° 21.

(23) Résolution n° 6, p. 29.

(24) « Le pouvoir exécutif fédéral est exercé, au nom du Roi, par des Ministres jouissant de la confiance du Parlement », (nouvel article 19, alinéa 3, p. 29).

(25) Cfr supra, n° 2, note 2.

(26) Résolution n° 6, p. 29.

(27) Ibid.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

raison d'être de cette disposition : il s'agit, dans l'esprit des auteurs, d'empêcher que l'un des Etats acquière une suprématie au sein d'un organe fédéral important, et par là, exerce une indue influence dans la fédération.

La même volonté, sans doute, explique le remplacement du Ministère de l'Intérieur par « un Ministère des Affaires bruxelloises, un Ministère des Affaires flamandes et un Ministère des Affaires wallonnes, respectivement dirigés.... par un Bruxellois, un Flamand et un Wallon » (28).

On peut reprocher aux auteurs du projet de 1945 d'avoir mal posé le problème de l'exécutif fédéral. En réalité, tout en modifiant de façon fondamentale la structure de l'Etat, ils n'ont pas cru nécessaire de tirer toutes les conséquences de leur action, et ont laissé subsister l'institution ministérielle telle qu'elle fonctionne dans le régime unitaire actuel.

5. — Le projet du Comité Permanent ne procède pas d'une méthodologie meilleure. Pour lui, il suffit que se soit tranchée la question de l'institution monarchique pour qu'en découle, ipso facto, un type déterminé de gouvernement (29).

Ce type, comme dans le projet précédent, s'avère ressembler de très près à la formule actuelle (30). Le texte n'énonce nulle part expressis verbis qu'il s'agit du gouvernement parlementaire, il déclare maintenir « les règles et les traditions actuelles ». Un apport notable provient, d'autre part, de la précision apportée au mode de composition du gouvernement. Ce dernier comprendra un nombre égal de Flamands et de Wallons, les Bruxellois se voyant attribuer une représentation moindre. Nous nous trouvons, cette fois, devant l'application sans faille d'un principe de parité (31).

Le texte évoque encore deux problèmes : celui de l'appartenance géographique du premier ministre — en suggérant une certaine alternance — et celui du nombre des ministres fédéraux (32), qu'il lie à la dévolution des compétences.

### III. L'Administration fédérale

6. — Son statut suscite une initiative du projet Truffaut-Dehousse. Le pacte fédéral proposé par ce dernier devra prévoir une loi organique à ce sujet, loi organique dont il établira les principes fondamentaux. Issus des préoccupations majeures de l'époque, c'est-à-dire des problèmes linguistiques, ces principes en portent la marque. C'est à l'occasion du règlement de l'emploi des langues dans l'administration que le nouvel article 7 instaure le dédoublement des services, tant métropolitains qu'extérieurs, et énonce, pour les services locaux de l'administration fédérale, le principe du recrutement exclusivement régional (33).

Reprenant presque trait pour trait le schéma de son prédécesseur, le projet de 1945 s'inspire visiblement des mêmes préoccupations. Il organise, lui aussi, le dédoublement des services et se prononce pour le recrutement régional — ici, étatique — des agents des services locaux de l'administration fédérale. Il apporte cependant une précision importante. Le texte de 1938 n'exprimait que pour les établissements contrôlés par l'Etat la volonté d'assurer la représentation équitable des trois composantes. Le projet de 1945 étend cette volonté au principe même du recrutement des fonctionnaires fédéraux centraux.

« A aucun degré de la hiérarchie », précise le texte, « la connaissance des deux langues ne pourra être imposée aux fonctionnaires fédéraux » (34).

Enfin, en ce qui concerne les « organismes paraétatiques » (35) et les « institutions contrôlées en tout ou en partie par la Confédération » (36),

---

(28) Résolution n° 7, p. 35. La même résolution fournit, à titre documentaire, une énumération des départements ministériels.

(29) « (L'institution monarchique) n'est pas incompatible avec le système fédéral et n'est donc pas mise ou remise en cause par lui. L'attention du Comité permanent s'est *dès lors* concentrée sur le problème de la formation du Gouvernement fédéral », p. 11.

(30) « C'est donc au Roi qu'il incombera de désigner le formateur, qui aura ensuite à se présenter devant le Parlement de la Fédération et à obtenir sans confiance » (ibid).

(31) Ibid.

(32) «... (le nombre des ministres) dépend des compétences qui seront finalement dévolues à la Fédération. Ce qui est certain, c'est qu'il y aura moins de Ministres fédéraux que de Ministres unitaires puisque des compétences exercées jusqu'ici par le pouvoir central passeront aux Etats fédérés et à Bruxelles » (p. 12). Le texte indique, à titre exemplatif, le chiffre de 12 ministres fédéraux.

(33) «... de telle manière qu'à tous les postes, y compris les postes diplomatiques et consulaires, tout fonctionnaire puisse accéder aux grades supérieurs avec la connaissance d'une seule des deux langues nationales » (p. 21); de la même façon, des lois organiques appropriées assureront, dans les établissements contrôlés par l'Etat, « la représentation équitable des Wallons, Flamands et Bruxellois » (p. 22). Cfr aussi nouvel article 23, p. 30. Ce dernier dispose identiquement en ce qui concerne les organismes parastataux.

(34) Résolution n° 13, p. 56.

(35) Id., p. 57.

(36) Ibid.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

des lois règleront l'emploi des langues et le statut des fonctionnaires. Le document, qui reprend textuellement sur ce point les dispositions du projet de 1938, stipule que ces questions seront réglées « d'après le principe du bilinguisme à Bruxelles et de l'unilinguisme en Flandre et en Wallonnie » (37).

Le projet de 1962 ne consacre pas de disposition à la structure de l'administration. Il se borne à signaler l'existence de services publics fédéraux, sans en fournir la nomenclature ou la description (38).

## B — LE POUVOIR LEGISLATIF

### I. Bicamérisme ou Monocamérisme

*7.* — Sur ce point, et à la différence de ce que nous avons relevé plus haut pour la nature du gouvernement (39), les projets abordent d'abord la question sous l'angle d'un choix doctrinal. Leur souci se manifeste déjà fortement dans le projet de 1945 (40), mais c'est le rapport de 1947 qui énonce de façon indiscutable ce qui reste, aujourd'hui encore, l'idée-force des rédacteurs socialistes.

En effet, ce texte établit, au-delà de toute contestation, le caractère nécessairement double de la structure fédérale. Cette caractéristique est, pour le rapporteur — et les autres projets partagent entièrement cette manière de voir, — fonction de sa conception fondamentale du fédéralisme : l'organisation fédérale ne repose pas uniquement, comme le fait l'Etat unitaire, sur l'existence de citoyens, mais aussi sur celle, à côté d'eux, de collectivités étatiques personnalisées. Ce phénomène implique la représentation, au stade fédéral, à la fois des citoyens ressortissant aux divers Etats fédérés et des Etats fédérés comme tels.

« S'il n'en était pas ainsi, le fédéralisme.... perdrait sa raison d'être, puisque son objet, en l'espèce, est précisément de corriger ce que le jeu du suffrage universel sur le plan fédéral peut avoir de factice et de dangereux pour les minorités » (41). C'est ce qui fait, poursuit le texte, que la pratique fédérale générale postule l'existence d'un parlement bicaméral au stade de la fédération. Les quatres documents qui nous concernent appuient sur ce principe l'essentiel de leurs propositions (42).

