

La répartition des compétences dans les projets fédéralistes des socialistes wallons

par Urbain DESTREE,

Ancien Assistant à la Faculté de Droit de Liège, stagiaire de recherches du F.N.R.S.

et Jean-Maurice DEHOUSSE,

Ancien Assistant à la Faculté de Droit de Liège, aspirant du F.N.R.S.

★

INTRODUCTION

Cette étude fait suite à notre analyse des institutions fédérales dans les projets socialistes wallons, analyse publiée dans un précédent fascicule de cette revue (1).

Rappelons que la comparaison portait sur quatre textes :

1. Le projet Truffaut-Dehousse (1938) ;
2. Le projet de la Fédération Liégeoise du P.S.B. (1945) ;
3. Le rapport présenté au Congrès de Mons, les 5 et 6 juillet 1947 ;
4. Le projet soumis au Congrès de Charleroi en mars 1962 (2).

Les raisons qui nous ont conduits à opérer un choix parmi le grand nombre de textes relatifs au fédéralisme belge ont déjà été exposées.

Nous avons retenu l'œuvre des socialistes wallons, parce que cette dernière « par son étallement dans le temps et la fréquence de ses cristallisations » nous a paru se prêter le mieux à une étude comparative.

D'autre part, « nous avons choisi, parmi tous ces documents, ceux qui répondaient à deux critères : la représentativité d'abord, la technicité ensuite » (3).

Le second critère nous a permis de nous limiter aux véritables *projets*, à l'exclusion des déclarations et souhaits, qui foisonnent en ce domaine.

Quant à la représentativité, elle nous a permis d'écartier, au moins provisoirement, de notre champ d'observation, ceux des projets qui n'étaient pas dus uniquement à des socialistes wallons — par exemple les projets adoptés par les Congrès Wallons — ou qui n'étaient pas dus à des socialistes wallons agissant *en tant que tels*, par exemple le projet Dehousse-Perin (4).

(1) Jean-Maurice DEHOUSSE et Urbain DESTREE, *Les institutions fédérales dans les projets socialistes wallons*, *Res Publica*, 1963, 1, pp. 21 à 36.

Les deux matières sont si intimement liées, dans l'esprit des auteurs comme dans les faits, qu'il a paru bon d'adopter une numérotation continue. De même, on se reportera à l'introduction de l'article précité pour quelques remarques fondamentales relatives à la méthodologie adoptée.

Enfin, signalons dès à présent que, pour simplifier, tous les renvois à cette première étude se feront, dans ce texte, par référence aux « *Institutions Fédérales* ».

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

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. ; cf. *Institutions Fédérales*, Introduction et note 6.

Le Fédéralisme et la Question wallonne, par Fernand DEHOUSSE ; Parti Socialiste Belge, ICO, La Louvière, s.d., 63 pp. ; cf. *Institutions Fédérales*. Introduction.

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, s.d., 32 pp. ; cf. *Institutions Fédérales*. Introduction et note 10.

(3) *Institutions Fédérales*. Introduction.

(4) Ce projet, issu des débats de la Commission Politique du M.P.W., alors présidée par Fernand DEHOUSSE, illustre aujourd'hui encore les thèmes principaux des revendications politiques du Mouvement Populaire Wallon. On le dénomme parfois, pour cette raison, « PROJET M.P.W. » ou « RAPPORT M.P.W. ».

I. IMPORTANCE DU PROBLEME

42. — On peut trouver, dans l'ensemble des projets fédéralistes des socialistes wallons, quatre ou cinq points saillants qui donnent à ces textes leurs caractères essentiels. Aucun, sans doute, ne revêt, à lui seul, une importance supérieure à celle de la répartition des compétences. Cela tient à plusieurs raisons : les unes fonction du fédéralisme lui-même ; les autres de la conception que s'en font ou que s'en sont faite les auteurs de ces projets.

De ces derniers, celui de 1938 fournit seul un essai de définition de l'Etat fédéral. Selon cette définition, l'existence de cette forme d'Etat se connaît à la réunion de trois éléments :

1° « Des pouvoirs locaux possédant une personnalité et une compétence distinctes de celles du pouvoir central.

2° Un aménagement, une réglementation des compétences entre ces divers pouvoirs.

3° Enfin, condition *sine qua non*, un aménagement effectué dans le pacte fondamental, dans et par la Constitution elle-même » (5).

De ces trois éléments, le troisième seul résiste à l'examen et peut passer pour un véritable critère. Or, chose curieuse, nous trouvons ici sa première et sa dernière mention dans les documents qui nous occupent. Et la pensée fédéraliste de nos auteurs, pensée dont l'histoire et la synthèse sont encore à écrire, va se reporter tout entière, et sans restrictions, sur le second élément, c'est-à-dire sur la répartition des compétences. Déjà, le texte de 1945 énonce formellement :

« Etat fédéral, mode d'association qui partage les attributions des pouvoirs publics entre un pouvoir central et des pouvoirs locaux largement décentralisés » (6).

Le rapport de 1947, dès ses premiers mots, abonde dans ce sens :

« Il s'agit d'un groupement, où chacun garde sans doute une certaine autonomie, mais dont le trait caractéristique consiste dans la remise, à un organisme commun, de compétences individuelles » (7).

43. — On peut ou non accepter cette manière de voir. La doctrine moderne, pour partagée qu'elle

demeure, suggère peut-être quelques critères plus satisfaisants (8). Mais peu importe. Quelle que soit la définition du fédéralisme à laquelle on se rallie en définitive, il ne peut s'agir que d'un point de technique, qui n'entame en rien cette vérité que tout fédéralisme implique nécessairement — quand ce ne serait qu'à titre d'effet — une répartition de compétence.

D'autre part, les auteurs des projets ont choisi, pour le meilleur ou pour le pire, d'appuyer leurs thèses sur le partage même des compétences. Il convient donc que le commentateur conserve toujours à l'esprit cette option fondamentale (9).

La raison de ce choix renouvelé ne tient pas à une abstraite *ratio doctrinalis*, mais à un accident de l'histoire. Le fédéralisme des socialistes wallons repose essentiellement sur la répartition des compétences, parce que c'est pour réagir contre les résultats de cette répartition au sein de l'état unitaire que les socialistes wallons sont venus au fédéralisme.

Le projet de 1945 le relève clairement :

« Lorsqu'on postule l'instauration d'un tel système, c'est en effet pour procéder, entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux, à une répartition des compétences susceptibles de répondre au besoin d'autonomie des communautés régionales affirmant leur personnalité » (10) (11).

(5) Projet 1938, p. 15.

(6) Résolution n° 3, p. 13.

(7) p. 3. Cette définition se rapproche plus de la première qu'il n'y paraît; cf. l'emploi des termes « autonomie » et « remise ».

(8) Cf. notamment Charles DURAND, *Confédération d'Etats et Etat fédéral*; Rivière, Paris, 1955, 181 pp.; Kenneth C. WHEARE, *Federal Government*: Oxford University Press, London, 1961 (Third Edition), 278 pp. A ce sujet, voir *Institutions Fédérales*, introduction.

(9) Fondamentale, en effet, comme en témoigne ce passage du rapport de 1947 qui énonce que non seulement l'attribution des compétences doit servir de critère au fédéralisme, mais qu'elle doit permettre encore de différencier la forme fédérale proprement dite de la forme confédérale: « En dernière analyse, il n'est pas d'autre ressource, pour différencier Confédération d'Etats et Etat fédéral, que de s'en tenir à des notions approximatives et générales... Nous n'en voyons, pour notre part, qu'une seule qui satisfasse pleinement à cet ensemble d'exigences. Elle est toute empirique: c'est le volume des attributions respectivement dévolues au pouvoir central dans la Confédération d'Etats et dans l'Etat fédéral. Si ce volume est réduit, on a, à notre avis, affaire à une Confédération d'Etats. S'il est important, l'association est un Etat fédéral » (pp. 14-15).

(10) Résolution n° 7, p. 31.

(11) On comprend mieux, dès lors, l'élection, par ce projet, de la forme dite confédérale d'un *Etat fédéral imparfait* (p. 15).

Derrière un raisonnement qui n'est dépourvu en apparence ni de spéciosité ni de mauvaise foi se profile la crainte que l'Etat

II. COMPETENCE DE PRINCIPE

44. — « Le partage des compétences étant l'élément primordial du régime juridique établi dans une fédération par un pacte ou une constitution, il est essentiel de savoir laquelle des deux compétences est érigée en règle normale, c'est-à-dire doit résulter, en une matière, du silence gardé sur celle-ci par le texte » (12).

Les trois projets instaurent-ils une compétence de principe et, dans l'affirmative, à qui en attribuent-ils le bénéfice ?

Pour celui de 1938, la « Région », base de l'Etat fédéral, « détient tous les pouvoirs que la Constitution fédérale n'attribue pas expressément au pouvoir central » (13) ; « la compétence de l'autorité fédérale est... de stricte interprétation » (14).

Pour le texte de 1945, « les Etats régionaux ont une compétence de principe pour légiférer sur toutes les matières que le Pacte fédéral n'attribue pas expressément à la Confédération... En cas de doute, c'est donc la compétence des Etats qui devrait être présumée » (15).

45. — Le projet de 1962 suit un tout autre raisonnement, qu'il développe en trois points.

En premier lieu, vient un « principe » (16) selon lequel « il convient d'attribuer à la Fédération tout ce qu'il est de l'intérêt commun de lui confier et tout ce qu'il serait pratiquement impossible de lui enlever, parce qu'elle est la seule entité capable de s'acquitter de ce genre de tâches » (17).

De ce « principe », le projet fait alors surgir un « corollaire » (18) : « les compétences fédérales sont de stricte interprétation » (19).

Enfin, de ce « corollaire », le projet déduit : « En cas de doute, *donc*, sur la question de savoir si telle matière ou partie de matière relève de la Fédération ou de ses composantes, c'est la compétence de celles-ci qui devra être présumée » (20).

Nous verrons plus loin ce qu'il convient de penser de la définition des compétences fédérales qu'établit la mention initiale, sous forme d'un « principe » dont le texte affirme, à tort selon nous, la généralité (21). Quoi qu'il en soit, il nous paraît audacieux de déduire, d'une attribution générale de compétences à la fédération, un corollaire concluant à la stricte interprétation de ces compétences.

D'autre part, passer de la stricte interprétation à la compétence de principe témoigne d'une certaine confusion au moins terminologique. Autre chose est, en effet, de savoir si, dans le silence des textes, tel domaine relève de la Fédération ou des collectivités fédérées, et autre chose de mesurer la signification exacte d'une attribution, ambiguë peut-être mais expresse, que ces mêmes textes consacrent.

On voit donc que le projet de 1962 recourt bien à une clause de compétence de principe (22), mais il en limite l'objet. Cette limitation résulte d'abord de la nature que les rédacteurs attribuent à la clause ; il s'agit, rappelons-le, de la conséquence d'un corollaire. Par ailleurs, la clause s'inscrit ensuite d'une affirmation qui non seulement se rapporte à la compétence de la fédération, mais définit cette compétence en termes si larges qu'elle en arrive presque à faire de cette définition une *compétence de principe de facto*.

Cette première définition fournit, à notre avis, la règle principale posée par le projet de 1962. Quant aux compétences qui ne sont pas, en vertu de cette règle, attribuées a priori à la fédération, la *clause juridique de compétence de principe* en fait bénéficier les collectivités fédérées.

Le document du Comité Permanent restreint donc beaucoup plus que ne le faisaient ses prédécesseurs le domaine qu'il confère aux « Etats fédérés ». C'est pourquoi, sans doute, le projet parle à propos de leurs compétences de « pouvoirs résiduels » (23).

fédéral classique se révèle « un barrage insuffisant dressé contre un retour offensif de cet unitarisme qui a conduit la Belgique où elle est et qui est un système avec lequel il faut donc absolument rompre » (p. 14).

(12) DURAND, *op. cit.*, p. 43.

(13) p. 18. Il convient de signaler que certains des projets étudiés entretiennent une confusion entre les « pouvoirs » et les « compétences ».

(14) p. 20, nouvel article 20, p. 29. Voir aussi nouvel article 10 : « la Région a compétence pour légiférer sur toutes les matières que la présente Constitution n'attribue pas expressément à la Fédération » (p. 27).

(15) Résolution n° 7, p. 31.

(16) p. 19.

(17) pp. 19 et 20.

(18) p. 20.

(19) Ibid.

(20) Ibid.

(21) Cf. *infra* n° 49.

(22) « En cas de doute... sur la question de savoir si telle matière... relève de la Fédération... », cf. *supra*.

(23) La doctrine emploie couramment cette terminologie pour désigner « ces sphères de compétences qui n'ont pas été assignées expressément aux Etats membres ni à la Fédération ».

III. COMPETENCES D'ATTRIBUTION

A. METHODOLOGIE

46. — Il nous semble nécessaire de remarquer ici que les projets analysés n'ont pas recouru systématiquement pour leurs répartitions de compétence à un procédé pourtant fort en honneur, dans la plupart des constitutions fédérales, celui des *pouvoirs exclusifs*.

Celui-ci consiste à procéder, dans l'attribution, non par énumération, mais par exclusion, en précisant que tel pouvoir ne pourra exercer telle activité (24), ou en précisant le caractère exclusif de l'attribution opérée (25).

Les projets ne nous fournissent qu'un seul exemple de clause ainsi rédigée (26).

Ceci devait être souligné, car la simple attribution d'une compétence à l'un ou l'autre ordre juridique ne suffit pas, *ipso facto*, à prononcer une exclusive correspondante contre les autres ordres : plusieurs expériences fédérales le prouvent.

47. — On parle aussi, après l'école américaine, des *compétences implicites* (27). Aucun projet n'y faisant allusion, nous n'avons pas jugé utile d'en discuter ici.

La terminologie traditionnelle distingue encore les *compétences réservées*, que le pouvoir originaire s'attribue à lui-même, et les *compétences déléguées*. Introduire cette distinction n'eût été possible que si les textes se fussent prononcés pour des compétences de principe à bénéficiaire identique. Or, nous savons qu'il n'en est rien (28).

Force nous est donc de distinguer seulement, parmi les compétences d'attribution, celles qui vont à la fédération, celles qui vont aux collectivités fédérées, les compétences mixtes et les compétences allouées à la capitale.

