

LA BELGIQUE EXISTE-T-ELLE ?

Depuis quarante ans, l'État belge a ouvert un vaste chantier institutionnel aux couleurs du fédéralisme. Se dépouillant d'une part de ses tâches, il a reconnu toujours plus de responsabilités et de moyens à trois communautés et à trois régions.

Les élections du 13 juin 2010 et la longue crise politique qui s'est ensuivie pourraient contribuer à accélérer le mouvement et à lui donner une nouvelle impulsion, sinon une autre direction. À l'heure actuelle, l'idée d'un État postfédéral – au contenu, il est vrai, indéterminé – fait son chemin.

Dans les turbulences de l'instant, les Belges n'ont ni l'esprit ni le cœur à célébrer leur histoire – celle-ci compte, pour l'heure, cent quatre-vingts ans. Pour ce qui est du présent, ils parent au plus pressé et réforment ce qui peut l'être. Ils espèrent ne pas être emportés, à l'avenir, par les vents de tempête qui soufflent parfois avec violence aux abords de la mer du Nord.

Dans le feu de l'action, ils gagneraient à se poser trois questions. La Belgique a-t-elle jamais existé, notamment comme État-nation ? Si oui, existe-t-elle encore ? Sinon, à quel avenir est-elle promise ? « Accident de l'histoire », comme on dit parfois, est-elle vouée à retourner au néant ?

Bref, d'où vient, où se trouve et où va la Belgique ?

LA BELGIQUE A-T-ELLE JAMAIS EXISTÉ ?

L'on connaît le mot prêté à Talleyrand – il daterait de 1832 : « Les Belges ? Ils ne dureront pas. Ce n'est pas une nation, deux cents protocoles n'en feront jamais une nation. Cette Belgique ne sera jamais un pays, cela ne peut tenir... »

Le propos a sa part de vérité. Lorsque la Belgique se crée, elle n'est pas un État-nation. Elle cherche, certes, à concevoir les institutions

publiques d'une société déterminée – c'est le volet « État » –, mais elle ne saurait exprimer, en même temps, une volonté politique qui est ou qui pourrait être unifiée sur l'essentiel – c'est le côté « nation ». La prévision manque, cependant, d'exactitude. L'État belge vient en premier. Il précède la nation. À la longue, il deviendra un État-nation. Pendant plus d'un siècle, il donnera un sens concret au signe graphique qui unit les deux concepts fondateurs.

10 1. La Constitution belge, « une constitution du temps de Louis-Philippe » (A. Mast), voit le jour le 7 février 1831. Elle proclame les libertés des citoyens, sans recourir au procédé délicat de la déclaration de droits. Elle instaure la monarchie mais la contient dans de strictes limites. Elle met en place un régime parlementaire, dualiste sur le terrain international mais moniste pour le reste. Elle n'ignore pas le rôle que jouent de longue date les collectivités locales mais les soumet, dans une perspective unitaire, à un régime contraignant de tutelle.

En d'autres termes, elle établit les assises d'un nouvel État. La construction se complète, le 21 juillet 1831, sur la place Royale à Bruxelles. Léopold de Saxe-Cobourg prête serment. Il « jure d'observer la Constitution... » telle qu'elle a été adoptée cinq mois plus tôt. C'est à cette condition expresse (Const., art. 91, al. 3) qu'il est invité à monter sur le trône. Il portera le titre de « roi des Belges » – et non de Belgique.

2. La Constitution est l'œuvre du Congrès national. Mais, en l'espèce, le qualificatif n'est-il pas usurpé ? Une nation a-t-elle vu le jour ? Un État-nation s'est-il constitué ? L'on ne saurait le prétendre.

À l'origine, le sentiment national est peu développé. L'on chercherait vainement les manifestations d'« une quelconque unité politique », constate l'historien Henri Pirenne. La révolution naît d'une opposition, religieuse et linguistique, au régime hollandais. Une vision claire des idéaux ou des valeurs qui pourraient animer l'ensemble institutionnel fait, par contre, défaut.

La fortune des armes sourit rapidement à une poignée d'insurgés ; ils sont de Bruxelles ou viennent du Brabant et des grandes villes wallonnes. L'insurrection gagne les provinces – hormis trois citadelles : Anvers, Maastricht et Luxembourg. Elle s'impose sans usage immodéré de la force.