### II. Le Recrutement

A. La chambre basse.

1° *Désignation.*

*8.* — Ici encore, le point de départ nous est donné par le rapport de 1947 (43). La chambre basse, qui équivaut à notre chambre des représentants, est l'émanation des citoyens : elle reste élue au suffrage universel sur l'ensemble du territoire fédéral et reproduit donc les différences de représensation qui découlent du facteur démographique. Ce schéma fut repris, quinze ans plus tard, par le projet de 1962 (44). Ce dernier, ce faisant, s'écartait des dispositions de ses deux autres prédécesseurs.

En effet, si le texte de 1938 reconnaît à cette chambre son caractère électif, il en arrête au préalable la composition selon le *principe de la parité :* elle comprend 90 membres flamands, 90 membres wallons et 30 membres bruxellois (45). Le même principe réapparaît dans le projet de 1945, qui instaure lui-aussi une chambre paritaire, mais à laquelle il retire son caractère électif. Il s'agit du « Conseil National » formé de trois délégations : l'une de 15 Bruxellois, la seconde de 45 Flamands, la troisième de 45 Wallons. Ces délégations doivent leur investiture à l'une des assemblées de leur Etat (46). Nous sommes très loin de la conception d'une chambre-émanation directe des citoyens, nonobstant la disposition du projet enjoignant au Conseil National « de représenter les citoyens comme tels, et d'exprimer la volonté de la collectivité fédérale vue dans son ensemble » (47).

2° *Régime électoral.*

*9.* — Le projet Truffaut-Dehousse renvoie,

---

(37) Projet 1938, nouvel article 23, p. 30; Projet 1945, Résolution n° 13, p. 57.
(38) p. 21.
(39) Cfr supra, nos 4 et 5.
(40) Cfr Résolution n° 5, § 1, p. 23.
(41) Rapport 1947, p. 43.
(42) Le projet de 1962 se prononce expressément contre le système de la chambre unique de composition paritaire: « Il est contraire à l'expérience de la plupart des Etats fédéraux qui trouvent dans le bicaméralisme tel que nous le concevons le fondement d'un judicieux équilibre entre le facteur humain et l'existence des Etats fédérés. On ne peut impunément faire fi de l'un à l'avantage de l'autre sans compromettre la construction fédéraliste dans son ensemble » (p. 13).
(43) p. 43.
(44) p. 12.
(45) Projet 1938, nouvel article 25, p. 30; p. 19.
(46) Projet 1945, résolution n° 5, p. 24.
(47) Résolution n° 5, p. 23.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

quant à la « Chambre fédérale des Représentants», aux conditions d'électorat et d'éligibilité établies par la constitution actuelle (48).

Quant au projet de 1962, son mutisme sur la question permet peut-être de penser qu'il maintient lui aussi sur ce point notre régime actuel. Mais il apporte une précision de poids en prévoyant que le pacte fédéral établira l'obligation de la représentation proportionnelle (49).

B. La chambre haute.

1° *Désignation.*

*10.* — Le rapport de 1947 fournit encore ici les données du problème : la seconde chambre qui équivaut à notre Sénat, émane des collectivités fédérées : c'est *la gardienne des droits des Etats.* Chacun de ceux-ci doit d'ailleurs y détenir un nombre identique de sièges.

Cette position de principe adoptée, tout le problème est de savoir quel mécanisme juridique établira et garantira cette nature spéciale. Suffit-il que ses membres soient abstraitement désignés comme les représentants des Etats ? Ou faut-il au contraire qu'un lien de dépendance soit établi entre eux et l'un quelconque des organes de la collectivité dont ils ressortissent ? La doctrine se divise sur ce point, mais l'histoire constitutionnelle enseigne que le second moyen apporte plus de garanties que le premier (50).

*11.* — Le rapporteur de 1947 ne prend pas position. Les trois projets divergent à cet égard. Les deux premiers optent pour une assemblée désignée par la composante étatique — Sénat en 1938, Conseil des Etats en 1945. Le dernier projet recourt, lui, à l'élection directe au suffrage universel des hommes et des femmes.

Le Sénat du projet de 1938 se compose de trente membres. Chacune des Assemblées régionales nomme donc un nombre exactement égal de sénateurs (dix) (51). Le Conseil des Etats, souhaité par le projet de 1945, comprend quarante-cinq membres, dont l'une seulement des législatures de chaque Etat assure la nomination.

Le projet de 1962 est, sinon le plus explicite, du moins le plus détaillé. La première précision qu'il fournit a trait au caractère paritaire du Sénat. Celui-ci verra les représentants flamands et wallons occuper un nombre égal de sièges, la représentation bruxelloise étant moindre (52). Le projet signale ensuite — et, en cela aussi, il se distingue des deux précédents — que le moment n'est pas venu de fixer le nombre de sénateurs (53).

2° *Régime électoral.*

*12.* — On peut s'étonner de nous voir traiter du régime électoral en ce qui concerne la chambre haute. Nous avons, en effet, signalé ci-dessus que, dans les projets de 1938 et 1945, les législatures étatiques désignent les sénateurs fédéraux.

Il importe toutefois d'attirer l'attention sur le fait que le projet de 1962 rompt avec cette façon de voir en préconisant l'élection du Sénat paritaire qu'il instaure « au suffrage universel des hommes et des femmes » (54). Par ailleurs, ce Sénat se rapproche de la Chambre des Représentants par le mode de scrutin. Ici encore la représentation proportionnelle jouera, toujours dans le même but, celui de protéger les minorités. Est-ce à dire qu'il n'existe entre les deux chambres du parlement fédéral aucune différence quant à leur recrutement ? Les auteurs du texte de 1962 prévoient seulement que : « l'élection du Sénat paritaire ne sera pas organisée, comme celle de la Chambre, dans le cadre national, mais dans le cadre de chacun des Etats fédérés et de la Capitale fédérale » (55).

3° *Caractère spécifiquement fédéral.*

*13.* — Nous avons déjà insisté sur le caractère nécessairement double de la structure fédérale, qui implique au niveau de la fédération la représentation des citoyens comme tels et des Etats fédérés comme tels (56). L'exigence de cette

(48) Nouvel article 25, alinéa 2; cfr articles 47 à 52. Le projet y apporte cependant deux modifiactions importantes: d'une part, la formation des collèges électoraux est réglée, dans chaque Région, par la loi régionale; d'autre part, l'apparentement ne peut jouer que dans le cadre de la Région.

(49) p. 12.

(50) Cfr Durand, op cit., pp. 73 ss.

(51) Cfr p. 19; nouvel article 26, p. 30.

(52) C'est du moins ce qui semble résulter de la formule suivante: « la représentation bruxelloise étant.... arrêtée de commun accord sur une base équitable » (p. 12).

(53) Il précise néanmoins que ce nombre devra être inférieur au nombre actuel (p. 13).

(54) p. 12.

(55) Ibid. Peut-être le silence du projet doit-il s'interpréter comme une indication que les conditions d'éligibilité au « Sénat paritaire » ne seraient autres que celles des actuels sénateurs. Il y aurait, dans ce cas, une seconde différence entre les deux chambres. On sait cependant que celle-ci ne conduit guère, dans la pratique, à un recrutement foncièrement distinct.

(56) Cfr. supra, n° 10.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

double représentation ne peut être satisfaite que si certains mécanismes sont mis en œuvre au stade du recrutement. Qu'en est-il dans les projets qui nous occupent ?