48. — Les quatre textes dont nous dressons le tableau comparatif n'accordent pas exactement, faut-il le dire, les mêmes attributions aux mêmes bénéficiaires. Nous ne pouvions donc pas décider de suivre le plan de l'un plutôt que le plan de l'autre. D'autre part, la doctrine ne fournit pas non plus d'énumération-type, chaque fédéralisme organisant sa propre répartition de compétences. Dès lors, nous avons choisi de pratiquer une triple distinction.

Nous parlerons d'*attributions unanimes* lorsque les documents analysés effectuent des attributions identiques, d'*attributions majoritaires* lorsque la même technique d'attribution est pratiquée par la plupart des textes considérés mais non par tous, et, d'*attributions spéciales* pour désigner les compétences pour l'attribution desquelles certains projets recourent à une technique qui s'écarte de la pratique des autres textes et qui, à ce titre, nécessitent un commentaire particulier.

B. COMPETENCES DE LA FEDERATION

1. Principe

49. — Les rédacteurs du projet de 1938 se bornent à énumérer les attributions qu'ils accordent à la fédération. La nécessité d'un principe directeur ne leur apparaît pas, pas plus qu'aux auteurs du texte de 1945. Fernand Dehousse, quand il rédige le rapport de 1947, n'y recourt pas davantage.

Le document préparé par le Comité Permanent en 1962, au contraire, juge bon d'énoncer, comme on l'a déjà signalé, qu'il part du principe selon lequel la fédération doit se voir attribuer « tout ce qu'il est de l'intérêt commun de lui confier et tout ce qu'il serait pratiquement impossible de lui enlever, parce qu'elle est la seule entité capable de s'acquitter de ce genre de tâches » (29).

Ce « principe » appelle trois remarques.

En premier lieu, l'analyse juridique la plus impartiale ne saurait admettre la formule qui attribue d'office à la fédération « tout ce qu'il serait pratiquement impossible de lui enlever ». La phrase en question échappe au domaine du droit pour entrer de plein pied dans celui du jeu politique.

(BOWIE et FRIEDRICH, *Etudes sur le Fédéralisme*; vol. III, p. 128). Ces domaines font donc l'objet, en pratique, d'une espèce d'« attribution par défaut », procédé délicat par nature, et qui donne toute son importance à la compétence de principe.

(24) E.g. « nulle capitation ni autre taxe directe ne sera levée... » article I, section 9, § 4 de la Constitution américaine.

(25) Ainsi la fédération a le pouvoir exclusif de légiférer en matière de douanes et de monopoles fiscaux (article 105 de la Constitution allemande).

(26) Cf. *infra* n° 55.

(27) Cf. notamment Charles DURAND, *l'Etat fédéral en droit positif*, in *Le Fédéralisme*, Paris, P.U.F., 1956, 409 pp., pp. 184 ss.

(28) Cf. *supra* nos 44 et 45.

(29) pp. 19-20, cf. *supra* n° 45. Le projet ajoute que ce principe est « communément mis en œuvre dans les Etats fédérés ». Il ne cite cependant pas d'exemple.

Ensuite, on ne voit pas ce qui, par nature, empêcherait une collectivité, quelle que soit sa forme, de s'acquitter de n'importe quelle tâche. Comme l'écrit un commentateur, « aucune entité n'est a priori dans l'impossibilité de s'acquitter d'une tâche, cela dépend exclusivement des pouvoirs qu'on lui confie » (30). Certes, notre siècle a prouvé au-delà de toute discussion que la formule étatique ne permettait plus de répondre à tous les besoins de l'existence. Le développement de la coopération internationale et des processus d'intégration en témoignent à suffisance. Toutefois, les « grands ensembles » qui se partagent aujourd'hui le monde — et au premier rang desquels figurent les Etats fédéraux — ne reposent pas, comme l'état unitaire, sur l'hypertrophie d'une cellule donnée. Tout le problème réside dans la nécessité d'un équilibre harmonieux des composantes et de l'entité composée.

Quant à la notion d'intérêt commun, bien loin de résoudre le problème, elle en suscite un nouveau. Appliquée au fédéralisme, elle détient cette particularité de devenir dangereuse pour le concept de composantes autonomes, moteur même de cette technique d'association (31).

On peut certainement considérer que les matières pour lesquelles un pacte fédéral donne compétence à la fédération relèvent, a priori, de l'intérêt commun des composantes. Par contre on conçoit fort mal un partage de compétences organisé sur la base de l'intérêt commun, critère imprécis par nature et d'un caractère éminent discutabile.

2. Enumération

A. Attributions unanimes.

I. MONNAIE.

50. — Les quatre textes rangent unanimement dans les compétences de la fédération le privilège de battre monnaie.

Seuls les textes de 1947 et de 1962 accordent à cette attribution l'honneur d'une mention supplémentaire, à savoir que la chose est de règle dans tous les Etats fédéraux.

II. SERVICES PUBLICS FÉDÉRAUX.

51. — Le même accord joue, entre les quatre textes, pour ce qui concerne cette seconde rubrique, et ici encore les commentaires n'abondent pas. Nul

ne songe, en effet, à contester que certains services publics relèvent de l'administration fédérale; le tout est de savoir lesquels. Or, nous verrons plus loin que les projets font un statut particulier aux travaux publics, à la poste, à la voirie, aux chemins de fer, aux communications, etc. On peut, dès lors, se demander *quels* sont ces « services publics fédéraux ». Aucune mention n'éclaircit cette énigme (32). En réalité l'existence d'une administration, quelle que soit la nature de cette dernière, ne relève pas à proprement parler, du domaine des compétences (33).

B. Attributions majoritaires.

I. RELATIONS EXTÉRIEURES.

52. — A première vue, l'accord existe, ici encore, entre les textes; tous quatre font des relations extérieures l'une des attributions — et même la première — des institutions fédérales.

Nous eussions donc pu placer ces relations dans les attributions unanimes. Nous ne l'avons pas fait, parce que l'unanimité des rédacteurs ne nous paraît pas réelle.

Relevons d'abord une différence dans la terminologie employée: deux textes — ceux de 1945 (34) et de 1962 (35) — parlent de « relations internationales », un autre — celui de 1938 (36) — de « relations avec l'étranger », et le quatrième (37) emploie tour à tour les deux expressions.

Ne s'agit-il là que d'une nuance formelle?

53. — Rien n'est moins certain. Et l'argumentation d'un commentateur nous paraît ici perti-

(30) FOEDUS, « A propos de trois rapports relatifs au fédéralisme. Statut fédéral ou Statut paritaire? » Journal « La Wallonie » des 14, 15, 16 mars 1962, n° 27.

(31) Ainsi l'exposant le plus récent de la doctrine française refuse-t-il la qualification de fédérale à une constitution qui accorde à l'entité centrale compétence pour « toutes les lois d'un caractère général jugées nécessaires » (DURAND, *Etat fédéral et Confédérations d'Etats*, op. cit., p. 46).

(32) Exception faite du projet de 1945, qui en fournit au moins un exemple, celui des services douaniers (Résolution n° 13, p. 57), cf. *infra* n° 99.

(33) La même remarque s'impose en ce qui concerne la disposition du projet de 1962 qui ajoute à l'attribution des « services publics fédéraux » comme tels à la fédération, l'attribution des « services publics régionaux » aux collectivités fédérées (p. 22).

(34) Résolution n° 7, p. 33.

(35) p. 20.

(36) Nouvel article 20, p. 29.

(37) Rapport 1947, pp. 17 et 47.

nente. « Le projet Truffaut-Dehousse ne parlait pas de relations internationales, mais bien de relations avec l'étranger. Ce n'était pas là qu'un hasard », écrit-il. « Certes, il appartient à la fédération de régler, au mieux de l'intérêt commun, les relations avec tel ou tel Etat étranger. Cela n'est pas contestable. Mais notre époque connaît, spécialement depuis 1945, un accroissement très sensible de la « matière internationale » proprement dite, accroissement qui s'est notamment fait lourdement sentir en matière économique. Le réseau des relations internationales s'est fait de plus en plus serré, les accords économiques se sont multipliés, et la souveraineté des Etats a cédé de plus en plus la place à divers mécanismes, d'abord internationaux, ensuite supranationaux. Or, il n'est écrit nulle part que tous ces problèmes doivent être tranchés par la Fédération, et si peu même que certains de ces organismes accordent un rôle plus ou moins grand à des entités autres que les Etats » (38).

54. — On peut donc croire que l'évolution formelle relevée dans les dispositions des divers documents ne revêt pas un caractère purement fortuit. Certaines précisions apportées par ces textes soutiennent cette interprétation. Ainsi, en 1938, « la Fédération a compétence pour légiférer, sur... les relations avec l'étranger » (39), mais le projet subordonne l'exercice de cette compétence à la participation du gardien des droits des Etats, le Sénat. Le texte attribue à celui-ci un rôle important puisqu'il l'appelle à intervenir, en exigeant une majorité qualifiée, pour « tout traité, et en général tout acte international de l'Etat belge » (40).

Un correctif analogue figure en bonne place dans le projet de 1945 : la Confédération ne « régit les relations internationales » qu'avec l'assentiment du puissant conseil des Etats (41). Le projet ne s'en tient pourtant pas là. Considérant, avec raison, que « dans le monde de demain, le progrès économique et social ne s'accomplira pas seulement sur le plan national (mais) sera largement tributaire de l'action internationale des différents pays » (42) il entend bien que les composantes étatiques ne puissent être tenues à l'écart de ce mouvement ni par l'opposition de leurs consœurs, ni par le mauvais vouloir éventuel de l'organe central. Il propose donc d'aménager, pour les matières réservées aux Etats, « un système spécial de conclusion des traités... : le Gouvernement de chaque état régional

aurait qualité pour proposer au Gouvernement fédéral, qui ne pourrait s'y refuser, d'entamer certaines négociations ou de ratifier, en son nom, certains traités ou conventions » (43).

Enfin, si le rapporteur de 1947 emploie les termes de « relations internationales », allant même jusqu'à préciser qu'il s'agit d'un « véritable monopole » (44), au bénéfice de la fédération, il le fait dans la première partie, doctrinale, de son rapport. Dans la seconde, qui concerne l'application du fédéralisme aux griefs wallons, la mention redevient « les relations avec l'étranger » (45) et le monopole disparaît... alors qu'ici encore l'existence du « verrou de sécurité » au stade du Sénat figure en bonne place (46).

On peut donc conclure que, si ces trois documents attribuent les « relations extérieures » à la fédération, ils le font sans enthousiasme et avec une grande circonspection.

55. — Le projet du Comité Permanent s'inscrit dans une orientation diamétralement opposée. Au stade de la répartition des compétences, en effet, il se borne à attribuer à la fédération « les relations internationales de toutes natures » (47). Mais le texte fournit plus loin, dans les paragraphes consacrés aux problèmes économiques, une précision importante : « C'est la Fédération qui conduit les relations internationales de la Belgique et qui les conduit toutes... (notamment) dans le cadre des institutions mondiales, dans celui des institutions européennes et dans les rapports bi ou plurilatéraux avec les autres Etats » (48).

(38) FOEDUS, *op. cit.*, n° 44; voir à ce sujet les problèmes posés en ce qui concerne la compétence en matière sociale (*infra* nos 113 et ss.), économique (*infra* n° 126 ss.)

(39) Nouvel article 20, p. 29.

(40) pp. 19-20: cf. aussi nouvel article 30, p. 31; Cf. *Institutions fédérales*, n° 18.

(41) Résolution n° 7, p. 33, cf. *Institutions Fédérales*, n° 18.

(42) Résolution n° 7, p. 34.

(43) *Ibid.* M. François PERIN, chargé de cours à la Faculté de Droit de l'Université de Liège, en déduit que « certains traités ou conventions pourraient donc être ratifiés par la Wallonie ou la Flandre seules et non par l'ensemble belge simultanément » (*La Belgique au défi*; Imprimerie coopérative, Huy, s.d.; p. 157). Cette déduction ne nous paraît pas fondée: elle dépasse, comme on le voit, et la lettre et l'esprit du Projet de 1945.

(44) p. 17.

(45) p. 47.

(46) p. 44; cf. aussi d'intéressantes considérations, pp. 55 et ss.

(47) p. 20.

Il s'agit là d'un véritable don fait à la fédération, car le Comité Permanent ne motive pas cette attribution. Notons, d'autre part, que cette plénitude de compétence, la fédération l'exerce sans aucun contrôle, puisque le document de 1962 ne confie au Sénat le rôle de « gardien des droits des Etats » que de façon purement formelle (49).

II. COLONIE.

56. — Les deux premiers projets déléguaient à la fédération une compétence expresse en matière coloniale (50).

Le rapport de 1947 attribuait ce domaine au même bénéficiaire (51), mais dans le cadre de l'attribution de compétence qu'il pratiquait au profit de la fédération en matière de relations extérieures.

Le projet de 1962 ne procède, et pour cause, à aucune attribution à ce point de vue.

III. APPARTENANCE DES INDIVIDUS.

a) Nationalité. (52)

57. — Les quatre documents confèrent tout ce domaine à la fédération (53). Cette attribution, de règle en matière fédérale, ne mériterait aucune remarque, n'était une disposition du projet de 1945 qui crée une exception à cet égard, en stipulant que « c'est aux Etats que les étrangers devront demander la sous-nationalité, celle-ci, une fois accordée, impliquant l'indigénat belge » (54).

b) Emigration et Immigration.

58. — Trois projets attribuent cette matière à la fédération : les trois premiers (55). Encore deux de ceux-ci, les plus récents, expriment-ils des réserves. La corrélation de ces domaines « avec les problèmes de la main-d'œuvre peut cependant déterminer une certaine intervention des Etats fédérés, surtout lorsque ceux-ci ont dans leurs attributions tout ou partie de la législation économique ou sociale » rappelle le rapporteur de 1947 (56).

La même préoccupation avait conduit les auteurs du projet de 1945 à scinder cette compétence, en en attribuant sans restriction l'aspect international au pouvoir central, mais en précisant que celui-ci ne pourrait statuer, quant à l'aspect interne, que « sur l'avis conforme de l'Etat intéressé » (57).

Le silence du projet de 1962 semble devoir s'interpréter comme une attribution tacite à la fédé-

ration. Non seulement la compétence de principe l'indique (58), mais on peut encore tirer argument, à ce point de vue, de la large compétence économique faite par ce projet à la fédération (59).

c) Extradition.

59. — Les deux premiers projets s'accordent à reconnaître compétence à la fédération pour ce domaine (60).