Mais, pour leur part, les dirigeants n'hésitent pas à s'interroger sur les perspectives institutionnelles qui s'offrent si soudainement à eux. Il y a la piste orangiste, avec une renégociation du statut des provinces

méridionales. Il y a la piste francophile, avec un appel clair au duc de Nemours. Il y a encore, de manière plus audacieuse, la piste indépendantiste, mais bénéficiera-t-elle d'un appui suffisant de la part des principaux États européens ?

La troisième solution prévaut. Une conférence des grandes puissances se réunit à Londres le 4 novembre. Le 20 décembre, elle acte la séparation d'avec les Pays-Bas. Grâce à cette reconnaissance internationale, l'indépendance de la Belgique devient effective. Les autorités de l'État peuvent être mises en place. Elles le sont selon les dispositions de la Constitution qui a été adoptée entre-temps par le Congrès – et ce à de très larges majorités.

Cette attitude consensuelle se prolonge au lendemain de l'indépendance. Rassemblés sous la bannière de l'unionisme, catholiques et libéraux mettent sous le boisseau des différences idéologiques manifestes. Ils travaillent ensemble pendant dix-sept ans dans de premiers gouvernements. Leur action sert, au plan interne, à consolider les institutions et, sur la scène internationale, à régler les différends de frontières avec l'État dont la Belgique vient de se séparer.

11

3. En réalité, il faut attendre la seconde moitié du XIX^e siècle pour qu'écluse « l'âme belge », selon l'expression enthousiaste encore qu'excessive d'Edmond Picard. La nation se construit pas à pas. Non dans le romantisme mais dans le réalisme – tout à la fois politique, économique et culturel.

Sur un plan politique, la nation montre sa capacité à résister aux tornades politiques de 1848 et de 1870. « Placée au point névralgique de l'Europe », la Belgique est prête à repousser des agresseurs, d'où qu'ils viennent. Elle étonne le monde entier par « sa sagesse et son sang-froid » (G.-H. Dumont). Plutôt que de jeter de l'huile sur le feu, elle participe utilement au mouvement d'émancipation nationale qui marque le continent européen. Elle offre sa Constitution en modèle. Aux États des Balkans – Bulgarie, Grèce, Roumanie –, mais aussi, ironie de l'histoire, aux Pays-Bas et au Luxembourg.

La Belgique s'affirme aussi sur le plan économique. Elle inscrit son action dans le courant d'industrialisation capitaliste au point de se placer au second rang de la hiérarchie des puissances mondiales. Le discours du trône du 9 novembre 1886 ne manque pas, cependant, d'insister sur les dangers qu'un capitalisme débridé pourrait engendrer pour la cohésion du pays. Dès ce moment, la « question sociale » doit être envisagée et traitée avec hardiesse.

Le sentiment national qui découle de ces démarches est-il affecté par les premières manifestations du mouvement flamand ? L'on commettrait un singulier anachronisme en projetant sur la Belgique de 1830 les réalités et les débats d'aujourd'hui. L'État belge n'est pas né de l'alliance de deux peuples. Il ne procède pas du contrat de vie commune qu'ils auraient scellé à cette occasion.

La réalité culturelle est plus simple. La Belgique de 1830 et ses élites politiques, administratives et judiciaires sont francophones. Ses dirigeants économiques aussi. Ils le sont en Flandre, en Wallonie ou à Bruxelles. Le français est, pendant un siècle, la seule langue officielle du pays. Les conquêtes linguistiques obtenues parcimonieusement par le mouvement flamand dès le dernier quart du XIX^e siècle sont considérées comme des accommodements, non comme des compromis. Elles permettent l'expression en langue flamande d'un ensemble de préoccupations culturelles et sociales sans ébranler en quoi que ce soit les structures unitaires de l'État.

Certes, des voix plus fortes se font entendre à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. C'est la naissance d'un mouvement flamand qui cherche à donner des prolongements politiques à son action culturelle. C'est aussi la prise de conscience des intérêts wallons – « Sire, laissez-moi vous dire la vérité, la grande et horrifiante vérité : "Il n'y a pas de Belges, mais des Wallons et des Flamands" », écrit en 1912 le socialiste Jules Destrée dans une *Lettre au roi*.