Le projet de 1938 distingue clairement une chambre élue au suffrage universel et un Sénat émanation directe, comme on l'a vu (57), des collectivités étatiques. Ce projet se rallie de la sorte à la thèse selon laquelle il est souhaitable d'établir un lien institutionnel direct entre les collectivités fédérées et le législatif fédéral.

Le document de 1945 renforce encore ce lien. Non seulement il prévoit que les deux assemblées fédérales se composeront de délégués choisis par les législatures étatiques, mais il stipule que ces législatures choisiront en leur sein les représentants appelés à siéger à la chambre démographique fédérale elle-même, chambre qui, de l'aveu même des auteurs du projet, doit avoir « plus spécialement pour tâche de représenter les citoyens comme tels et d'exprimer la volonté de la collectivité fédérale vue dans son ensemble » (58).

Certes, le texte dispose que ces délégués « ne pourront recevoir de mandat impératif des Chambres dont ils émanent » (59), il n'en reste pas moins que la chambre — émanation directe des citoyens est, du seul point de vue de son mode de recrutement, plus intimement liée aux collectivités fédérées que la Chambre des Etats elle-même ! (60).

Si l'on veut bien tenir compte du fait que la prohibition du mandat impératif relève beaucoup plus de la mythologie juridique que de la réalité politique, on conviendra que les liens institutionnels entre le parlement fédéral et les collectivités fédérées sont ici des plus étroits.

Le projet de 1962 s'écarte de cette façon de faire. Il recourt, nous l'avons vu (61), à l'élection directe des deux assemblées fédérales et, par conséquent, n'établit aucun lien institutionnel entre ces dernières et les composantes étatiques.

Le souci d'établir un circuit de confiance direct entre les citoyens d'une part, et le parlement fédéral de l'autre, l'emporte donc ici sur la volonté de nouer des liens entre ce parlement, expression législative de la volonté fédérale, et les composantes de la fédération considérées en ce qu'elles ont de personnalisé. Pour trancher définitivement la question de savoir si la structure du pouvoir législatif fédéral instauré par le projet de 1962 répond aux exigences du « judicieux équilibre entre le facteur humain et l'existence des Etats fédérés » (62) que prônent les auteurs de ce document, il nous reste à examiner les pouvoirs et attributions des deux chambres fédérales. Mais on perçoit dès à présent que le mode de recrutement de la Chambre des Etats ne lui confère pas un caractère plus spécifiquement fédéral que celui de la seconde chambre.

## III. Fonctions et pouvoirs respectifs des Assemblées

*14.* — Le rôle et l'influence des chambres fédérales dépendent à coup sûr autant des pouvoirs qui leur sont reconnus que de leur structure. Nous nous sommes bornés ici, cependant, à distinguer les matières où les deux chambres sont placées sur un pied d'égalité de celles où l'une de ces chambres est investie d'une mission particulière. De la sorte, nous serons mieux à même d'apprécier quelles sont les répercussions de ce que nous avons appelé le « caractère nécessairement double de la structure fédérale » (63) sur les pouvoirs et les attributions des deux assemblées.

### A. Le pouvoir législatif.

#### 1° *Principe et problème du contenu de la loi.*

*15.* — Les projets sont unanimes sur un point: dans les matières qui ressortissent de la fédération, l'accord des deux organes du parlement est requis pour l'adoption des lois. Toutefois, ils divergent lorsqu'il s'agit de savoir si certaines de ces matières doivent faire l'objet d'un régime spécial.

Le projet de 1938 prévoit à plusieurs reprises que certaines matières attribuées à l'autorité fédérale feront l'objet de *lois organiques*, c'est-à-dire de lois dont les principes fondamentaux sont fixés

(57) Cfr. supra, n° 11.
(58) Résolution, n° 5, p. 23.
(59) Résolution, n° 5, p. 24.
(60) En effet la chambre étatique investie du pouvoir de nommer les sénateurs fédéraux se voit, au contraire, refuser par le projet la faculté de les choisir parmi ses membres. Il en résulte que les personnalités composant la Chambre des Etats peuvent fort bien n'être titulaires d'aucune fonction proprement étatique.
(61) Cfr. supra, n° 12.
(62) Projet 1962, p. 13.
(63) Cfr supra, n° 10.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

par la constitution fédérale (64). Ces lois visent notamment l'armée, l'administration fédérale, les établissements paraétatiques et les institutions contrôlées par l'Etat (65). C'est dans le but évident de protéger les droits des collectivités que les auteurs du projet ont prévu, dans les domaines précités, l'existence de « lois organiques ». Toutefois, il faut noter que le projet ne requiert aucune majorité particulière pour l'adoption de ces lois.

Le texte de 1945 reprend l'idée et distingue très nettement deux catégories de lois fédérales : les lois fédérales ordinaires et les *lois fondamentales de protection des collectivités étatiques*. Cette distinction est d'importance, et les auteurs s'expliquent longuement sur ce point. Certes, les « lois fondamentales » ont trait à des matières relevant de la compétence de la confédération, mais « il est nécessaire de prévoir, à leur sujet, des dispositions exceptionnelles, pour que le législateur ne puisse rompre l'égalité des Etats ou porter atteinte à leur autonomie et mettre ainsi en péril le fédéralisme lui-même » (66). Les matières régies par ces lois sont les mêmes que celles citées ci-dessus à propos du projet de 1938, et on a pu constater qu'elles sont importantes (67). Mais le texte de 1945 franchit un nouveau pas dans la voie de la protection des collectivités : non seulement il dispose que les lois fondamentales doivent appliquer les règles générales de protection prévues dans le pacte fédéral, mais il exige que ces lois soient votées à la majorité des deux tiers des voix à la Chambre des Etats.

On constate donc que le souci de protéger les collectivités fédérées dans des matières essentielles conduit à la création d'une norme fédérale privilégiée. Curieusement, le projet de 1962 ne contient aucune disposition à cet égard (68).

2° *Initiative des lois.*

*16.* — Les projets examinés se préoccupent peu de ce problème. Le document de 1938 est purement et simplement muet : il maintient donc le principe formulé à l'article 27 de la constitution actuelle. Dès lors, l'initiative appartient au Roi et à chacune des chambres fédérales. Le texte de 1945 introduit une nuance purement formelle en disposant que « l'initiative des lois fédérales appartient au Gouvernement comme aux membres du parlement fédéral » (69). Quant au projet de 1962, il n'aborde pas la question.

B. Pouvoir financier.

*17.* — Ce pouvoir joue, même dans une fédération, un rôle considérable. Il constitue même une attribution essentielle, toute matière ayant des incidences financières. L'évolution des projets, à cet égard, est caractéristique. Mais, le problème relevant plus de la répartition des compétences que des prérogatives des chambres fédérales, nous nous bornerons ici à relever les mentions des textes prévoyant l'intervention du parlement fédéral.

Traitant du trésor fédéral, le projet de 1938 dispose que celui-ci est alimenté « par les revenus des douanes et par les cotisations régionales que fixe annuellement le Parlement fédéral dans des proportions correspondant au montant, par tête d'habitants, des budgets régionaux » (70).

Le projet de 1945 accroît les pouvoirs financiers du parlement fédéral, en disposant que « le Trésor fédéral sera alimenté par les revenus des douanes et par l'impôt fédéral » (71). Les chambres fédérales arrêtent annuellement les bases de l'impôt fédéral sans avoir à tenir compte de prescriptions semblables à celles qu'édictait le projet de 1938 relativement aux cotisations régionales. Il convient cependant de rappeler que l'« organisation financière » est rangée par les auteurs du projet de 1945 parmi les matières à propos desquelles doivent intervenir les lois fondamentales de protection des collectivités étatiques (72).