Le texte de 1947, dans sa partie doctrinale, reconnaît que ce problème devrait logiquement relever de l'autorité fédérale, mais constate qu'il n'en va pas toujours ainsi « parce que nous touchons à une matière délicate, sur laquelle les Etats fédérés peuvent ne pas avoir le même sentiment et qu'ils désirent, dès lors, parfois se réserver » (61). Cet argument semble l'emporter, puisque l'extradition ne figure plus parmi les compétences que le texte recommande d'attribuer à une éventuelle fédération belge (62).

Au contraire, le silence du projet de 1962 suggère qu'attribution implicite est faite ici à la fédération (63).

d) Appartenance étatique.

60. — Trois des projets — le texte de 1947 ne se prononce pas sur la question — font de cette manière une attribution expresse, mais ils ne s'accordent pas sur le bénéficiaire. Truffaut et Dehousse attribuent compétence au législateur régional (64); le Comité Permanent à la fédération (65). Quant au projet de 1945, il crée vrai-

(48) p. 26; cf. *infra* nos 113 et 126.

(49) Cf. *Institutions Fédérales*, nos 13 et 18.

(50) Projet 1938, nouvel article 20, p. 29; Projet 1945, résolution n° 7, p. 33.

(51) p. 18.

(52) I.e. appartenance à la fédération.

(53) Projet 1938, p. 21, et nouvel article 20, p. 29; projet 1945, résolution n° 7, p. 33; projet 1947, pp. 18 et 19; projet 1962, p. 20.

(54) Résolution n° 12, p. 53.

(55) Projet 1938, nouvel article 20, p. 29; projet 1945, résolution n° 7, p. 33; projet 1947, pp. 19 et 47.

(56) p. 19.

(57) Résolution n° 7, p. 34.

(58) Cf. *supra* n° 45.

(59) Cf. *infra* nos 126 ss.

(60) Projet 1938, nouvel article 20, p. 29; projet 1945, résolution n° 7, p. 33.

(61) p. 19.

(62) p. 47.

(63) Cf. *supra* n° 45.

(64) Nouvel article 5, pp. 25-26.

(65) p. 20.

semblablement une compétence mixte, puisqu'il se prononce d'abord pour la compétence du législateur fédéral (66), mais parle ensuite de « règles admises par les Etats sur l'acquisition, la conservation et la perte » (67) de cette appartenance.

Pourtant les divergences sont plus apparentes que réelles. Les trois projets, en effet, quelque compétence qu'ils instaurent, stipulent tous que le pacte fédéral devra contenir les dispositions essentielles en la matière.

Notons encore trois dispositions particulières. Le texte de 1938 place à cet égard le législateur régional sous le contrôle de la cour constitutionnelle (68). Le projet de 1962 précise que la constitution fédérale devrait toutefois se limiter sur ce point « à un minimum de dispositions communes... et s'en remettre pour le surplus aux Constitutions régionales » (69). Enfin, le texte de 1945 prévoit que les collectivités fédérées devront conclure « obligatoirement des conventions pour permettre de régler les conflits de sous-nationalité » (70).

IV. ARMÉE.

61. — Si le texte de 1938 attribue compétence à la fédération (71), il stipule immédiatement que cette dernière ne pourra exercer ses pouvoirs que sur la base fixée par une « loi organique » (72) dont le pacte fédéral lui-même établit les règles fondamentales (73). Ces règles limitent fortement le pouvoir de la fédération, car l'armée belge se composera « de contingents fournis par les Régions sur des bases arrêtées annuellement par le Parlement fédéral » (74); un état-major fédéral en assurera la direction unique (75). De plus, la loi organique consacra les principes du recrutement régional et de l'unilinguisme à tous les grades, exception faite de l'état-major fédéral et du commandement de la Région de Bruxelles, tous deux bilingues (76).

62. — Ces principes forment le fond des dispositions du projet de 1945, qui apporte cependant des précisions. Il donne notamment une définition du recrutement régional — qu'il nomme du reste étatique (77) — et prévoit que le parlement fédéral, qui arrête annuellement les bases sur lesquelles les Etats fourniront les contingents, « décidera si ces contingents seront égaux entre eux ou proportionnels au chiffre de la population » (78). En toute hypothèse, ils seront casernés sur le ter-

ritoire de l'Etat dont ils émanent. L'unilinguisme régira d'autre part jusqu'à l'état-major général (79).

63. — Le rapport de 1947 reconnaît que les constitutions fédérales placent l'armée dans les attributions du pouvoir central. Mais il signale que ces constitutions octroient, en général, d'importantes garanties aux Etats-membres, notamment « en ce qui concerne le recrutement, l'affectation territoriale des contingents, l'emploi de l'armée pour le maintien de l'ordre sur le territoire des Etats fédérés, etc... » (80). Ces garanties ne figurent cependant pas dans la répartition des compétences effectuée dans la seconde partie de ce projet.

64. — La fédération bénéficie, aux termes du projet de 1962, d'une compétence plus large. La clause d'attribution porte sur la « défense nationale » (81), terminologie qui recouvre un domaine plus vaste que celui visé par l'expression « armée » qu'utilisaient les projets antérieurs. D'autre part, le texte prévoit simplement qu'une législation fédérale devra intervenir « pour régler le statut linguistique de l'armée et consacrer le système du contingent régional » (82).

V. CULTES.

65. — Deux projets seulement font de ce domaine une compétence de la fédération (83). L'un, celui de 1938, formule sans commentaire cette at-

(66) Résolution n° 12, p. 53.

(67) Ibid.

(68) Nouvel article 5, pp. 25-26; cf. *Institutions Fédérales*, n° 34.

(69) pp. 20-21.

(70) Résolution n° 12, p. 53.

(71) p. 21, nouvel article 20, p. 29.

(72) Cf. *Institutions Fédérales*, n° 15.

(73) Nouvel article 22, p. 30.

(74) Ibid.

(75) p. 21.

(76) Ibid.

(77) « Recrutement opéré séparément dans chacun des trois Etats, de telle manière que l'examen des miliciens au point de vue de leur aptitude physique et des demandes de sursis, de dispense ou de libération soit effectuées par des ressortissants de l'Etat ». Résolution n° 13, p. 55.

(78) Idem., p. 56.

(79) Ibid., cf. *infra* n° 92. Le projet de 1945 établit encore une importante restriction à l'emploi de la force armée pour le maintien de l'ordre: cf. *infra* n° 83.

(80) p. 18.

(81) p. 20.

(82) Ibid.

(83) Le rapport de 1947 ne se prononce pas; le projet de 1945, par contre, attribue compétence aux Etats, cf. *infra* n° 85.

tribution (84). Le texte de 1962 l'explique comme étant « le plus sûr moyen de promouvoir la sauvegarde de la paix religieuse » (85).

C. Attribution spéciale : JUSTICE.

66. — Le projet Truffaut-Dehousse spécifie que « le pouvoir judiciaire est un pouvoir exclusivement fédéral » (86). Cette manière de procéder a le mérite de ne nécessiter ni explication ni commentaire.

C. COMPETENCES DES COLLECTIVITES FEDEREES

1. Méthodologie

67. — Aucun projet n'établit de principe qui gouverne le choix des matières à conférer — ou à réserver, selon le point de vue — aux collectivités fédérées. Nous n'avons, par conséquent, rien à ajouter ici sur cet aspect de la question (87).

Rien ne s'oppose donc à ce que nous distinguons, ici encore, des attributions unanimes, des attributions majoritaires et des attributions spéciales (88).

2. Enumération

A. Attributions unanimes (89).

I. EDUCATION POPULAIRE.

a) Définition.

68. — Trois projets ont recours à ce terme, mais dans des sens différents. Pour ceux de 1947 et de 1962, l'éducation populaire relève, au même titre que les beaux arts, les loisirs ou la radio, d'un domaine plus vaste intitulé « culture » (90). Le projet de 1945, au contraire, dénomme « éducation populaire » un ensemble de matières spécifiques, telles le folklore, le tourisme, les loisirs (91). Cette façon de procéder nous a paru la meilleure. Aussi l'avons-nous imitée.

b) Contenu.

69. — Plusieurs matières viennent s'inscrire dans cette compétence étatique, soit que les trois projets eux-mêmes les énumèrent, comme les loisirs, le tourisme, et la radio, soit que deux d'entre eux les suggèrent sans que le troisième s'y oppose : ainsi la jeunesse, les beaux-arts, ou l'éducation populaire « sensu stricto ».

On peut hésiter plus longuement sur le sort des domaines que ne mentionne que l'un des projets. Parmi ces matières moins fortunées, il semble que le folklore, auquel seul le projet de 1945 fait allusion, puisse sans inconvénient être considéré comme rentrant dans les clauses générales des autres textes. D'autre part, si le projet de 1962 fournit la seule mention de la télévision, on peut penser que l'état de la technique est l'unique cause du mutisme des documents antérieurs. La seule véritable lacune concerne le statut de la presse, dont nous retiendrons que le projet de 1945 faisait une compétence étatique (92).

c) Modalités de compétence.

70. — Les attributions effectuées par les premiers projets ne nécessitent pas de commentaires : aucune restriction ne les accompagne. Le projet de 1962 adopte des positions plus modérées. En ce qui concerne le tourisme par exemple (93), il soustrait de cette matière la « propagande touris-

(84) p. 21; nouvel article 20, p. 29.

(85) p. 21.

(86) Nouvel article 19, p. 29. Les projets de 1945 et de 1962 en font au contraire une compétence mixte (cf. *infra* nos 110-111). Le rapport de 1947 n'y fait aucune allusion.

(87) Le projet de 1962, récapitulant les domaines qu'il assigne à la gestion des composantes, constate qu'il s'agit « en ordre principal, (de) ce qui touche de très près à la culture, à la langue, à la sensibilité et à l'administration immédiate de la population de chaque région » (p. 22). L'emplacement de cette remarque, comme son contenu, semblent indiquer que c'est la constatation occasionnelle, et non position de principe.

(88) Cf. *supra*, n° 48.

(89) Nous avons cru pouvoir classer dans cette catégorie certains domaines que le projet Truffaut-Dehousse ne mentionne pas. Il appert clairement, en effet, des termes auxquels ce texte a recours, et ce à plusieurs reprises, que les collectivités fédérées ont compétence pour légiférer sur toutes les matières que le pacte fédéral projeté n'attribue pas expressément à la fédération (nouvel article 10, p. 27; p. 18; cf. aussi *supra*, n° 44). Or, il est indiscutable que les domaines en question ne relèvent ni explicitement ni implicitement des attributions de la fédération (cf. nouvel article 20, p. 29). On peut croire en outre que la solution adoptée reste conforme à l'esprit du projet et de ses auteurs.

(90) Projet 1947, p. 20; projet 1962, p. 22.

(91) Résolution n° 7, p. 33.

(92) Les projets de 1947 et de 1962 mentionnaient aussi la réglementation de l'emploi des langues. Il s'agit en réalité d'une compétence mixte, cf. *infra*, nos 93 ss. Enfin, le rapport de 1947 énumérait encore l'enseignement à tous les degrés et les sports; le premier domaine paraît mériter une rubrique spéciale (cf. *infra*, n° 78), le second ressort, selon nous, à la matière de la santé publique (cf. *infra*, n° 71).

(93) p. 25. Domaine que l'on peut s'étonner de voir mentionner non pas dans la rubrique « culture » mais dans celle des « Travaux publics et des communications ». L'étonnement du lecteur peut être d'autant plus grand que ce même projet déclarait embrasser, sous le vocable de « culture », non seulement jeunesse, loisirs, beaux arts, etc., mais aussi, « d'une façon générale, tout ce que la vie moderne a ajouté à ces notions devenues classiques » (p. 22).

tique à l'étranger » qu'il attribue à la fédération (94).

II. SANTÉ PUBLIQUE.

71. — La vie moderne semble devoir imposer, en ce domaine plus peut-être qu'en aucun autre, une coopération permanente et profonde des nations. Aussi peut-on s'étonner de voir nos projets unanimes — y compris ceux-là qui accordent au pouvoir central les compétences internationales les plus larges — attribuer ici des pouvoirs aux collectivités étatiques (95). Seul, le projet de 1945 précise sa pensée par une énumération. Selon lui, la « santé publique » recouvre l'hygiène, les sports et l'éducation physique, le logement, le contrôle des denrées alimentaires, l'art de guérir, la médecine sociale, le régime de l'alcool, etc... (96).

B. Attributions majoritaires.

I. POLITIQUE SOCIALE.

a) 1938 : une option non équivoque.

72. — Nous aurons l'occasion de constater plus loin qu'en ce qui concerne la politique économique le projet Dehousse-Truffaut n'est pas des plus explicites (97) ; toutefois, si l'on veut se donner la peine d'analyser objectivement ce document, on est conduit à constater qu'en matière sociale aucune équivoque n'est possible. En effet, le texte de 1938 dispose à trois reprises (98) que les Etats sont pleinement compétents dans le domaine de la politique sociale (99).

Ce premier point noté, une autre remarque s'impose. Dans le but d'éviter un progrès trop inégal entre les différentes parties du pays, le texte de 1938 prévoit l'insertion dans la constitution fédérale d'un nouvel article 8 contenant un minimum de droits économiques et sociaux pour tous les Belges. « L'énoncé de ces droits est emprunté à l'article 427 du Traité de Versailles, article connu sous le nom de Charte du Travail et qui a eu, en son temps, un immense écho » (100).

On constate donc déjà dans ce premier document une préoccupation — celle d'éviter entre Flamands et Wallons un écart trop marqué dans le domaine du progrès social — et une inspiration — celle de la Charte internationale du Travail — que nous allons retrouver dans le projet de 1945.

b) 1945 : l'épanouissement.

73. — « Un des vœux les plus vifs des démocrates wallons est de donner à la Wallonie la possibilité de bâtir elle-même l'édifice social répondant à ce que réclame la grande majorité de son corps électoral. La mention de la législation sociale et industrielle dans les attributions des Etats fédérés revêt donc la plus haute importance » (101). C'est en ces termes que les auteurs du projet de 1945 rangent résolument la politique sociale dans la sphère des compétences étatiques. Ils précisent d'ailleurs clairement ce qu'il convient d'entendre par « législation sociale et industrielle » : « la protection du travail, la prévoyance sociale, la bienfaisance publique, la protection de l'enfance, la législation relative aux classes moyennes et aux autres classes sociales, la réglementation des professions, celle des établissements dangereux, insalubre et incommodes, etc. » (102). Si l'on ajoute à cette énumération « la santé publique » qui, elle-même, regroupe diverses matières (103), on voit que le projet Dehousse-Troclet a le souci d'assurer aux Etats une compétence sans réserve en matière sociale.