Le projet de 1962 ne prévoit aucune disposition à cet égard.

C. Pouvoir diplomatique.

*18.* — Les auteurs du texte de 1962 voient dans l'égalité des chambres fédérales « la condition sine qua non du bon fonctionnement du système tout entier » (73) ; non seulement les deux

(64) p. 21.
(65) Notons aussi que c'est une loi fédérale organique qui définit le statut de la cour constitutionnelle.
(66) Résolution n° 13, p. 55.
(67) Le projet de 1945 y ajoute l'organisation financière.
(68) Cette lacune est, à notre avis, caractéristique. Dès lors qu'aucune différence ne distingue, du point de vue du recrutement, la chambre basse de la chambre haute, on pouvait s'attendre à ce que cette dernière joue au moins un rôle particulier au stade de l'adoption des lois fédérales. Il n'en est rien.
(69) Résolution n° 5, p. 25.
(70) Nouvel article, 24, p. 30.
(71) Résolution n° 13, p. 56.
(72) Cfr. supra, n° 15.
(73) p. 13.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

chambres délibèrent sur les mêmes questions, mais aucune majorité qualifiée n'est exigée dans l'une ou l'autre des chambres lorsque celles-ci sont appelées à se prononcer sur certaines matières.

Or, on se doit de noter que les documents de 1938, 1945 et 1947 ont conféré à la chambre haute une mission particulière : celle de surveiller la politique étrangère de la fédération. S'inspirant de l'exemple américain, ils requièrent en l'espèce une majorité des deux tiers des voix à la chambre haute (74).

D. Pouvoir juridictionnel.

*19.* — Les documents que nous examinons confient, en principe, la fonction juridictionnelle à des organes indépendants. Il n'est cependant pas sans intérêt de signaler que la chambre haute n'est pas dépourvue de moyens d'action en ce domaine.

En premier lieu, le projet de 1938 attribue au Sénat fédéral le droit de présentation à la Cour de cassation (75). Ensuite, les deux premiers documents confèrent à la chambre haute une mission importante : celle de participer à la nomination des membres de la Cour constitutionnelle (76).

## C — RAPPORTS ENTRE L'EXECUTIF ET LE LEGISLATIF

*20.* — Notre propos n'est point d'examiner ici le problème de la collaboration «fonctionnelle » de l'exécutif et du législatif ; nous nous bornerons à noter quelques traits caractéristiques de la collaboration « organique » des deux pouvoirs mentionnés en relevant ce que les auteurs des projets disent des moyens d'action réciproque qu'ils reconnaissent à ces pouvoirs.

*21.* — En ce qui concerne les moyens d'action de l'exécutif sur le législatif fédéral, le projet Truffaut-Dehousse maintient les articles 70 à 72 de l'actuelle constitution (77) reconnaissant ainsi au Roi certains pouvoirs sur les sessions du parlement fédéral et, surtout, lui conférant le droit d'ajourner et de dissoudre les chambres fédérales.

La prise de position du projet de 1945 à cet égard mérite d'être soulignée. Le document se prononce en effet, et ce de façon formelle, contre l'attribution au chef de l'Etat du droit d'ajournement. Bien plus, il décrète que « le droit de dissolution des chambres fédérales est impraticable » (78). Soulignons que cette disposition n'a pas pour but d'assurer la toute-puissance du parlement fédéral face à l'exécutif ; elle est le corollaire des mesures prises par le projet pour conférer aux Etats une position politique solide (79).

Le texte de 1962 ne tranche pas la question.

*22.* — Quant aux moyens d'action du parlement fédéral sur l'exécutif, nous constaterons simplement ici que les projets sont unanimes à considérer que les ministres fédéraux doivent jouir de la confiance du parlement, critère déterminant du régime parlementaire (80).

## D — LE POUVOIR JUDICIAIRE (81)

*23.* — Le projet Truffaut-Dehousse commence par poser un principe : « Le pouvoir judiciaire est un pouvoir exclusivement fédéral » (82). Puis, après avoir signalé que « d'une façon générale, les articles de la Constitution de 1831 relatifs au pouvoir judiciaire... ne subiraient pas de profonds changements du fait de l'introduction de l'Etat fédéral » (83), il se borne à régler quelques questions relatives à l'organisation de la justice. Qu'il nous soit permis de ne mentionner que les deux idées de base de ce texte : d'abord, il y aura lieu de procéder à certains aménagements de la compétence territoriale ; ensuite, il conviendra de tenir

---

(74) Projet 1938, p. 19 et nouvel article 30, p. 31; Projet 1945, pp. 55 et 56.

(75) Nouvel article 21, p. 30. On ne sera pas surpris de ne point trouver semblable disposition dans le projet de 1945, ce dernier remplaçant la Cour de cassation par trois Cours de cassation étatique, cfr. infra n° 23.

(76) Cfr. infra, n° 28, Le texte de 1962 n'est pas allé, ainsi que nous le verrons, jusqu'à régler le problème des nominations à la cour constitutionnelle.

(77) Argument tiré de la note 1, p. 26.

(78) Résolution n° 6, p. 29.

(79) On voit ainsi que le renouvellement anticipé et intégral du parlement fédéral ne se concevrait donc que comme le résultat d'une dissolution des trois chambres étatiques, dissolution qui devrait être concertée par les trois Etats membres (Ibid.).

(80) Projet 1938, nouvel article 19, alinéa 3, p. 29; projet 1945, Résolution n° 6, p. 29; projet 1962, p. 11.

(81) Nous avons cru bon de distinguer ici le pouvoir judiciaire dans la forme traditionnelle qu'il revêt déjà au sein de l'Etat unitaire actuel, et le problème de la cour suprême constitutionnelle. On trouvera l'analyse de celle-ci infra, dans les nos 24 et suivants.

(82) p. 29.

(83) Ibid. Noter toutefois la suppression de l'actuel article 107, à raison de la création d'une cour constitutionnelle.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

compte, ici encore, des incidences inévitables de l'éternel problème de l'emploi des langues (84).

Le texte de 1945 ne traite pas du pouvoir judiciaire en tant que tel. Toutefois, en ce qui concerne l'organisation judiciaire, il attribue ce domaine à la compétence des collectivités fédérées, exception faite d'une cour constitutionnelle qu'il dénomme fédérale (85).

Les auteurs du texte de 1962 se sont bornés « dans cette matière très technique... à dégager quelques notions générales » (86). Seule la Cour de Cassation relève de la compétence de la fédération. Le pouvoir judiciaire n'est donc fédéral qu'au sommet (87).

## E. — LA COUR CONSTITUTIONNELLE

### I. Importance du problème

*24.* — Nous abordons ici l'un des problèmes fondamentaux que pose l'organisation d'un système fédéral. Même dans un régime unitaire, tout le monde s'accorde pour reconnaître que le principe de la supériorité des lois constitutionnelles impose à l'exécutif et au législateur ordinaire des règles qu'ils sont tenus d'observer. La question se pose, dès lors, de savoir quelle sera la sanction de cette prescription, de savoir qui va veiller à ce que les actes de l'exécutif restent subordonnés à la constitution, à ce que le pouvoir législatif, lui aussi, la respecte. Mais si ce problème surgit avec plus d'acuïté encore lorsque l'on est en présence d'un Etat fédéral, il est indéniable qu'il est vital dans le cas des projets qui nous occupent. En effet, les auteurs de ces projets ont choisi d'appuyer toute leur conception du fédéralisme sur l'épineuse question de la répartition des compétences.

Or, même si l'on fait abstraction du laconisme des constitutions les plus claires, les plus explicites, les plus détaillées, il reste que la pratique constitutionnelle, fonction de l'évolution des forces profondes qui guident la vie d'un pays, fait surgir sans cesse de nouveaux problèmes. Qui va veiller dès lors au respect d'un équilibre soigneusement établi sur le plan juridique mais sans cesse menacé par un dynamisme parfois imprévisible ? Tel est le problème-clef que les trois projets s'efforcent de résoudre en optant, non parfois sans réserves, pour le système du contrôle juridictionnel.

### II. Dénomination

*25.* — Les trois projets ne concordent point sur le choix du nom de la juridiction. Tandis que celui de 1938 parle de « Cour suprême constitutionnelle » (88), celui de 1945 use de l'expression « Cour suprême fédérale » (89). Quant au texte de 1962, il désigne la cour du nom de « Cour constitutionnelle » (90).

Adoptant, sur ce point comme sur d'autres, la terminologie la plus classique, nous ne parlerons quant à nous que de « cour constitutionnelle » ou de « Cour ».

### III. Raisons d'être

*26.* — Le projet Truffaut-Dehousse est le seul à justifier l'existence de la Cour en ne faisant état que des arguments en faveur de l'instauration de celle-ci. Dès 1945, une certaine réticence se fait jour et les auteurs, tout en préconisant la création d'un tel organe, marquent déjà quelque hésitation. En 1962, le Comité Permanent s'est divisé, et la proposition visant à créer une cour constitutionnelle fut écartée à parité de voix. Les deux thèses sont néanmoins exposées.

Quels sont dès lors les arguments en présence ? Examinons d'abord ce que nous appellerons la « thèse affirmative ». Les trois projets insistent sur le fait que la cour constitutionnelle, « pièce maîtresse du mécanisme fédéral » (91), est appelée à

---

(84) Pour plus de détails, voir nouvel article 21, p. 29. Noter toutefois le maintien des trois cours d'appel actuelles.

(85) Résolution n° 9, p. 39. En réalité, le texte établit d'abord une seconde exception dans le sens de la compétence fédérale : les juridictions militaires. Des dispositions spéciales annulent par la suite cette compétence (cfr. résolution n° 13, p. 56).

(86) p. 13.

(87) Notons, par ailleurs, que les auteurs de ce projet, traitant du sort du Conseil d'Etat, signalent que l'on peut opter entre deux solutions. Ou bien le Conseil d'Etat subsiste sur le plan fédéral « pour connaître des actions dirigées contre les actes administratifs des autorités de la Fédération » ou bien ses attributions en ce domaine sont transférées à la Cour de Cassation. Signalons, enfin, que dans les deux hypothèses le projet préconise l'instauration de trois « Cours régionales de contentieux administratif » (cfr. pp. 14 et 15).

(88) pp. 20 et 21.

(89) p. 40. Il convient de remarquer que l'absence de l'adjectif « constitutionnelle » dans l'expression qui désigne la Cour n'est pas fortuite. Nous verrons, en effet, que la question de savoir si la « Cour suprême fédérale » doit se voir reconnaître le contrôle de la constitutionnalité des lois a suscité certaines réticences. Signalons d'autre part que le vocable « fédéral » se justifie par le fait que la Cour suprême est la seule cour fédérale de ce projet.

(90) p. 14.

(91) Projet 1962, p. 14. Toutefois, après que le Comité Perma-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

jouer un « rôle régulateur » (92) dans l'Etat fédéral. Ils soulignent ensuite qu'elle « répond à une impérieuse nécessité, afin de maintenir en place chacune des diverses pièces du système et de permettre au régime de durer » (93). Dans cette optique, les divers documents assignent à la Cour comme mission essentielle de « maintenir la bonne harmonie dans les relations de la Fédération avec les Régions et dans celles des Régions entre elles » (94).

A ces arguments qui ont trait à la construction fédérative elle-même répondent des préoccupations qui, à la vérité, se placent sur un tout autre plan. Deux thèmes principaux sont développés par les tenants de la « thèse négative ». Le projet de 1945, le premier à faire état de cette thèse, n'aborde qu'un seul de ces thèmes. Après avoir admis qu'il est indispensable de créer une cour spécialement chargée de trancher les conflits de compétence, les auteurs du projet s'opposent à ce que l'on confie à cette cour le soin de contrôler « la constitutionnalité des lois au point de vue général » (95). A l'appui de cette restriction, ils font valoir que « l'on ne peut donner au pouvoir judiciaire le droit de contrôler le législatif, à moins de faire échec à la souveraineté du peuple. Le fonctionnement correct de la démocratie exige... que le pouvoir législatif soit, en dehors du Constituant, seul interprète de la Constitution » (96). Cette même idée est reprise en 1962 par ceux qui s'opposent à ce qu'ils appellent le « gouvernement des juges » (97). Par ailleurs, surenchérissent les tenants de ce thème, « il existe des moyens, dont certains ont fait leur preuve, de rendre pareille juridiction inopérante ... » (98).

## IV. Statut

*27.* — Le Comité permanent s'étant divisé sur le principe même de l'existence de la Cour, il n'est pas étonnant que le projet de 1962 ne nous fournisse aucune indication sur le point de savoir qui en définira le statut. Le texte de 1938, lui, dispose que le statut de la cour constitutionnelle sera établi par une loi fédérale organique (99) ; il détermine, par ailleurs, un certain nombre de normes que nous aurons l'occasion d'examiner (100). Les auteurs du document de 1945 se sont ralliés à cette manière de voir : ils écrivent, en effet, que « Le Pacte fédéral se bornera à prévoir l'existence de la Cour suprême fédérale et à tracer les principes de son fonctionnement. C'est à une loi fédérale qu'il appartiendra naturellement de déterminer les modalités d'organisation » (101).

On remarque donc que les deux projets, en fixant dans le pacte fondamental les règles essentielles du statut de la Cour, ont soustrait, dans une certaine mesure, son activité aux influences du législateur ordinaire. Toutefois, si les textes analysés règlent diverses questions importantes comme celles du nombre et du mode de désignation des juges, ils ne précisent point de façon plus poussée le statut de ces juges, ne prévoyant notamment aucune incompatibilité ni non plus aucune protection constitutionnelle.

## V. Composition

*28.* — Le texte de 1938 est, et de loin, le plus précis. Soucieux de respecter, ici encore, l'égalité entre les Régions, il dispose que les juges « devront appartenir par tiers à chacune des sous-nationalités régionales » (102). A cet égard, le projet de 1945 ne se sépare pas de son prédécesseur. De même, il se rallie à la façon de voir du précédent en ce qui concerne le nombre des juges (neuf) et la durée de leur mandat (neuf ans). Les deux documents, par contre, adoptent un point de vue sensiblement différent lorsqu'ils traitent du procédé de recrutement des juges. Aux termes du projet Truffaut-Dehousse, les membres de la cour constitutionnelle sont nommés par le Roi sur deux listes doubles présentées l'une par le Sénat, l'autre par la Cour elle-même (104). Le texte de 1945, au contraire, confère à la seule Chambre des Etats le soin de désigner les membres de la Cour. Le

---

nent ait rejeté le principe même d'une Cour, un compromis intervint qui permit au Congrès de réintroduire l'organisme dans la structure fédérale qu'il préconisait. Ce compromis ne concerne que les seuls effets des décisions de la Cour; nous l'analyserons dans les paragraphes consacrés à ce problème. Cfr. infra n° 39.