74. — Il y a plus. Le projet Dehousse-Truffaut, on le sait, proclamait la compétence des Etats en matière sociale, mais n'en tirait aucune conséquence quant aux attributions de la fédération qui restait notamment compétente en ce qui concerne les « relations avec l'étranger » (104), l'émigration et l'immigration. Le projet Dehousse-Troclet va plus loin et s'appuie sur l'introduction de la politique économique et sociale dans la sphère des compétences étatiques pour restreindre certaines pré-

(94) p. 25.

(95) Projet 1945, résolution n° 7, p. 33; projet 1947, pp. 21 et 47; projet 1962, p. 22.

(96) Résolution n° 7, p. 33.

(97) Cf. *infra*, n° 122.

(98) p. 22; nouvel article 10, p. 27 note 1, p. 27.

(99) M. François PERIN semble adopter un point de vue quelque peu différent. En effet, liant dans son analyse la politique économique et la politique sociale, il écrit : « Le problème était resté dans la confusion dans le projet DEHOUSSE-TRUFFAUT de 1938, qui ne parlait que de « législation sociale et industrielle » sans bien définir la signification de ces termes » (op. cit., p. 163). Exacte en ce qui concerne la lettre du projet de 1938 en matière de politique économique (cf. *infra*, n° 122), cette observation nous paraît sans fondement quant à l'option du même document dans le domaine de la politique sociale.

(100) Fernand DEHOUSSE, Rapport 1947, p. 53.

(101) Projet 1945, Résolution n° 7, p. 32.

(102) Ibid.

(103) Cf. *supra*, n° 71.

(104) Cf. *supra*, n° 54.

gatives du pouvoir fédéral. D'abord, ce dernier document souligne que le double problème de l'émigration et de l'immigration présente un « caractère mixte » (105). Son aspect international relève du pouvoir fédéral (avec la réserve que nous allons signaler), son aspect interne est lui aussi réglé par la fédération mais celle-ci ne peut dans ce cas statuer que sur l'avis conforme de l'Etat intéressé » (106). D'autre part le projet de 1945, soulignant que « dans le monde de demain le progrès économique et social ne s'accomplira pas seulement sur le plan national » (107) constate que certaines difficultés peuvent surgir à raison du fait que si le pouvoir fédéral régit les relations internationales, les Etats sont seuls compétents en matière économique et sociale. Cette double considération conduit les auteurs du texte à « aménager un système spécial de conclusion des traités » (108) que nous avons examiné plus haut (109) et qui confère aux Etats un rôle moteur.

75. — Parmi toutes les matières qui font l'objet de la répartition des compétences, les auteurs du texte de 1945 accordent au domaine social le plus vif intérêt. Cette sympathie nettement affirmée a des sources multiples.

D'abord, les membres de la Commission liégeoise des affaires wallonnes sont soucieux d'ouvrir à la Wallonie de larges possibilités d'épanouissement. Ils considèrent en effet que, débarrassée du « freinage conservateur flamand » (110), « rendue à elle-même » (111), « maîtresse de son sort (en cette matière), la Wallonie pourrait désormais marcher hardiment de l'avant dans la voie du progrès social » (112). Est-ce à dire qu'ils sont mûs uniquement par des préoccupations wallonnes? Il s'en faut de beaucoup!

Animés, comme les auteurs du projet de 1938, par les principes de la Charte internationale du Travail, ils élargissent et adaptent les droits proclamés par celle-ci. Soucieux de « protéger les travailleurs par delà les communautés étatiques et au-dessus d'elles » (113), ils proposent l'inscription dans le Pacte fédéral d'un « minimum de droits économiques et sociaux, établi selon les plus larges conceptions modernes » (114). Ils insistent pour que « chaque Constitution étatique soit également tenue de garantir un certain nombre de droits économiques et sociaux parmi lesquels figureront : le droit au travail, le minimum vital de salaire,

l'assurance sociale, la liberté syndicale, le droit à l'instruction gratuite, la limitation de la durée du travail, etc... » (115). Les auteurs du projet stipulent nettement que cette mesure a « pour but d'éviter, entre les trois Etats, un déséquilibre résultant de leurs progrès inégaux » (116).

Leur volonté est on ne peut plus claire. Joignant le socialisme à l'internationalisme, ils soulignent que « la démocratie ne doit pas se contenter d'affirmer les droits politiques de l'homme et du citoyen » (117), qu'il importe « d'affirmer aussi dans les lois fondamentales, les droits économiques et sociaux des travailleurs » (118). En dépassant le stade libéral des libertés classiques, ils entendent assurer à l'ensemble de la classe ouvrière des garanties solides. Ainsi que l'écrivait Fernand Dehousse en 1947, confiants dans « la vertu de l'exemple », ils veulent « raccourcir la distance entre la Flandre et la Wallonie », « développer chez les travailleurs flamands, le désir de bénéficier des mêmes avantages qui découleront, pour leurs camarades wallons, de l'inscription de la législation sociale dans la compétence des Etats fédérés » (119).

Wallons certes, fédéralistes bien sûr, internationalistes aussi, les membres de la Commission liégeoise des affaires wallonnes pensaient avant tout en démocrates et en socialistes (120).

c) 1947 : la confirmation.

76. — Après avoir rappelé l'essentiel des dispositions des projets de 1938 et de 1945, l'auteur du très précieux rapport de 1947 a montré, nous l'avons vu ci-dessus, quelles raisons militaient en faveur de l'inscription de la législation sociale dans les compétences étatiques.

(105) p. 34.

(106) Ibid., cf. *supra*, n° 58.

(107) Ibid.

(108) Ibid.

(109) Cf. *supra*, n° 54.

(110) p. 8.

(111) Ibid.

(112) p. 32.

(113) p. 52.

(114) Ibid.

(115) p. 54.

(116) p. 52.

(117) Ibid.

(118) Ibid.

(119) p. 54.

(120) A ce sujet, comparer avec J. VAN EYNDE, in *Le point de vue flamand sur les relations culturelles et linguistiques en Belgique*; « Res Publica », vol. V, n° 1, p. 7.

Il confirme, en outre, le caractère normal de cette mesure et le fait avec force. « Insister nous semble superflu : tous les projets de fédéralisme rangent la législation sociale parmi les attributions des Etats fédérés. Une solution semblable se retrouve, d'un autre côté, dans presque tous les pays où le fédéralisme constitutionnel a prévalu » (121).

77. — Tout autre est la répartition de compétence qu'effectue, en matière sociale, le projet de 1962.

Celui-ci organise à cet égard une compétence mixte. On en trouvera la description plus loin (122).

II. ENSEIGNEMENT.

78. — Trois des projets que nous analysons ont opté, dans les termes les plus nets et quelquefois les plus incisifs, pour la plénitude de compétence des Etats fédérés dans ce domaine.

Le texte de 1938 qui, fidèle à sa clause de compétence de principe, n'énumère d'ailleurs à titre exemplatif que six compétences étatiques, place au premier rang de celles-ci : « l'enseignement à tous les degrés » (123).

Le projet de 1945 adopte la même position, en ajoutant que l'enseignement forme la base de l'autonomie culturelle des Etats (124).

Enfin, le rapport de 1947 se prononce par deux fois dans le même sens (125), voyant même là « un des traits distinctifs du fédéralisme constitutionnel » (126).

Le projet de 1962, au contraire, qui fait de l'enseignement une compétence mixte, en organise le partage en attribuant les pouvoirs les plus larges à la fédération (127).

III. MAINTIEN DE L'ORDRE.

a) Importance du problème.

79. — « L'Etat fédéral », écrivait Fernand Dehousse en 1947, « est essentiellement un état d'équilibre : équilibre des Etats fédérés, équilibre du besoin d'union et du besoin de liberté » (128). Cette profonde vérité ne se manifeste nulle part avec plus d'acuité que dans le domaine du maintien de l'ordre. Cela résulte de la nature même de la matière, appelée par définition à ne prendre toute

sa signification que dans les périodes de crise. Les juristes ont donc, de tout temps, apporté leur soin à la mise en place d'un système d'intervention qui permette au régime constitutionnel d'un Etat donné de surmonter les obstacles, même les plus imprévus, au mieux de l'intérêt général. Or cet intérêt général peut, dans un Etat fédéral, se heurter à celui, non moins légitime, de l'une ou l'autre collectivité étatique. C'est pourquoi le « maintien de l'ordre » apparaît, toujours et partout, comme un « nœud » du processus fédéral.

b) Solution fédéraliste.

80. — Traditionnellement — et la logique suggère cette solution — les systèmes fédéraux recourent ici à une compétence mixte. Le rôle moteur appartient à la collectivité fédérée : le maintien de l'ordre tombe, au départ, sous sa responsabilité. Mais la répartition des compétences a pu priver la collectivité fédérée de l'essentiel de sa force coercitive. Elle peut se trouver dépourvue devant un danger imminent. Quoi de plus naturel, alors, pour elle, que se tourner vers le pouvoir central et de faire appel à son aide ?

« En se fédérant, les Etats membres ont transféré au Gouvernement central beaucoup de leurs moyens de coercition et, en retour, toutes les constitutions fédérales prévoient que l'aide fédérale doit être apportée aux Gouvernements d'Etats dans le cas où ceux-ci ne seraient pas capables de faire appliquer leurs propres lois, de maintenir l'ordre ou de faire respecter la Constitution » (129)

Cependant, l'équilibre des entités fédérées, essentiel au principe fédératif même, exige que le pouvoir central ne puisse, sous le prétexte du maintien de l'ordre, intervenir *manu militari* dans la sphère d'autonomie d'une de ses composantes. Aussi, la plupart des constitutions fédérales instaurent-elles, au bénéfice des collectivités fédérées, une garantie importante en stipulant que l'intervention du pouvoir central doit toujours être sollicitée.

(121) p. 53.

(122) Cf. *infra*, nos 113 ss.

(123) Nouvel article 10, p. 27.

(124) Résolution n° 7, pp. 31 et 32.

(125) pp. 20 et 47.

(126) p. 54.

(127) pp. 22-23; cf. *infra*, n° 112.

(128) p. 21.

(129) *Etudes sur le Fédéralisme*, op. cit., vol. I, pp. 140-141.

e) *Dispositions des projets.*

81. — Nous avons dit la parcimonie avec laquelle le projet Truffaut-Dehousse énonce les compétences des Etats : le maintien de l'ordre prend rang parmi les plus importantes (130).

Le texte de 1945, lui aussi, attribue à cet égard toute compétence aux collectivités fédérées (131).

Plus conforme, à première vue, aux enseignements de la doctrine et de la pratique, mais non moins certaine, telle apparaît la prise de position du rapporteur de 1947. Dans la partie théorique, il écrit : « En règle, ce sont les Etats fédérés qui se voient reconnaître qualité pour... traiter (ce problème). Cette situation, qui semble dangereuse à certains, parce que, selon eux, elle est susceptible de faciliter d'éventuels séparatismes, n'a pas engendré, dans la pratique, d'effets propres à légitimer de telles appréhensions. Elle n'exclut d'ailleurs ni la possibilité d'un contrôle, ni celle de la superposition, comme aux Etats-Unis d'Amérique, d'une police fédérale aux polices d'Etats » (132). Ce rappel doctrinal n'empêche cependant pas le rapporteur, quand il en vient à l'application des solutions fédéralistes aux problèmes wallons de placer le maintien de l'ordre dans la compétence des Etats, et ce, sans réserve aucune (133).

82. — Ce triple accord se voit renforcé par l'emploi commun d'une phraséologie particulière ; car les trois textes ajoutent au maintien de l'ordre son corollaire, « ses manifestations tangibles » (134) : la *police* et la *gendarmerie* (135).

83. — Le projet de 1945 contient, en ce qui concerne le maintien de l'ordre, une disposition des plus intéressantes et qui nous paraît devoir être reproduite ici :

«... il appartient à chaque Etat d'assurer le maintien de l'ordre sur son territoire. (Le pouvoir central) ne possède donc pas le droit d'employer l'armée à cette fin. Pour qu' (il) le fasse, il lui faut une demande expresse provenant de l'Etat intéressé. Encore ne pourra-t-(il) faire usage, en pareil cas, que du contingent recruté dans cet Etat. La mise en action d'un autre ou des deux autres requerra pareillement la demande expresse du Gouvernement étatique intéressé » (136).

La précision de la terminologie et du style témoigne de l'importance accordée par les auteurs

du texte à cette restriction. Celle-ci s'inscrit du reste dans la ligne de la doctrine fédéraliste (137).

84. — Le rapport du Comité Permanent ne mentionne pas l'existence du problème. Il n'attribue donc expressément compétence ni à la *fédération* ni aux *collectivités fédérées*. Comme nous l'avons dit plus haut, ce silence doit, à notre avis, s'interpréter comme une attribution implicite au pouvoir central (138).

C. Attribution spéciale : CULTES.

85. — Nous avons déjà signalé (139) que le projet de 1945 attribuait compétence aux *collectivités fédérées* en ce domaine. Il part pour ce faire du principe que la logique du *fédéralisme* commande de ne placer dans la *compétence* du pouvoir central que des *matières d'intérêt fédéral*, ce qui n'est pas, selon lui, le cas des « *cultes* » (140).

D. COMPETENCES MIXTES

1. Notion

86. — Il s'agit de compétences dont aucune entité ne reçoit l'attribution exclusive, de *domaines* où les *collectivités fédérées* et la *fédération* exercent, selon certaines modalités, leurs *pouvoirs propres*.

La doctrine la plus récente (141) relève trois espèces de compétences mixtes :

a) Les organes fédéraux détiennent, soit en vertu du pacte fédéral, soit par l'effet d'une *interprétation* de ce pacte, certaines *compétences à titre facultatif*, et, tant qu'ils n'exercent pas leurs *pouvoirs*, la *matière* est régie par les *collectivités fédérées*.

b) Le pacte fédéral accorde une *compétence pleine et entière* aux *collectivités fédérées*, mais

(130) Nouvel article 10, p. 27.

(131) Résolution n° 7, p. 33.

(132) p. 21.

(133) p. 47.

(134) Projet 1947, p. 21.

(135) Ibid.; projet 1938, nouvel article 10, p. 27; projet 1945, résolution n° 7, p. 33.