(92) Projet 1938, p. 20.

(93) Projet 1945, Résolution n° 9, p. 40.

(94) Projet 1938, nouvel article 31, p. 31.

(95) Projet 1945, Résolution n° 9, p. 40. Dans la même optique, cfr aussi infra n° 31.

(96) Ibid.

(97) Projet 1962, p. 14.

(98) Ibid.

(99) Nouvel article 31, pp. 31 et 32.

(100) Cfr. infra n° 31.

(101) Projet 1945, Résolution n° 9, p. 41.

(102) Nouvel article 31, alinéa 3.

(103) Projet 1938, p. 31; Projet 1945, Résolution n° 9, p. 41.

(104) Le texte du nouvel article 31 dispose, en son alinéa 2, que « par exception, les neuf premières présentations seront faites par le Sénat et la Cour de cassation » (p. 31).

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

projet de 1962 est, quant à lui, muet sur cette question.

## VI. Compétence

A. Les conflits de compétence.

*29.* — Le projet Truffaut-Dehousse, insistant sur le fait que la Cour se doit de maintenir « chacun dans le cadre de ses attributions » (105), lui confie le soin de trancher les conflits de compétence qui viendraient à surgir entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs régionaux. Cependant, ce texte ne donne aucune définition de ce qu'il entend par « conflits de compétence ».

Il importait de le noter car les auteurs du projet de 1945 ne se sont pas contentés d'énoncer, eux aussi, le principe de cette compétence. Ils ont tenu à en définir la notion : « Il s'agit donc, selon nous, de confier à la Cour uniquement le soin de régler les conflits de compétence, c'est-à-dire de vérifier si tel Parlement était habilité à traiter telle ou telle matière déterminée, matière au sujet de laquelle s'élèverait un doute quant à l'interprétation à donner des attributions respectives de la Confédération et des Etats » (106).

Quant à la cour constitutionnelle évoquée par le texte de 1962 (107), elle n'est pas chargée de statuer sur les conflits de compétence.

B. Le contrôle de la constitutionnalité.

*30.* — Le projet de 1938 assigne pour seconde tâche à la Cour de « statuer sur la constitutionnalité des lois fédérales et régionales » (108). La juridiction supérieure a donc essentiellement pour mission de se prononcer sur la conformité des lois à la constitution fédérale (109).

*31.* — Les auteurs du projet de 1945 n'ont pas cru devoir s'inspirer de cette simplicité. Il nous a paru que la seule façon de rendre compte avec exactitude de leur volonté consistait à suivre la trace de leur raisonnement. Tout d'abord, et il semble bien que nous trouvions ici une affirmation de principe, les auteurs refusent à la Cour le droit de contrôler « la constitutionnalité des lois au point de vue général » (110). Toutefois, ajoutent-ils aussitôt, l'intervention de la Cour est permise pour ce qui concerne « l'interprétation à donner des attributions respectives de la Confédération et des Etats » (111). Voilà qui allude clairement au conflit de compétence. Le texte cependant, ici surgit la controverse, précise qu'il s'agirait dès lors « de vérifier si tel Parlement était habilité à traiter » de la matière incriminée. Et il ajoute : « Il est évidemment entendu qu'en accordant à la Cour suprême fédérale qualité pour se prononcer sur les conflits de compétence, nous acceptons l'idée de voir saisir la Cour, *dans les conditions ci-dessus définies,* d'un recours éventuel relatif à la violation d'une constitution ou d'une loi étatique par une loi fédérale, et inversément de la constitution ou d'une loi fédérale par une loi étatique » (112).

Cette disposition indique que nous dépassons ici le simple conflit de compétence. A y bien regarder, en effet, le texte envisage quatre hypothèses :

*a)* Violation par une loi fédérale d'une constitution étatique ;

*b)* Violation par une loi fédérale d'une loi étatique ;

*c)* Violation par une loi étatique d'une loi fédérale ;

*d)* Violation par une loi étatique de la constition fédérale ;

Or, il est patent que seules les hypothèses *b)* et *c)* peuvent trouver place dans le schéma classique du conflit de compétence. Dans les deux autres, un autre critère intervient : celui de la hiérarchie des normes. Ce critère postule la solution de questions préjudicielles que le silence du texte laisse pour nous sans réponse (113).

En dernière analyse, les lacunes du texte nous semblent fournir plus d'éclaircissements que son contenu même. Il apparaît, en effet, que la Cour ne détient pas le pouvoir de contrôler la conformité

---

(105) p. 20.
(106) Résolution n° 9, p. 40.
(107) En ce qui concerne l'existence de cette Cour, cfr. supra n° 26.
(108) p. 32.
(109) Signalons que le projet ne mentionne nulle part l'existence de « constitutions » régionales.
(110) Résolution n° 9, p. 40. Cfr supra n° 26.
(111) Ibid.
(112) Résolution n° 9, p. 41.
(113) Constitution fédérale et constitution étatique doivent-elles être considérées toutes deux comme placées sur un plan juridique supérieur à toute loi ordinaire? Dans l'affirmative, s'agit-il d'un seul ordre juridique constitutionnel ou de deux? Importe-t-il au contraire d'affirmer à priori la supériorité absolue de l'ordre juridique fédéral sur l'ordre juridique étatique? La doctrine est pleine de controverses passionnées sur ce saillant du phénomène fédératif.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

de la loi fédérale au pacte, ni non plus celle de la loi étatique à la constitution de l'Etat dont elle émane. Or, c'est là l'essence même du contrôle de la constitutionnalité. Le projet n'accorde donc pas ce pouvoir à la Cour qu'il préconise (114).

*32.* — Nous avons déjà signalé combien le document de 1945 était soucieux de veiller à ce que la Cour ne puisse faire échec à ce qu'il appelle la « souveraineté du peuple » (115). Le rappel de cette prise de position doctrinale expliquera au lecteur pourquoi nous avons cru utile de reproduire ici *in extenso* la réponse que fournit le projet à la question de savoir ce qui se passera si un Etat transgresse, dans sa constitution, une prescription du pacte fédéral. Il est, en effet, des nuances que le commentateur le plus objectif pourrait omettre en s'efforçant de synthétiser la pensée d'autrui.

« Ici doit intervenir un organisme supérieur pour opérer le redressement qui s'impose. C'est à la Cour suprême fédérale, saisie selon les règles ordinaires de son statut, qu'il appartiendra de déclarer que la disposition incriminée de la Constitution étatique ne sortira pas ses effets.

Est-ce à dire que nous optons en faveur de la primauté du Pacte fédéral dans tous les cas où il y aurait contradiction, d'abord alléguée et ensuite reconnue, entre ce dernier et l'une ou l'autre constitution étatique ?

Non point. Le Pacte fédéral, aussi bien rédigé qu'il fût, pourrait présenter des obscurités ou donner lieu à des interprétations nuancées au nom desquelles on prétendrait lier les Etats, au-delà même des principes auxquels ils ont souscrit.

Le mieux est l'ennemi du bien. Admettre « a priori » la primauté absolue du Pacte aboutirait à un retour insidieux vers l'idée de centralisation. C'est pourquoi, en dehors des cas patents, irrécusables, les membres de la Cour suprême fédérale doivent être habilités à juger librement.