(136) Résolution n° 13, p. 56.

(137) Cf. *supra*, n° 74.

(138) Cf. *supra*, n° 45.

(139) Cf. *supra*, n° 65.

(140) Résolution n° 7, p. 33.

(141) Cf. notamment DURAND, *op. cit.*, pp. 44 ss.

subordonne leurs actes au contrôle d'un organe fédéral.

c) Le pacte fédéral attribue, en un domaine déterminé, compétence à la fédération pour poser les principes régulateurs, et aux collectivités fédérées pour en assurer l'application.

Aucun des projets n'emploie le terme de « compétence mixte » (142), mais tous recourent à cette technique. Cependant, leurs dispositions ne correspondent pas nécessairement aux critères doctrinaux. Elles sont, au contraire, avant tout le fruit des exigences de la réalité. On remarquera néanmoins que toutes les compétences mixtes instaurées par les projets rejoignent *grosso modo* le troisième des types classiques ci-dessus relevés.

2. Enumération

A. Attributions unanimes (143).

I. DROIT.

a) Problématique.

87 — Le droit, comme tel, ne se présente guère, à vrai dire, comme un domaine au sens où nous avons pris ce terme jusqu'ici, c'est-à-dire comme une matière susceptible d'être placée, en tout ou en partie, dans le ressort de l'une ou l'autre entité. Pourtant, les quatre projets sans exception ont choisi cette solution. La comparaison l'emportant dans ce tableau sur la critique, nous ne pouvons que les imiter.

D'autre part, les projets emploient presque indifféremment — et en tout cas le plus souvent sans les définir — les termes « droit » et « législation ». Cette ambiguïté ne facilite pas, elle non plus, la tâche du commentateur (144).

b) Sens général des attributions.

88. — Schématiquement, la répartition reste identique de projet à projet. Sont attribuées aux Etats : la *législation sociale*, la *législation industrielle*, la *législation économique* (145). Inversement, les projets donnent compétence à la fédération pour : le *droit civil*, la *procédure pénale* (146).

c) Modalités de compétence.

89. — Le projet de 1945 distrait, de l'ensemble du *droit civil*, « un certain nombre de questions à l'égard desquelles Flamands et Wallons n'ont pas

les mêmes conceptions morales » — état et capacité des personnes, successions, donations et testaments — « ou bien pour lesquelles la compétence des Etats se justifie par les attributions économiques... reconnues à ceux-ci » — ainsi le bail à ferme (147)

Le rapport de 1947 introduit, pour la première fois, la technique de la compétence mixte à l'intérieur même des disciplines juridiques, en constatant que la plupart des constitutions fédérales « font rentrer, dans l'orbite du pouvoir central, tout ou partie du droit civil, de la procédure civile, du droit commercial... » (148).

Le Comité Permanent reprendra cette distinction, et effectuera les attributions de compétence « en tout ou en partie » (149). A ce sujet, le projet formule plusieurs réserves. La première, qui touche au *droit pénal*, exprime la possibilité que le droit de grâce et l'amnistie relèvent des Etats fédérés. La seconde établit un partage des compétences beaucoup plus strict en matière de législation économique, sociale et industrielle : la fédération y établira « les mesures de caractère fondamental », les collectivités fédérées restant compétentes « pour les dispositions de caractère complémentaire » (150).

En comparaison des autres projets, la compétence des Etats se voit ici limitée dans une propor-

(142) Tout au plus le texte de 1962 distingue-t-il — il est le premier à le faire — une catégorie de matières qu'il ne qualifie pas mais qui, de son aveu même « offrent, de nos jours un tel degré de complexité et d'interpénétration qu'il devient impossible de procéder à une répartition tranchée des compétences, et qu'il faut recourir, dans toute l'acceptation du terme, à un partage » (p. 19). Un commentateur a parlé, à ce sujet, de compétences spéciales (FEDUS, *op. cit.*, nos 41 ss.).

(143) Rien ne s'oppose à ce que nous procédions ici encore à la distinction en « attributions unanimes », « attributions majoritaires » et « attributions spéciales ». Cf. *supra*, n° 48.

(144) Ainsi le projet de 1945, qui attribue aux collectivités compétence pour la « législation relative au commerce » (Résolution n° 7, p. 32), précise plus loin que la fédération « légifère sur l'entièreté... du droit commercial » (*idem*, p. 34). Il y aurait beaucoup à dire sur ce point comme sur le sort que mériterait la jurisprudence des tribunaux des Etats fédérés, dans des domaines où « le droit » est attribué à la fédération.

(145) Projet 1945, résolution n° 7, p. 32; projet 1947, p. 11; projet 1962, pp. 26 ss. Le projet de 1938 ne mentionne pas la législation économique; nouvel article 10, p. 27. Sur la base de l'interprétation fournie ci-dessus (cf. *supra*, n° 44) on peut conclure dans le sens de la compétence des Etats. Cf. aussi le domaine économique *infra*, nos 120 ss.

(146) Projet 1938, nouvel article 20, p. 29; projet 1945, résolution n° 7, p. 34; projet 1947, p. 19; projet 1962, p. 21.

(147) Résolution n° 7, p. 34.

(148) p. 19.

(149) Projet 1962, pp. 21 et 22.

(150) Projet 1962, pp. 27-28. Il s'agit donc bien, ici, d'un type donné de compétence mixte (cf. *supra*, n° 79; cf. aussi le domaine économique *infra*, nos 125 ss.).

tion considérable. De surcroît, le texte précise que les collectivités étatiques devront veiller à ce que ces « dispositions de caractère complémentaire » n'aillent pas à l'encontre de la règle générale (151)

II. EMPLOI DES LANGUES.

a) Principe

90. — Le dualisme linguistique du pays fournissant l'une des motivations les plus anciennes du fédéralisme wallon, les textes s'accordent évidemment sur ce point. Leur principe peut être qualifié de « liberté tempérée » : liberté des entités fédérées d'une part, tolérance mutuelle au stade de la fédération de l'autre.

b) Applications.

91. — Ce principe directeur doit toutefois se déduire, quant au projet de 1938, des modalités d'application de celui-ci, qui ne le formule pas. En ce qui concerne les collectivités fédérées, les lois étatiques régleront l'emploi des langues dans les administrations régionales et communales « sur la base de l'unilinguisme en Flandre et en Wallonie, du bilinguisme dans la région de Bruxelles » (152). Au niveau de la fédération, les auteurs inscrivent dans le pacte fédéral lui-même la teneur des dispositions que certaines lois fondamentales devront instaurer (153).

Ces dispositions, un double trait les caractérise.

En premier lieu, qu'il s'agisse de l'armée (154), de la justice (155), ou de l'administration (156) elle-même, le texte prévoit, pour les services ou les institutions locales, l'unilinguisme en Flandre et en Wallonie, le bilinguisme à Bruxelles. Tant dans l'administration que dans la magistrature, la connaissance des deux langues ne pourra être imposée à aucun degré de la hiérarchie (157). Enfin, les communications de l'administration fédérale aux administrations régionales et communales ou aux particuliers se feront dans la langue de la région et, pour la région de Bruxelles, dans les deux langues (158).

En second lieu, le document stipule que les services centraux devront être en toute hypothèse réduits au minimum.

92. — Le texte de 1945, au contraire, tresse un réseau de dispositions autour du principe qu'il fait figurer dans le pacte sous la forme suivante :

« L'emploi des langues est réglé par chacun des Etats membres de la (fédération). Les lois fédérales de protection régiront cet emploi en ce qui concerne l'Armée, l'Administration fédérale, les établissements para-étatiques et autres organismes fédéraux » (159).

Ces « lois fédérales de protection », que le projet intitule plus loin « lois fondamentales de protection des collectivités étatiques » (160), instaurent, comme nous l'avons signalé, le bilinguisme dans les services supérieurs, qu'il s'agisse de l'armée (161), de l'administration (162) ou des établissements paraétatiques (163).

Quant aux Etats, le projet reconnaît que la formule « aura vraisemblablement pour conséquence l'unilinguisme en Flandre et en Wallonie » (164).

Les notions de « bilinguisme et d'unilinguisme » ont ici un sens particulier. Le texte de 1945, en effet, maintient aux citoyens le droit d'user de la langue de leur choix, droit qu'il assortit de garanties qui en font effectivement un droit « absolu » (165). Ainsi, les communications de l'administration fédérale aux administrations étatiques se feront dans la langue choisie par ces dernières (166), avec ce corollaire que les communications avec les services bruxellois ne seront bilingues que si ces services, ou les administrations dont ils dépendent, n'ont pas opté pour un unilinguisme (167).

(151) Ibid.

(152) Nouvel article 7, p. 27.

(153) Cf. *Institutions Fédérales*, n° 15.

(154) Nouvel article 22, p. 30; cf. *supra*, n° 61.

(155) Nouvel article 21, p. 29; cf. *supra*, n° 66.

(156) Nouvel article 7, p. 26; cf. *supra*, n° 51.

(157) Le texte est formel à ce point de vue (cf. nouvel article 7, p. 26; nouvel article 21, p. 29). On relève une fois seulement un exemple de bilinguisme au stade fédéral: celui de l'état-major général (cf. *supra*, n° 62). Le texte ne stipule rien, au contraire, en ce qui concerne la « Cour suprême constitutionnelle ».

(158) Nouvel article 7, al. 2, p. 26.

(159) Résolution n° 4, p. 21. Rappelons que le laconisme de la formule s'explique notamment par le principe de l'uniformisation ethnique de la collectivité fédérée, qui permet au projet de faire inscrire dans le pacte fédéral le « principe » qu'il n'existera en Belgique aucun problème de minorités..

(160) Cf. *Institutions Fédérales*, n° 15.

(161) Cf. *supra*, n° 62. L'unilinguisme est ici de règle jusqu'à, et y compris l'état-major général, qui disposera toutefois de traducteurs et d'interprètes (Résolution n° 13, p. 56). Le seul cadre bilingue sera donc le commandement du contingent bruxellois (ibid.).

(162) Résolution n° 13, p. 55.

(163) Ibid.

(164) Résolution n° 4, p. 21.

(165) Résolution n° 13, p. 55.

(166) Idem, p. 56.

(167) Ibid.

Plus importante encore est la réserve qui s'applique aux communications de la fédération avec les particuliers. Celles-ci devront se faire dans la langue des intéressés, sans que la sous-nationalité puisse servir même de présomption à cet égard (168). Il semble donc que l'on puisse parler à propos du projet de 1945, d'un unilinguisme purement interne.

93. — Le rapport de 1947 fait attribution, dans sa partie doctrinale, d'une plénitude de compétence aux collectivités pour l'emploi des langues (169). Il précise cependant, dans la seconde partie, qu'à l'échelon fédéral, naturellement, le bilinguisme s'imposerait. « Le bilinguisme des services, bien entendu, non celui des fonctionnaires » (170).

94. — Le projet de 1962 imite, sur ce point, le laconisme de son prédécesseur. Il se borne, en effet, à noter que la solution de ce problème, « cauchemar de l'Etat unitaire », relève de la plus grande simplicité : « chacun légifère sur son plan propre, la Fédération dans les domaines de la compétence fédérale, les Etats fédérés et Bruxelles dans ceux de la compétence régionale » (171). Dans la mesure où ce projet accorde à la fédération une compétence élargie, il réduit ici une compétence traditionnellement étatique. Enfin, on peut considérer comme tout à fait caractéristique que ce projet, face aux dispositions si fouillées des textes de 1938 et de 1945 (172), ne prévoit rigoureusement aucune directive quant à la façon dont le pouvoir central devra utiliser une compétence dont on peut dire, désormais, qu'elle est pratiquement discrétionnaire.

On ne s'étonnera donc pas que le Congrès de Charleroi ait jugé bon d'amender sur ce point le projet du Comité Permanent. La résolution finale de ce Congrès consacre, en effet, le principe de l'unilinguisme régional. Par ailleurs, elle déclare s'opposer « au renforcement du bilinguisme individuel préconisé par les projets actuellement en discussion au Parlement » (173). Enfin, la même résolution aborde le problème de l'enseignement des langues vivantes, pour lequel elle réclame le libre choix des intéressés (174).

III, FINANCES ET FISCALITÉ.

a) Importance de la question.

95. — Le bon sens seul suffirait, nous semble-t-

il, à suggérer la toute-puissance des dispositions financières et fiscales, sans le support desquelles aucune entité, ni fédérée ni fédérale, ne peut assurer les tâches que lui confie la répartition des compétences. D'autre part, nul n'ignore plus l'utilisation que les gouvernements font, aujourd'hui, de la fiscalité dans des buts économiques ou sociaux. Le seul problème de l'incidence des attributions à cet égard pourrait servir de thème à une longue étude. C'est dire que nous ne pourrions que parcourir rapidement les dispositions des différents projets, en tentant de dégager leurs principales caractéristiques. La grande prudence, voire la timidité avec laquelle, au moins en apparence, les rédacteurs ont abordé ce domaine, ne simplifiera pourtant pas notre tâche. Enfin, on relèvera une évolution qui a pour effet d'opposer diamétralement les projets entre eux, et pour conséquence d'empêcher la mise en évidence d'un principe conducteur.

b) Problématique.

96. — Une fois de plus, c'est au précieux rapport de 1947 qu'il faut se rapporter pour bien comprendre l'optique des auteurs de différents projets. Ce texte distingue les finances fédérales de celles des Etats, mais se consacre exclusivement aux problèmes posés par l'organisation des premières. Plusieurs systèmes, rappelle-t-il, sont concevables pour les alimenter : « D'ordinaire, on affecte au trésor fédéral les revenus des douanes, ce qui est tout à fait compréhensible, puisque l'Etat fédéral constitue un territoire douanier unique. Ces revenus n'étant toutefois pas suffisants, il est fait appel à d'autres ressources sous la forme, surtout, de cotisations payables par les Etats fédérés. Ces cotisations peuvent être fixes, ou bien proportionnées au montant de certains impôts, selon des bases qui sont des plus changeantes. Il arrive enfin que l'Etat fédéral lève lui-même des impôts déterminés. Normalement cependant, l'assiette, le taux

(168) Ibid.

(169) p. 20.

(170) p. 47.

(171) p. 22.

(172) Le rapport de 1947 n'établit aucune garantie; mais ce mutisme, rappelons-le, ne doit pas surprendre puisque ce texte ne vise qu'à définir les points clefs de la structure fédérale.

(173) *Directives et Documentation* (Bulletin intérieur du P.S.B.), X^e année, n^o 3, avril 1962, p. 18.

(174) Ibid.

et la perception des impôts en général sont de la compétence des États fédérés » (175).

97. — Or, sur ce point, la doctrine dominante fournit une approche toute différente. Ainsi, Bowie et Friedrich :

« Dans les systèmes fédéraux, la taxation peut être organisée de différentes façons, en raison des circonstances diverses, et la pratique des États fédéraux existants varie largement. De façon générale, il existe trois variantes : 1° toutes les taxes sont levées par les États composants, et une contribution fixe est versée aux autorités fédérales pour couvrir leurs besoins ; 2° toutes les taxes sont levées par les autorités fédérales et des contributions fixes sont versées par elles aux États ; 3° le pouvoir de taxer est réparti entre le gouvernement fédéral et les États composants. Il est caractéristique que la plupart des systèmes fédéraux ont opté pour le troisième procédé, le plus en harmonie avec les fondements mêmes du fédéralisme » (176).

Durand abonde dans le même sens :

« L'État fédéral a ses ressources financières, c'est-à-dire surtout fiscales, et les États-Membres ont les leurs. La constitution fédérale fixe ordinairement les limites des pouvoirs respectifs à cet égard réservant par exemple à chacun de ces budgets telle catégorie d'impôts. Il n'existe plus d'État fédéral dans lequel le trésor commun se trouve uniquement alimenté par les « contributions matriculaires » que doivent verser chaque année les États-membres » (177).

98. — Pour paradoxal que cela puisse paraître, c'est précisément l'écart existant entre la doctrine moderne et la prise de position du rapport de 1947 qui donne son véritable jour à l'évolution, sur ce point, des trois autres projets. Car ceux-ci, à ceci près qu'ils accordent compétence au pouvoir central pour lever des droits de douane, diffèrent complètement quant à l'importance relative qu'ils accordent aux pouvoirs financiers de la fédération et de ses composants.

c) Régime des contributions matriculaires.

99. — C'est dans un paragraphe consacré à la compétence de la fédération que le projet de 1938 établit que « tous les impôts, directs et indirects, sont régionaux » (178). Pour les auteurs du texte, il s'agit là d'un corollaire de la souveraineté ré-

gionale (179). Si l'on excepte la référence indirecte aux articles 110 à 117 de la Constitution de 1831, le document n'ajoute rien de plus en ce qui concerne l'organisation des finances étatiques.

D'autre part, traitant des finances fédérales, le projet Truffaut-Dehousse procède en deux temps. Prévoyant que les charges du trésor fédéral seront notablement moindres que celles de l'état unitaire, le texte a recours à un premier mode de financement : le revenu des douanes (180). La seconde technique préconisée pour alimenter le trésor fédéral n'est autre que le procédé — ci-dessus mentionné — des contributions matriculaires : ici dénommées « cotisations régionales », et dont le montant est fixé annuellement par le parlement fédéral (181). Combinant le mutisme du document quant à l'organisation financière avec la compétence de principe des collectivités (182) on est fondé à conclure que les institutions étatiques bénéficient en ce domaine de la plénitude de compétence.

d) Régime de la double compétence.

100. — Les dispositions en la matière du projet de 1945 ne vont pas sans surprendre. On se souvient, en effet, du souci constant apporté par ses auteurs à la sauvegarde des intérêts des collectivités fédérées (183). Or, le régime fiscal préconisé par ce document fait, ou tout au moins semble faire (184), une part plus belle au pouvoir central que son prédécesseur.

Ainsi, tout en proclamant l'autonomie fiscale des États, il prévoit que sera levé un « impôt fédéral » (185). Quel type d'impôt ? On sait seulement qu'il pourra prendre la forme d'une « supertaxe » (186). Pour autant que l'on puisse considérer comme acquis que les auteurs du texte se sont référés, au

(175) p. 20.

(176) *Op. cit.*, p. 358.

(177) *Op. cit.*, pp. 55-56.

(178) Nouvel article 24, alinéa 1, p. 30.

(179) p. 21.

(180) p. 21; nouvel article 24, alinéa 2, p. 30.

(181) « Dans des proportions correspondant au montant, par tête d'habitant, des budgets régionaux » nouvel article 24, alinéa 2, p. 40.

(182) Cf. *supra*, n° 44.

(183) Cf. notamment *Institutions Fédérales*, nos 13, 15; voir aussi *supra*, n° 83.

(184) Il convient de rappeler ici que dans l'optique du projet de 1945 les États jouent un rôle décisif; cf. *Institutions fédérales*, nos 13, 15 et 17.

(185) Résolution n° 13, pp. 56 et 57.

(186) *Idem*, p. 57.

moins implicitement, à la terminologie traditionnelle, nous nous trouvons fort éloignés du système dit des contributions matriculaires. Dans ce domaine, le débiteur de l'impôt est la collectivité fédérée. Pour l'« impôt fédéral », le débiteur est le contribuable.

D'autre part, le terme même de « supertaxe » indique une forme d'impôt appelant la coexistence, sur une même matière économique, de deux fonctions : l'une fédérale, l'autre régionale. Dès lors, « les législateurs des collectivités ne peuvent fixer leurs impôts sans prendre en considération la charge résultant des impôts fédéraux » (187).

L'« autonomie » à laquelle le projet fait allusion mériterait donc d'être précisée.

Le document prévoit encore que les administrations financières des États percevront elles-mêmes cet impôt, sur des bases arrêtées annuellement par le parlement fédéral (188). Ces revenus s'ajouteront, comme en 1938, au produit des droits de douane (189).

101. — Quant au statut financier des entités fédérales et fédérées, le texte se borne à prévoir que la dette publique de l'État unitaire sera portée à la charge du pouvoir central (190).

e) Régime de la compétence mixte.

1. Principe.

102. — Parmi les quatre documents qui nous occupent, celui de 1962 consacre aux problèmes financiers et fiscaux les dispositions les plus nombreuses, sinon les plus étudiées. Comme ses prédécesseurs, il accorde à chaque composante et à la fédération un budget et des comptes propres (191).

Ces budgets seront alimentés d'abord par les produits des patrimoines de ces entités (192), ensuite par une « fiscalité adéquate » (193). Le caractère « adéquat » de cette fiscalité est fonction de la répartition des compétences. Et le texte, confirmant explicitement l'impression qu'il a donnée jusqu'ici, fournit pour la première fois un ordre de grandeur : une première approximation donne à la Fédération un volume de besoins à peu près égal à celui des trois régions réunies » (194).

2. Application.

103. — Les collectivités fédérées seront habilitées à lever des droits d'enregistrement, de succes-

sion, la taxe de circulation sur les véhicules automobiles. Les droits de douane, eux, ressortiront à la fédération. Le texte de 1962 affirme que les impôts indirects sont, en régime fédéral, souvent attribués à la fédération, tandis que l'impôt foncier bénéficie aux composantes : on doit sans doute en déduire que le Comité Permanent suggère cette répartition. Quant aux autres impôts directs sur les revenus, il est d'avis qu'il « faudra organiser un système de partage de la substance fiscale assorti de modalités appropriées » (195). Ce système devra instaurer des « plafonds » valables pour l'ensemble de la fédération, et « éviter les distorsions » (196). Pour la première fois, on établit que le pouvoir central s'appuiera sur une administration fiscale fédérale (197). Cependant, et le texte est ici formel, il importera de « laisser aux États fédérés et à la Capitale fédérale une zone de liberté » (198).

104. — Quoique le rapport du Comité Permanent consacre l'intitulé d'un chapitre aux problèmes financiers et fiscaux, c'est dans les paragraphes traitant de la « législation économique, sociale et industrielle » (199) que figurent les dispositions visant à régir le financement proprement dit de la fédération et de ses composantes. Le projet considère que les autorités régionales ne disposeraient pas de la personnalité adéquate pour conclure des emprunts intérieurs et extérieurs (200). A l'appui de cette thèse, il évoque le spectre du « contrecoup d'emprunts répétés sur la stabilité de la monnaie fédérale » (201). Le document se prononce donc pour une compétence financière exclusive de la fédération.

105. — Le Congrès des socialistes wallons a cru devoir ne pas suivre sur ce point les recom-

(187) DUBAND, *op. cit.*, p. 56.

(188) Résolution n° 13, p. 57. L'idée d'un ordre de grandeur, qu'exprimait le projet de 1938, n'est pas reprise ici.

(189) *Idem*, p. 56.

(190) *Ibid.*

(191) p. 29.

(192) *Ibid.*

(193) *Ibid.*

(194) *Ibid.*

(195) *Ibid.*

(196) *Ibid.*

(197) Puisque ne seront confiés aux administrations régionales que « le plus grand nombre possible d'impôts » (*ibid.*).

(198) *Ibid.*

(199) pp. 26 et 11.

(200) p. 27.

(201) *Ibid.*

mandations du Comité Permanent. Il a réclamé notamment, au point de vue fiscal, la « révision du droit foncier » par les collectivités fédérées et, au plan financier, le droit, pour ces collectivités, « de contracter des emprunts, d'organiser l'épargne et de diriger leur propre politique de crédit » (202).

B. Attributions majoritaires.

I. TRAVAUX PUBLICS.

106. — C'est une compétence sans restriction que le rapport de 1947 accorde aux Etats en ce domaine (203). Nous savons, toutefois, que ce rapport n'établit qu'une répartition type ; ne nous étonnons pas, dès lors, de le voir se soucier peu des procédés d'application.

La position adoptée par le texte de 1938 surprend davantage. Ce document attribue, lui aussi, compétence absolue aux entités fédérées en matière de travaux publics. Mais cette attribution prend tout son poids lorsqu'on se remémore que le projet Truffaut-Dehousse limite l'énumération qu'il fournit des compétences régionales aux plus importantes d'entre elles (204). La même impression qu'il s'agit bien d'une attribution voulue ressort du fait que le texte agit de la même façon en ce qui concerne le domaine, voisin, du « régime des eaux » (205).

107. — C'est encore une attribution de compétence aux Etats qu'effectue le projet de 1945, attribution importante elle aussi puisqu'elle englobe « les travaux publics, la voirie, et le régime des eaux » (206). Cependant, en ce qui concerne notamment les relations interétatiques, la fédération disposera d'un « pouvoir de coordination » comportant au besoin pouvoir de décision (207).

108. — Au contraire, le projet de 1962 instaure une véritable compétence mixte. La responsabilité des composantes couvre la voirie régionale et locale, tandis que celle de la fédération s'étend aux autoroutes et voies axiales (208).

II. COMMUNICATIONS.

109. — Les différents projets sont unanimes sur ce point : tous reconnaissent à la fédération une compétence large, en réservant aux collectivités étatiques certaines attributions spécifiques. Il s'agit, cependant, pour les trois premiers textes, d'un accord de fait ; il faut attendre le document

de 1962 pour que cette compétence prenne la forme d'un principe.

Le même projet apporte d'utiles précisions. Pour lui, relèvent de la fédération non seulement les domaines traditionnels ; postes, télégraphes, téléphones, chemins de fer (209), mais encore les voies aériennes (y compris l'aéroport « national ») (210), et les voies navigables.

En introduisant la terminologie de « voie navigable », le projet de 1962 complète, en la supplantant, la très imparfaite notion de « marine » que mentionnait le texte de 1947. Mais surtout il aborde — et il est le premier à le faire — le problème des ports extérieurs (211). Le texte énonce à ce propos les deux solutions possibles — « ou bien la Fédération aura la haute main sur l'administration et pourvoira aux dépenses, ou bien elle laissera à l'Etat fédéré intéressé cette double tâche » (212) — et marque sa préférence pour la première.

Quant aux composantes, elles régiront les vicinaux, les tramways urbains et les autobus, soit fort peu de choses. Toutefois, il ne s'agit pas d'une restriction, les textes précédents ne prévoyant rien sur ce point (213). Signalons cependant que le pouvoir fédéral sera compétent pour « prendre les mesures éventuelles de coordination qui s'imposeraient à la limite des Etats fédérés et de la Capitale fédérale » (214).

III. JUSTICE.

110. — C'est en des termes on ne peut plus nets que le projet de 1945 instaure la justice en

(202) *Directives et documentation* (Bulletin intérieur du P.S.B.), X^e année, n° 3, avril 1962, p. 18.

(203) p. 21.

(204) Nouvel article 10, p. 27 ; cf. *supra*, n° 78.

(205) *Ibid.*

(206) Résolution n° 7, p. 33.

(207) *Ibid.*

(208) p. 25. Ce projet considère conjointement les attributions de compétence en matière de travaux publics et de communications. Sur ce dernier point, on se reportera au n° 109 *infra*. D'autre part, la notion « aménagement du territoire » fait ici son apparition. A ce sujet, cf. *infra*, n° 128.

(209) Projet 1938, nouvel article 20, p. 29 ; projet 1945, résolution n° 7, p. 34 ; projet 1947, p. 18 ; projet 1962, p. 25.

(210) *Ibid.* Les autres textes parlaient de l'« aéronautique » (1938, 1945) ou de l'« air » (1947).

(211) Les Etats restent, en toute hypothèse, compétents pour leurs ports intérieurs.

(212) p. 24.

(213) Mais on peut déduire de leur silence une solution identique, à partir de leur économie générale.

(214) p. 25.

compétence mixte (215) : quand le pouvoir central ne dispose pas d'instruments d'exécution qui lui soient propres, il est indiqué « de confier aux États le soin d'appliquer les lois fédérales » (216). Mettant ce principe à exécution, le document prévoit que « les lois d'organisation judiciaire seront élaborées par les Parlements étatiques » (217), et que « les jugements seront prononcés au nom du peuple de l'État régional » (218). Cependant, le pouvoir fédéral se voit conférer la possibilité de mettre fin à d'éventuelles divergences jurisprudentielles, d'une collectivité à l'autre, dans l'application des normes fédérales, par l'adoption d'une loi fédérale interprétative (219).

Il ne nous paraît pas inutile de rappeler ici que droit civil et procédure civile, droit pénal et procédure pénale, sont placées en principe par le texte de 1945 dans la compétence du pouvoir central (220).

111. — Le projet de 1962 ne traite pas à proprement parler de la justice ; il se borne, selon ses propres termes, à dégager quelques notions générales quant à l'organisation judiciaire. Il traite celle-ci sur la base d'une compétence mixte (221).

C. Attributions spéciales.

I. ENSEIGNEMENT.

112. — Nous avons déjà eu l'occasion de signaler que seul le projet de 1962 organisait cette matière sur la base d'une compétence mixte (222).