Mais en quoi se distinguent, nous objectera-t-on les cas patents de ceux qui ne le sont pas ? Ce n'est pas une question à résoudre dans un texte constitutionnel. La Cour suprême fédérale en décidera. La seule norme à laquelle elle devra se référer est que les Constitutions étatiques auront à faire application des règles générales énoncées par le Pacte fédéral et qui s'imposent au respect des Etats. En conséquence, la Cour désignera celle des dispositions en cause, soit de la Constitution étatique, soit du Pacte fédéral, qui ne pourra sortir ses effets.

Il en résulte que le Parlement étatique ou le Parlement fédéral, selon les hypothèses, pourra provoquer une révision constitutionnelle afin que le constituant remanie son œuvre. Rien n'y oblige cependant ce Parlement mais, de toute façon, la disposition incriminée sera considérée comme inexistante et ne sera appliquée en aucune manière » (116).

Sans aller jusqu'à commenter la théorie subtile des cas patents et irrécusables, nous nous permettons de noter que nous touchons ici à l'un des rouages essentiels du mécanisme fédéral. Il ne nous appartient pas, dans le cadre du présent article, de trancher la question de savoir s'il convient ou non de reconnaître à un organe juridictionnel le droit de contrôler la constitutionnalité des lois. Toutefois, nous comprenons mal que l'on refuse à un tel organe la possibilité d'exercer directement ce droit en lui accordant, par ailleurs, celui de rayer des constitutions étatiques et du pacte fédéral lui-même certaines dispositions. Le moyen le plus ingénieux de s'opposer au « gouvernement des juges » serait donc de les placer au-dessus de toute constitution ?

*33.* — Le projet de 1962 a du moins, en l'espèce, le mérite de la clarté (117). Il confère pour mission à la Cour de « statuer, par rapport au Pacte fédéral, sur la constitutionnalité des lois fédérales ainsi que sur celle des constitutions et des lois régionales » (118).

Il signale, d'autre part, qu'on pourrait envisager de reconnaître la compétence de la Cour « quant à la constitutionnalité des lois régionales à l'égard des constitutions régionales » (119) et ce, dans le but de « ne pas multiplier les structures » (120).

---

(114) Si l'on excepte, bien entendu, le contrôle de la « constitutionnalité fédérale » d'une loi étatique, à l'occasion d'un conflit de compétence (Argument de « dans les conditions ci-dessus définies », p. 41).

(115) Cfr. supra n° 26.

(116) Projet 1945, Résolution n° 11, p. 48.

(117) Rappelons, une fois encore, que la Cour décrite par ce texte a été rejetée à parité de voix, sous réserve du compromis examiné plus loin. Cfr. supra n° 26 et infra n° 39.

(118) p. 14.

(119) Ibid.

(120) Ibid. Le cas échéant, le lecteur pourra s'en reporter à ce qui a été dit du maintien éventuel du Conseil d'Etat. Cfr. supra n° 23 note 87.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

C. Attributions spéciales.

*34.* — Le projet de 1938 accorde à la juridiction supérieure des pouvoirs en certains domaines spéciaux. Ainsi, la Cour pourra intervenir en cas de contestations relatives à la détermination des communes de la frontière linguistique (121). Le même texte la charge encore de statuer sur la constitutionnalité des lois régionales d'application en matière d'appartenance politique aux collectivités et lui donne le pouvoir de trancher les litiges suscités par ces lois (122).

Des conséquences beaucoup plus lourdes s'attachent à la troisième attribution spéciale que le projet de 1938 confère à la Cour. Le nouvel article 18 dispose, en effet, dans son second alinéa, que seule la cour constitutionnelle pourra révoquer les membres de l'exécutif régional. Elle statuera soit « sur accusation admise par la Chambre régionale », soit « sur poursuites des parties lésées » (123). Notons que le texte ne précise nullement ce qu'il convient d'entendre par « parties lésées », pas plus qu'il ne précise sur quelles bases les membres de l'exécutif régional peuvent être poursuivis et révoqués. Il y a là une lacune regrettable qui place cet exécutif régional tout entier à la merci de multiples actions judiciaires (124).

*35.* — Plus nuancée est la position du projet de 1945, qui énonce simplement la possibilité pour le pacte fédéral d'accorder certaines compétences spéciales à la juridiction constitutionnelle. Il ne s'agit donc pas là d'une stipulation considérée comme essentielle par les rédacteurs. Bornons-nous à en signaler la teneur. La Cour pourrait être chargée :1°) de régler les conflits entre tribunaux d'Etats différents ; 2°) de juger les ministres fédéraux ; 3°) de trancher les conflits de lois étatiques, en application des conventions que ces Etats auraient pu conclure (125).

## VII. Saisine

A. Conflits de compétence.

*36.* — Le droit de saisir la Cour appartient, aux termes du projet de 1938, au gouvernement fédéral, aux gouvernements étatiques et, dans certains cas prévus par son statut propre, à des particuliers lésés (126). Il est étendu, par le texte de 1945, au parlement fédéral (127), aux parlements étatiques, sans plus de précision et, dans un cas bien défini, aux ministres de la justice des gouvernements étatiques : dans l'hypothèse où la juridiction étatique supérieure aurait, lors de l'examen d'un litige particulier, constaté qu'un parlement aurait dépassé ses attributions (128).

B. Contrôle de la constitutionnalité.

*37.* — Le pouvoir de saisir la Cour n'est prévu expressément en ce domaine, et pour cause, que par le projet de 1938. Celui-ci ne juge pas nécessaire de s'écarter de la ligne fixée précédemment : ici encore, il attribue ce pouvoir au gouvernement fédéral, aux gouvernements étatiques, et, dans certains cas statutaires, aux particuliers (129).

Le texte de 1945, nous l'avons remarqué, ne définit pas clairement les pouvoirs qu'il préconise de confier à la Cour en cette matière (130). On ne s'étonnera donc pas de constater qu'il reste muet sur le problème de la saisine.

C. Attributions spéciales

*38.* — Le projet Truffaut-Dehousse mentionne expressément, nous l'avons vu (131), que la Cour peut être saisie, lorsqu'est demandée la révocation des membres de l'exécutif régional, soit par la chambre régionale, soit par des « parties lésées ». Il semble bien que les particuliers puissent être compris dans cette terminologie assez imprécise.

Qui peut saisir la Cour lorsqu'elle agit dans le cadre de ses autres attributions spéciales ? Encore que le texte ne soit pas formel, on est en droit de penser que seuls des organes étatiques pourront agir à propos du référendum prévu par le nouvel article 3 (132).

Enfin, ce projet distingue deux problèmes en ce qui concerne la mise en œuvre par les lois ré-

(121) Nouvel article 3, alinéa 3, p. 25.
(122) Nouvel article 5, alinéa 5, p. 26.
(123) p. 28.
(124) Peut-être cet article s'inspire-t-il de l'article 90 de la Constitution de 1831 ? Rien, toutefois, ne nous permet de l'affirmer avec certitude.
(125) Résolution n° 9, p. 41.
(126) Nouvel article 31, alinéa 4, p. 32.
(127) Le texte ne précisant pas si l'accord des deux chambres se fait sur la base de déclarations parallèles ou d'une réunion commune.
(128) Résolution n° 9, p. 41.
(129) Nouvel article 31, alinéa 4, p. 32.
(130) Cfr. supra n° 32.
(131) Cfr. supra n° 34.
(132) Ibid.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

gionales des principes énoncés par la constitution fédérale en matière d'appartenance étatique. D'abord, les lois régionales peuvent — tout en étant conformes au pacte fédéral — provoquer certains litiges (133). Ces litiges peuvent, à notre avis, concerner des particuliers aussi bien que les collectivités fédérées. On devrait donc admettre ici que les citoyens saisissent la Cour. En second lieu, le texte du nouvel article 5 prévoit que la Cour statuera sur la constitutionnalité des lois régionales. Ceci n'est qu'un cas particulier du problème de la saisine de la Cour en matière de contrôle de constitutionnalité.