Les dispositions du document sont ici fort copieuses. En voici les lignes essentielles :

Le pouvoir fédéral *fixe les règles minima* relatives à l'organisation de l'enseignement public et subsidié et à l'octroi des subventions aux écoles libres ainsi qu'aux pouvoirs provinciaux et communaux.

Il assure, à l'aide d'un *Fonds fédéral des constructions scolaires*, la construction des bâtiments scolaires dans l'enseignement public.

La fédération dispose d'un *pouvoir de coordination* pour l'enseignement supérieur ; d'un *droit d'initiative* en ce qui concerne le développement de la recherche scientifique, la création d'établissements nouveaux et l'octroi de subsides à ces établissements.

Elle a le droit de se *substituer* à la collectivité

fédérée lorsque celle-ci vient à ne pas exercer ses pouvoirs.

On voit à suffisance que ces dispositions limitent considérablement la sphère d'autonomie des collectivités fédérées. Or, même pour ce qui relève de cette autonomie, les collectivités ne sont pas entièrement libres. Obligation leur est faite en effet, par le projet, de veiller à l'exécution du Pacte scolaire (223).

II. POLITIQUE SOCIALE.

113. — Les 23 et 24 septembre 1961, le Congrès des socialistes wallons, réuni à Charleroi, avait constaté qu'il était urgent de garantir pour la Wallonie « le droit de déterminer elle-même les voies de son épanouissement économique, social et culturel dans le cadre de la Belgique » (224). Dans cette optique, il considérait que « l'attribution de compétences économiques et sociales aux pouvoirs fédérés permettrait à la Wallonie de compléter son équipement de base et de déterminer librement ses structures » (225).

Cette attitude non équivoque du Congrès de 1961 explique que le Comité Permanent ait abordé le problème de la « législation économique, sociale et industrielle » « avec un préjugé favorable pour la compétence (étatique) » (226). Mais ce « préjugé » qui, de l'avis même du Comité Permanent, repose sur des « raisons... bien connues » (227) — à savoir « la situation économique de la Wallonie » (228) — allait se heurter à des objec-

(215) Il convient toutefois de remarquer que cette compétence mixte trouve son fondement dans une option que ses auteurs considèrent, à tort selon nous, comme une alternative inévitable : « Dans l'élaboration d'un système fédéral on a, en ce qui concerne l'organisation de la justice, le choix entre deux formules : le pouvoir judiciaire sera placé dans la compétence des États fédérés ou dans celle (du pouvoir central) » (Résolution n° 9, p. 39). Il nous paraît, en effet, que plusieurs expériences fédératives prouvent la possibilité de la coexistence, voire de la collaboration, de deux pouvoirs judiciaires, l'un fédéral et l'autre étatique.

(216) Résolution n° 9, p. 39.

(217, 218) Ibid. Il n'en va cependant pas ainsi de la cour suprême fédérale. Sur tous les problèmes relatifs à l'organisation judiciaire, on se référera aux *Institutions Fédérales*, n° 23.

(219) Ibid.

(220) Résolution n° 7, p. 34.

(221) pp. 21-22, cf. aussi *Institutions Fédérales*, n° 23.

(222) pp. 22-23, cf. *supra*, n° 78.

(223) N° 4, p. 23.

(224) Résolution reproduite en annexe du rapport au Congrès de 1962, *op. cit.*, p. 31.

(225) *Idem.*, p. 32.

(226) *Idem.*, p. 26.

(227) Ibid.

(228) Ibid.

tions. Nous examinerons ces objections en traitant des compétences en matière économique (229). Bornons-nous ici à les résumer et à indiquer les conséquences qu'en tire, sur le plan de la politique sociale, le rapport du Comité Permanent.

114. — Ce texte commence par noter que la fédération « dirige la politique économique et la politique sociale du pays dans le cadre des institutions mondiales, dans celui des institutions européennes et dans les rapports bi ou plurilatéraux avec les autres États » (230).

Ainsi se trouve renversé le raisonnement des auteurs du projet Dehousse-Troclet. En 1945, la Commission liégeoise des affaires wallones construisait une pyramide en commençant par les fondations : après avoir expliqué pourquoi il convenait d'attribuer aux États la plénitude de compétence en matière de politique sociale, elle limitait, par voie de conséquence, l'activité de la fédération dans le domaine des « relations internationales » (231). En 1962, le Comité Permanent s'appuie, au contraire, sur la compétence de la fédération en ce qui concerne les relations internationales pour en déduire que la politique sociale à l'échelle de ces relations est « dirigée » (232) par la fédération.

115. — D'autre part, s'appuyant sur le maintien d'une monnaie unique pour l'ensemble du pays, le même Comité se demande si semblable situation est conciliable avec l'existence de politiques sociales différentes sur le plan étatique. Il constate d'abord que cette « conciliation est réalisable moyennant l'octroi, à la Fédération, d'une compétence la mettant en mesure de coordonner les politiques... sociales élaborées à l'échelon (étatique) » (233). Mais il considère ensuite que toute coordination « pourrait bien n'être qu'une tentative n'aboutissant à rien » (234) si la fédération ne dispose d'aucun « pouvoir de décision » (235) ou, au contraire, constituer dans la pratique une menace contre les attributions étatiques. Notons, en passant, que le projet, ce faisant, n'envisage que les deux hypothèses extrêmes : celles où, en fait, la « coordination » conduit nécessairement à des abus.

116. — Le Comité aborde alors le problème du financement des politiques étatiques, que nous examinerons plus en détail ultérieurement (236). Il

note, à cet égard, qu'en ce qui concerne l'impôt « il n'est pas encore possible aujourd'hui de se faire... des idées absolument précises » (237) ; qu'il est, d'autre part, « préférable de placer la politique du crédit dans la compétence de la Fédération » (238) et conclut que « dans le triple domaine de la législation économique sociale et industrielle, la Fédération est compétente pour les mesures de caractère fondamental, telles que le statut de la propriété et l'organisation de l'économie » (239), les États étant compétents « pour les dispositions de caractère complémentaire, à la condition qu'elles n'aillent pas à l'encontre de la règle générale » (240).

Nous avons vu que la fédération « conduit » la politique sociale dans le domaine des relations internationales. A notre avis, cela ne préjuge pas de la question de savoir comment la politique sociale de la fédération est déterminée, et surtout cela n'implique pas attribution de compétence au pouvoir fédéral en matière sociale. En effet, si l'on devait attribuer à la fédération toute matière qui a des prolongements d'une façon ou d'une autre sur le plan international, il serait inutile de répartir les compétences entre la fédération et les États : il suffirait d'indiquer que la fédération est compétente en ce qui concerne les relations internationales pour qu'elle soit, à l'heure actuelle, compétente, par voie de conséquence, pratiquement dans tous les domaines. Dès lors, le partage de compétences auquel procède le projet du Comité Permanent ne peut, techniquement parlant, reposer que sur l'argument monétaire.

117. — Examinons le raisonnement suivi par les auteurs du projet en cette matière. Remarquons d'abord qu'à la limite l'existence d'une monnaie unique pour l'ensemble du pays pourrait, si l'on entre dans la perspective du document de 1962, se révéler inconciliable avec l'attribution aux États d'une compétence quelconque. En définitive,

(229) Cf. *infra*, n° 126.

(230) p. 26.

(231) Cf. *supra*, n° 54.

(232) p. 26.

(233) p. 26.

(234) p. 27.

(235) *Ibid.*

(236) Cf. *infra*, n° 126.

(237) p. 27.

(238) *Ibid.*

(239) *Ibid.*

(240) p. 28.

pourquoi la monnaie unique ne serait-elle inconciliable avec des politiques étatiques différentes que sur le seul plan économique et social ? Reconnaissons toutefois que si l'« argument monétaire » a une valeur, il est logique de l'appliquer en ordre principal aux problèmes économiques et sociaux. Mais s'agit-il réellement d'un argument décisif ? Nous ne le pensons pas. Le véritable problème surgit, en réalité, quand on pose la question des ressources respectives de la fédération et des composantes, la question du financement de leurs politiques dans les domaines qui leur sont impartis. On vient de voir qu'en cette matière la thèse du Comité Permanent reste très floue. L'analyste impartial doit en rester là. Il ne nous appartient pas de rechercher les véritables motifs, non exprimés dans le document, qui seraient à la base d'un tel partage de compétence en matière sociale. Notre seul objectif était d'indiquer qu'à notre avis les deux arguments avancés par le Comité Permanent ne résistent pas à l'analyse. Aller au-delà nous amènerait à sortir du cadre de cet article : celui de la technique et du raisonnement juridiques.

118. — Une autre remarque s'impose : le raisonnement du Comité Permanent est quasi exclusivement construit en fonction de considérations d'ordre économique ; les seuls exemples fournis pour illustrer les « mesures de caractère fondamental » qui sont de la compétence de la fédération le prouvent : il s'agit surtout du « statut de la propriété et de l'organisation de l'économie » (241).

La politique sociale — que le projet soustrait pour l'essentiel à la compétence des Etats — n'est donc touchée que par ricochet. Il ne fait pourtant aucun doute qu'elle est également visée dans le rapport puisque celui-ci parle du « triple domaine de la législation économique sociale et industrielle ».

Il convient néanmoins d'indiquer que les auteurs du texte de 1962 n'ont pas tiré de leur raisonnement une conséquence qui, dans leur optique, s'imposait : la « santé publique », échappant aux rigueurs de la logique, reste dévolue, comme dans le projet de 1945, aux Etats.

119. — Nous avons cru nécessaire de consacrer à la politique sociale d'assez longs développements en raison du fait que le projet de 1962 rompt avec

une tradition que le rapporteur de 1947 considèrerait comme solidement établie, et avec une pratique unanime. Il nous reste à signaler que le Congrès n'a pas suivi le Comité Permanent dans le domaine de la politique sociale, puisqu'il a réclamé l'attribution aux Etats, sur ce plan, « des compétences les plus larges » (242).

III. DOMAINE ÉCONOMIQUE.

a) *Importance du problème.*

120. — De toutes les compétences dont les projets étudiés organisent l'attribution, aucune peut-être ne présente, pour les rédacteurs comme pour les analystes, une importance aussi déterminante que le domaine économique. Et ce pour deux raisons principales.

On peut voir là l'effet d'une progression historique. Le fédéralisme, dans sa première formulation moderne, la Constitution américaine de 1787, précède la première révolution industrielle. Tout naturellement, les écoles juridiques du XIX^e ont dû introduire dans la théorie fédérale les enseignements que leur impose la pratique des systèmes. Ainsi doivent opérer les juristes qui, aujourd'hui, se chargent d'adapter le droit aux exigences de l'actuelle révolution technologique. Dans les deux cas, les transferts et les ajoutés les plus significatifs se produisent évidemment d'abord au stade de l'économie.

D'autre part, le fait que les projets analysés sont dus à des politologues se réclamant de la doctrine socialiste permet de penser qu'ils accordent toute leur attention au motif économique. Nous verrons que plusieurs remarques s'imposent sur ce point.

b) *Terminologie.*

121. — L'antériorité du fédéralisme classique est la cause d'une certaine difficulté terminologique. La Constitution américaine n'attribue de pouvoirs que pour réglementer le commerce d'une part, les transports et communications de l'autre. Il a donc fallu toute la souplesse du système de l'interprétation jurisprudentielle pour faire tenir les réalités contemporaines dans les formules ori-

(241) p. 27.

(242) Cf. Congrès des socialistes wallons, Résolution ; *Directives et documentation*, bulletin intérieur du P.S.B., 10^e année, n° 3, avril 1962, p. 17.

ginales. On n'y parvient, faut-il le dire, qu'au prix d'une accession terminologique, le terme « commerce » s'éloignant de plus en plus de son sens premier et restreint pour égaler en ampleur celui d'économie. Aussi lit-on, dans un ouvrage récent, qu'il faut entendre par le mot *Commerce* « non seulement celui des marchandises, mais aussi la production des biens de consommation et les opérations financières nécessaires à son existence » (243).

Il semble que cette confusion n'ait pas cessé de faire sentir ses effets sur les plus actuels des théoriciens fédéralistes. Elle se manifeste en tout cas, sous la plume de nos auteurs. Ceux-ci traitent séparément des divers secteurs ou composantes de l'activité économique, et nous avons été, de ce fait, forcés de les suivre dans cette voie. Ainsi avons-nous relevé, déjà, que les trois premiers textes accordaient compétence à la fédération pour la monnaie (244) et le plus clair des communications (245), et aux collectivités fédérées pour la législation sociale, la législation économique, la législation industrielle (246), les travaux publics (247).

La confusion engendrée par cette manière d'agir s'aggrave encore par l'effet de l'insistance scrupuleuse apportée par ces textes à distinguer de la « législation économique » la législation industrielle, les travaux publics et même l'agriculture.

Aussi, après avoir suivi fidèlement ces distinctions parfois trop subtiles, croyons-nous devoir dégager ici l'orientation générale des différents projets en la matière.

c) Répartition centrifuge.

122. — Les préoccupations en matière économique des auteurs du projet de 1938 nous paraissent résulter de considérations extérieures aux problèmes économiques eux-mêmes.

Tout d'abord, si la matière économique apparaît dans la première partie du document, c'est par le biais d'une dénonciation des méfaits, dans le domaine de la politique économique unitaire, de ce que les auteurs appellent « l'impérialisme flamand » (248).

Quant au texte même du projet, le vocable « économique » n'y figure qu'une seule et unique fois, au titre des « droits économiques et sociaux » dont les rédacteurs suggèrent la reconnaissance

(249). Or, ces droits concernent presque exclusivement l'aspect social des garanties jugées indispensables pour l'ensemble du pays. Du reste, une note explicative précise immédiatement que l'insertion de ces droits se justifie par l'attribution aux composantes de la compétence en matière de travail (250).

Cette approche indirecte explique peut-être que le document se borne à effectuer les dévolutions sectorielles que nous avons relevées, sans prescrire en matière économique la compétence générale des composantes qu'il ne manque pas d'instaurer pour le domaine social (251). Il n'en résulte pas moins, tant de dévolutions spéciales que de la clause d'attribution de principe (252), que la collectivité régionale règne ici presque souverainement.

123. — On peut dire que c'est le projet de 1945 qui a introduit le concept économique dans la pensée fédéraliste des socialistes wallons (253). On y sent pour la première fois l'émergence des préoccupations véritablement économiques. Celles-ci se manifestent notamment par une définition large de la « législation économique », sous le couvert de laquelle le texte attribue compétence aux États pour : « l'organisation de l'économie, la réglementation de la production et des prix, la législation relative au commerce, à l'industrie, aux banques, aux assurances, aux institutions de crédit, etc... » (254).

On relèvera ici l'emploi d'une terminologie qui prête à confusion. D'abord, si le texte attribue compétence aux États pour « la législation relative au commerce », on se souvient qu'il confie le « droit commercial » au pouvoir central (255). D'autre

(243) *Etudes sur le Fédéralisme*, vol. III, op. cit., p. 101.

(244) Cf. *supra*, n° 50.

(245) Cf. *supra*, n° 109.

(246) Cf. *supra*, n° 82. Nous avons signalé à ce endroit que les textes emploient presque indifféremment les termes *droit et jurisprudence* (n° 87).

(247) Cf. *supra*, n° 00.

(248) Projet 1938, pp. 5 à 11, et surtout pp. 8 et 9.

(249) *Idem*, p. 27.

(250) *Ibid.*

(251) « A l'époque où ce projet fut mis sur pied » devait écrire plus tard l'un de ses auteurs, « la situation n'avait pas encore atteint, en Wallonie, le caractère alarmant qu'elle a aujourd'hui » Fernand DEHOUSSE, Rapport 1947, p. 51.

(252) Cf. *supra*, n° 44.

(253) « Nous estimons que c'est dans le projet liégeois que les clauses économiques sont les plus précises et les plus satisfaisantes », Fernand DEHOUSSE, Rapport 1947, p. 51.

(254) Résolution n° 7, page 32.

(255) Cf. *supra*, n° 88.

part, l'allusion expresse à « la législation relative à l'industrie » s'inscrit ensuite d'un paragraphe qui attribue compétence aux collectivités fédérées pour « la législation... industrielle ».

Aucun doute ne peut exister en tout cas en ce qui concerne l'esprit du projet. Il fait aux Etats l'attribution d'une grande compétence économique, même s'il apporte à cette compétence les deux restrictions de la monnaie (256) et des droits de douane (257). Les auteurs vont même jusqu'à se servir de cette attribution générale pour déjouer, au profit des collectivités fédérées, certains aspects du monopole fédéral en matière internationale (258).

124. — En 1947, le rapporteur du Congrès des socialistes wallons reconnaissait la possibilité de controverses sans fin sur l'aspect théorique du problème. Mais, après avoir signalé les variations existant entre les différents régimes, il affirmait, qu'en ce qui concerne le fédéralisme belge, aucun doute n'était permis. « Si l'on part », écrivait-il d'abord dans la partie descriptive de son exposé, « de l'idée que l'Etat fédéral implique les autonomies locales, et que celles-ci, à leur tour, doivent tendre à la prospérité de chaque Communauté, il faut, à notre avis, dans toute la mesure du possible, inscrire la législation économique au nombre des prérogatives des Etats fédérés » (259). Fernand Dehousse répétait à nouveau cette évidence en affirmant, dans la seconde partie de son rapport, que la classification de la législation économique parmi les attributions des Etats fédérés est une condition *sine qua non* de l'efficacité [du fédéralisme]... partant, une condition de sa réussite et du crédit qu'il y a lieu de lui accorder » (260).

d) Répartition centripète.

125. — Il faut remarquer que le projet de 1962 est d'abord le *premier* à faire expressément de la matière économique l'objet d'une compétence mixte. Peut-on, cependant, exciper de ce seul fait pour proclamer qu'il y a là une évolution fondamentale? Formellement, oui, sans aucun doute, puisque les textes précédents attribuaient compétence, on vient de le voir, à l'un des deux ordres politiques intéressés, en l'occurrence aux Etats. Mais, quant au fond du problème, tous les projets s'accordent. Comment, du reste, pourrait-il en être autrement? Quel pouvoir, quel organe, quelle entité, ne se concerne pas aujourd'hui de l'économie?

En fait, quand les projets plus anciens proclamaient la compétence, même exclusive, des composantes étatiques, en reconnaissant le pouvoir de la fédération en matière monétaire, par exemple, ils établissaient bel et bien une compétence mixte avant la lettre.

Mais le tout, dans une telle compétence, n'est pas de le proclamer : encore et surtout faut-il en organiser le partage. C'est à cet égard que le projet de 1962 s'écarte fondamentalement de ses prédécesseurs.

126. — Pourtant, le Comité Permanent se déclare, en remarque liminaire, animé d'un « préjugé favorable » pour la compétence « régionale » (261). Ce préjugé ne l'empêche pas de formuler immédiatement trois restrictions importantes. Ces restrictions concernent trois domaines pour lesquels le texte de 1962 attribue compétence à la fédération (262) :

- 1° Les « relations internationales » (263).
- 2° Les tarifs douaniers.
- 3° La monnaie.

Le rapport du Comité Permanent qualifie ces restrictions d'inévitables. Sans ouvrir ici de débat doctrinal, relevons que les trois textes antérieurs pratiquent les mêmes attributions, sans toutefois leur donner valeur de principe, et que, par conséquent, il ne s'agit pas, ici non plus, d'une divergence fondamentale.

127. — Mais où le projet de 1962 innove, c'est en ressuscitant le vieux spectre des opposants à la compétence régionale : « des politiques économiques et sociales différentes sur le plan régional seraient-elles conciliables avec l'existence d'une monnaie unique ? » (264).

La réponse usuelle à cette objection consiste à attribuer à la fédération un pouvoir de coordination des différentes politiques régionales. Or cette solution, le Comité Permanent la rejette comme débou-

(256) Cf. *supra*, n° 50.

(257) Cf. *supra*, nos 98 ss.

(258) Cf. *supra*, n° 74.

(259) p. 21.

(260) p. 52.

(261) p. 26.

(262) p. 26.

(263) Dont le document fait une attribution *exclusive* ; cf. *supra*, n° 55.

(264) P. 26.

chant sur le vide : la coordination n'est jamais, pour lui, qu'une « tentative n'aboutissant à rien » (265) ou qu'une contrainte vinculant l'autonomie des collectivités.

Traitant alors sommairement du financement des politiques régionales, le texte, sans trop chercher à se justifier, proclame « préférable de placer la politique du crédit dans la compétence de la Fédération » (266).

128. — Dès lors, conclut le document, dans le triple domaine de la législation économique, sociale et industrielle, comme dans l'agriculture — car un ricochet juridique vient de frapper soudain ces domaines jusqu'alors inviolés — « la Fédération est compétente pour les mesures de caractère fondamental, telles que le statut de la propriété et l'organisation de l'économie. Les Etats fédérés et Bruxelles sont compétents pour les dispositions de caractère complémentaire, à la condition qu'elles n'aillent pas à l'encontre de la règle générale » (267).

Clairement, nous n'avons plus affaire ici à un aménagement à l'échelon fédéral de compétences étatiques, mais d'une compétence fédérale unitaire tolérant tout au plus quelques exceptions locales. L'un des exemples fournis par le texte lui-même paraît tout-à-fait édifiant : les autorités « régionales » n'auraient que le droit de choisir les secteurs économiques vers lesquels orienter des investissements décidés globalement par la fédération (268).

129. — Le rapport du Comité Permanent adopte donc, en matière économique, une solution diamétralement opposée à celles que préconisaient les projets antérieurs. On ne s'étonnera donc plus de ce que le Congrès de Charleroi soit revenu aux vues traditionnelles des fédéralistes wallons, en réclamant pour le domaine économique le droit pour les composantes de procéder à des réformes de structures impliquant :

- la planification régionale ;
- l'initiative industrielle publique ;
- la révision du droit foncier et du statut de la propriété ;
- la réforme agraire ;
- l'appréciation de l'utilité publique ;
- l'organisation fondamentale de l'économie (269).

E. COMPETENCES DE LA CAPITALE FEDERALE

130. — Nous avons remarqué ailleurs qu'aucun des documents analysés ne tentait véritablement de définir, sur le plan institutionnel, le sort de la « capitale fédérale », en l'occurrence de Bruxelles (270). On ne s'en étonnera pas si l'on sait que trois d'entre eux, les trois premiers, préconisent expressément l'établissement d'un système fédéral tripartite, système dit du fédéralisme à trois. Dans la rigueur des principes, ce système conduit évidemment à attribuer à l'entité bruxelloise les mêmes compétences qu'aux autres composantes. « Bruxelles devient une entité politique à l'égal de la Flandre et de la Wallonie » (271). En fait, pourtant, le principe de l'égalité peut ne pas être appliqué avec une absolue rigueur, même dans le domaine des compétences (272).

131. — Le projet de 1962 semble s'écarter de ses prédécesseurs. En effet, il révèle qu'une majorité s'est prononcée au sein du Comité en faveur du fédéralisme à deux, avec Bruxelles comme « capitale fédérale » (273).

Ici donc, le terme « capitale fédérale » existe, et l'on pourrait s'attendre à voir Bruxelles dotée d'un statut particulier. Il n'en est rien.

En effet, le Comité Permanent, après l'affirmation de principe que l'on vient de citer, a cependant décidé de faire place, dans le texte même du rapport, à la thèse de la minorité — c'est-à-dire celle du fédéralisme à trois. Or, ensuite de l'exposé de cette thèse minoritaire, que lit-on ?

« Le Comité Permanent a précisé au cours de

(265) p. 27.

(266) Ibid.

(267) pp. 27-28.

(268) p. 28. La même restriction se manifeste dans un domaine auquel le projet de 1962 fait pour la première fois un sort particulier : l'aménagement du territoire. Le texte en fait également une compétence mixte, déclarant attribuer aux composantes l'urbanisme, les parcs industriels, le logement, la politique foncière, mais conservant la conception générale de l'ensemble du pouvoir central (p. 25). Des procédés divers servent, on le voit, une même idée directrice.

(269) Résolution du 1^{er} avril 1962, *Directives et documents*, op. cit., p. 17.

(270) Cf. *Institutions Fédérales*, n° 41.

(271) PERIN, op. cit., p. 177.

(272) Ce point, important, mériterait d'être discuté. Mais une analyse fructueuse devrait s'appuyer sur une étude comparative des dispositions relatives aux institutions des composantes, analyse qui dépasse notre propos actuel.

(273) p. 8.

ses travaux le statut de Bruxelles comme Capitale fédérale. Il l'a fait d'une manière qui a largement tenu compte des objections de la minorité » (274).

Voici donc l'affirmation de principe rendue caduque. S'il est permis de sourire devant l'affirmation aussi formelle d'un principe si vite écarté, on ne peut s'étonner du procédé, au demeurant fort courant. Mais ce qui ne peut que choquer l'observateur même le plus averti, c'est la tranquille assurance avec laquelle le texte enchaîne.

« On verra plus loin que ce statut reconnaît à Bruxelles non seulement les mêmes institutions, mais les mêmes compétences que celles des États fédérés » (275).

Il s'agit donc bel et bien d'un fédéralisme à trois, sans aucune réserve sur le plan des compétences (276), nonobstant la déclaration liminaire et la volonté de la majorité du Comité Permanent devant cette volte-face. Un commentateur a relevé, avec quelque raison, que la décision du Comité Permanent aboutissait « à compromettre entre les partisans du Fédéralisme à deux et ceux du Fédéralisme à trois en accordant aux premiers le titre du régime, et aux seconds son essence propre » (277).

132. — Au reste, les auteurs du rapport de 1962 semblent avoir mis quelque réticence à tirer tous les effets de la prise de position du Comité Permanent. En effet, on trouve au chapitre réservé aux compétences, une nouvelle affirmation préliminaire :

« Il n'a été question de différenciation, en ce qui concerne Bruxelles, qu'à propos de la compétence en matière de législation économique, sociale et industrielle. Sur tous les autres aspects, l'accord s'est fait d'emblée pour des compétences identiques à celles des États fédérés. Nous commencerons donc par relever celles-ci et nous reviendrons sur le cas de Bruxelles (par après) » (278). Cette phraséologie laisse à penser que des restrictions vont être apportées, sur des points importants aux compétences attribuées à Bruxelles. Mais, ici encore, il ne s'agit que d'un artifice formel. En effet, après avoir traité, à propos des États, des matières économique, sociale et industrielle, le rapport continue en évoquant qu'en ce domaine aussi, « il n'existait aucun motif de faire à Bruxelles un sort différent de celui des États fédérés. L'ensemble du système a donc été conçu, on l'a dit, comme devant

s'appliquer aux trois composantes de la Fédération » (279).

On perçoit donc bien que, sur le plan des compétences comme sur celui des institutions, le projet de 1962 instaure un régime à trois composantes à part entière, accordant à ce qu'il dénomme « capitale fédérale » un statut qui relève plus du fédéré que du fédéral (280).

CONCLUSION

Au terme de la double analyse des institutions fédérales et de la répartition des compétences, on pourrait être tenté de tirer des conclusions générales. Toutefois plusieurs éléments font encore défaut : une description des institutions étatiques, une étude des relations entre ces institutions et les organes centraux, par exemple. Aussi nous bornons-nous à souligner quelques aspects de la conception générale des quatre documents.

On est surtout frappé par la continuité remarquable qui se dégage des projets fédéralistes des socialistes wallons : quatre lignes de force guident les rédacteurs de chacun des textes.

La première, la plus évidente, est l'attachement à la partie wallonne.

La seconde, tout aussi frappante, réside dans la fidélité à la tradition socialiste.

Une inspiration internationaliste nettement affirmée fournit la troisième ligne de force.

Enfin, on soulignera le souci, constamment témoigné par les rédacteurs, de construire une démocratie réelle et vivante.

Nous ne pouvions qu'être particulièrement sensibles à ces préoccupations. Par ailleurs, nous avons pu mesurer combien la pensée fédéraliste avait su trouver dans notre pays des formulations originales. Si notre travail permet à d'autres de découvrir cette richesse jusqu'ici largement ignorée, notre effort n'aura pas été vain.

(274) p. 9.

(275) Ibid.

(276) Le rapport lui-même le reconnaît, en écrivant que « l'unique différence réside dans le fait qu'elle (Bruxelles) n'a pas la même représentation que ces derniers (les États fédérés) à l'échelon fédéral » (p. 9).

(277) *FOEDUS*, *op. cit.*, n° 40.

(278) *Projet 1962*, pp. 21-22.

(279) p. 28.

(280) Cf. *Institutions Fédérales*, n° 41.