Le projet de 1945 n'évoque pas le problème de la saisine en énumérant d'éventuelles fonctions spéciales. On peut toutefois supposer, en raison de la nature des trois hypothèses envisagées, que seules des autorités publiques pourront agir, non de simples citoyens (134).

### VIII. Effets des décisions

*39.* — Nous ne traiterons ici que des effets des décisions de la cour constitutionnelle concernant son double rôle de régulateur des conflits de compétence et de gardien de la constitutionnalité (135). Encore les textes ne brillent-ils pas par l'ampleur de leurs dispositions à cet égard.

Le projet Truffaut-Dehousse accorde à la Cour « le droit de prononcer la nullité absolue de toute mesure jugée par elle inconstitutionnelle » (136). Quant au document de 1945, il n'envisage que le seul cas de l'incompatibilité de textes constitutionnels, en disposant que « la Cour désignera celle des dispositions en cause, soit de la Constitution étatique, soit du Pacte fédéral, qui ne pourra sortir ses effets » (137).

En fait, le texte le plus intéressant est, ici, celui de 1962. Nous avons signalé que tout en se prononçant, à parité de voix, contre la création d'une cour constitutionnelle, le projet du Comité Permanent suggérait un compromis. Voici venu le moment d'en faire état, puisqu'aussi bien ce compromis ne concerne que les effets des décisions de la Cour et non sa compétence ou, de façon plus générale, son statut. Cette solution de compromis « consisterait à n'accorder à la Cour que le pouvoir de *suspendre* la disposition incriminée jusqu'à décision nouvelle à la même majorité, du Parlement fédéral ou du Parlement régional intéressé. Cette décision interviendrait dans un délai déterminé, qui devrait être bref » (138). Ce mécanisme aurait donc pour résultat, chaque fois que le texte incriminé serait une constitution régionale, de conduire à une révision constitutionnelle. Dans l'attente de cette révision, la constitution régionale serait partiellement suspendue. Il y a là, évidemment, interférence très importante dans la zone d'autonomie des collectivités.

### IX. Recours

*40.* — Le projet de 1945 est le seul à envisager l'hypothèse, et encore ne le fait-il que pour formuler un souhait. Après avoir fait remarquer que les conflits de compétence sont des matières délicates, « fortement teintées de subjectivité » (139), il note que l'on peut craindre « que les membres de la Cour suprême ne soient pas toujours des juges d'une parfaite objectivité » (140). C'est pourquoi il émet « le vœu de voir étudier la possibilité d'en appeler à une juridiction internationale, en l'occurrence la Cour internationale de Justice, contre les décisions de la Cour suprême » (141).

On retrouve ici, outre une certaine méfiance à l'égard des juges, une préoccupation qui inspire fréquemment les socialistes wallons : celle de faire déboucher leur fédéralisme sur les horizons plus larges de l'internationalisme.

## F — LA CAPITALE FEDERALE

*41.* — Le problème du choix de la capitale fédérale est l'un des plus délicats de toute construction fédérative. En règle générale, la plupart des Etats fédéraux établissent leur capitale soit sur un territoire extérieur à celui des Etats-membres, soit sur un territoire cédé à la fédération par l'un ou plusieurs Etats. Ils agissent ainsi dans le but de

---

(133) Ibid.
(134) Cfr supra n° 35.
(135) En ce qui concerne les attributions spéciales, les projets se caractérisent, en effet, surtout par leur mutisme. On sait seulement, pour le document de 1938, que la décision de la Cour produit la révocation des membres du gouvernement étatique (cfr. supra n° 34).
(136) Nouvel article 31, *in fine*, p. 32.
(137) p. 52.
(138) p. 14.
(139) Résolution n° 9, p. 41.
(140) Ibid.
(141) Ibid.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

ne pas conférer à l'un des Etats — celui qui contiendrait la capitale fédérale — une influence prépondérante (142). Mais le problème suscite une difficulté supplémentaire là où la capitale existe dès avant la mise en place des structures fédérales. Or, en l'espèce, telle est précisément la situation qu'affrontent les auteurs des textes que nous analysons.

Que faire, dès lors, de « Bruxelles », capitale de la Belgique unitaire ? Aucun des documents ne répond expressément à cette question. Certes, le projet de 1938 fait de « Bruxelles » — il s'agit de l'arrondissement — l'un des trois Etats fédérés, mais il ne dispose nulle part que le territoire de la capitale sera, lui, soumis à un statut particulier. Il se borne à renvoyer implicitement à l'article 126 de l'actuelle constitution. A vrai dire, les auteurs du projet ne semblent pas considérer que le statut de la ville de Bruxelles pourrait être modifié par le passage du régime unitaire au régime fédéral. A cet égard, il est symptômatique que le texte de 1938 ne parle ni de « capitale fédérale » ni de « capitale ».

Aucune indication non plus dans le document de 1945. Les auteurs de ce second projet, eux aussi, évitent de se prononcer sur le statut d'une éventuelle « capitale fédérale » ; ils n'emploient même pas le terme.

L'expression apparaît, enfin, dans le projet de 1962. On peut y lire, en effet, qu'au sein du Comité Permanent une majorité s'est prononcée « en faveur du fédéralisme à deux, avec Bruxelles comme capitale fédérale » (143). Convient-il d'en déduire que le problème de la capitale fédérale est ici abordé ? On peut en douter. En premier lieu, les auteurs du dernier document entendent par Bruxelles « l'agglomération constituée par les dix-neuf communes de la législation de 1932 » (144). Il eût donc importé de parler, le cas échéant, au minimum de « district fédéral ». Toutefois, cette dernière expression serait, elle aussi, impropre : en effet, le statut de Bruxelles ne diffère pratiquement en rien de celui des Etats fédérés. De l'aveu même des auteurs du projet, « ce statut reconnaît à Bruxelles non seulement les mêmes institutions, mais les mêmes compétences que celles des Etats fédérés. L'unique différence réside dans le fait qu'elle n'a pas la même représentation que ces derniers à l'échelon fédéral » (145).

En dernière analyse, le projet de 1962 confère à Bruxelles le statut d'Etat fédéré, tout en baptisant ce statut, de façon abusive selon nous, du nom de « capitale fédérale ».

On peut donc légitimement considérer qu'aucun des rapports n'aborde réellement la question de la « capitale fédérale », cette expression étant entendue ici dans le sens que lui attribuent et la doctrine et la pratique.

*
* *

On pouvait, dès à présent tirer de l'analyse qui précède des réflexions sur l'équilibre interne et l'efficacité possible des institutions projetées.

Nous croyons bon de reporter ces conclusions, pour les joindre aux enseignements que ne manquera pas de fournir l'examen des dispositions concernant le problème de la répartition des compétences.

---

(142) Cfr. DURAND, op. cit., pp. 30-31.
(143) p. 8.
(144) p. 9.
(145) p. 9.

★