La Première Guerre mondiale occulte ces préoccupations. Elle contribue à mobiliser les forces vives du pays aux fins de préserver son indépendance. Le sentiment national en sort renforcé. Le suffrage universel masculin, reconnu en 1919, procure aux autorités publiques la légitimité politique qui leur faisait jusqu'alors défaut.

Cet ensemble d'événements contribue à conforter l'image d'un État qui s'identifie progressivement à une nation – ou, pour respecter la chronologie, d'une nation qui coïncide chaque jour davantage à l'ensemble étatique.

LA BELGIQUE EXISTE-T-ELLE ENCORE ?

Un demi-siècle, entrecoupé par une seconde guerre mondiale et le dénouement de la « question royale », s'est écoulé. Le 18 février 1970, le Premier ministre Gaston Eyskens constate à la tribune de la Chambre des représentants que « l'État unitaire, tel que les lois le régissent encore dans ses structures et dans son fonctionnement, est dépassé par les faits ».

Le diagnostic est exact. Dès 1963, les querelles linguistiques ont pris un tour exacerbé. Des « frontières » qualifiées de la même manière ont été établies; il s'agit, en réalité, de délimitations administratives qui permettent l'application de diverses lois sur l'emploi des langues française, néerlandaise et allemande. La division, en 1968, de l'Université catholique de Louvain et le déménagement, hors de la région de langue néerlandaise, de sa composante francophone s'inscrivent dans le sillage immédiat de ces opérations.

Les familles politiques constituées sur une base nationale ne résistent pas à l'épreuve. Elles disparaissent l'une après l'autre. Des partis régionaux, voire régionalistes, les remplacent. Ces événements marquent les esprits. Ils contribuent à ébranler la solidité du sentiment national.

« Dépassé par les faits », l'État unitaire le sera bientôt par le droit. Le 24 décembre 1970, le régime constitutionnel de la Belgique connaît un changement radical. Il rend compte d'un clivage culturel et social chaque jour plus prégnant. Mieux, il l'institutionnalise. L'État fédéral existe désormais en germe¹. En quarante ans, il le deviendra un peu plus, par paliers successifs.

13

Les réformes engagées visent à construire un État qui tienne compte désormais de ses éléments constitutifs, à savoir – le terme est significatif – de ses « composantes » communautaires et régionales (le terme néerlandais *deelstaten* signifie, dans une traduction littérale, « États partiels »). Le texte de la Constitution entérine cette évolution: « La Belgique est un État fédéral qui *se compose* des communautés et des régions » (art. 1^{er}).

L'État-nation va cesser de vivre. Un fédéralisme de dissociation s'installe. Le comportement des partis, même s'ils relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler une « famille politique », et, au-delà d'eux, celui des citoyens témoignent toujours davantage d'un distanciel manifeste.

La Belgique renonce au développement d'une culture juridique et politique commune

Sans nuances ni réserves, elle abolit le dogme de la loi générale, valable pour tous. Elle accepte l'élaboration de lois – qualifiées de décrets ou d'ordonnances – qui soient l'œuvre d'autorités fédérées et ne soient applicables qu'à une partie du territoire national (aux habitants d'une région) ou à un groupe de citoyens localisés sur celui-ci (aux ressortissants d'une communauté).

1. « La Belgique, État fédéral ? », *RDP*, 1972, p. 608.

La mise en place dès 1980 d'une Cour constitutionnelle, primitivement appelée « cour d'arbitrage », vise à régler les conflits qui pourraient surgir entre les lois fédérales, communautaires et régionales. Il est vrai que toutes sont revêtues d'une même valeur, c'est-à-dire celle de la loi. L'expression n'est pas à comprendre de manière imagée. Les normes communautaires et régionales n'ont d'autres règles à respecter que celles qui sont inscrites dans la Constitution et dans les lois spéciales de réformes institutionnelles prises en vertu de celle-ci.

Au sein de la Chambre et du Sénat, les parlementaires qui sont censés représenter « la nation » (Const., art. 32) sont rassemblés dans des groupes dits linguistiques – français ou néerlandais. Lors du vote de lois spéciales, ils s'expriment en cette qualité et il y a lieu de vérifier, à cette occasion, si une majorité s'est exprimée au sein de chaque groupe.

14 Les programmes que les partis conçoivent le sont, pour l'essentiel, dans l'intérêt d'une seule communauté. La défense des préoccupations fédérales passe à l'arrière-plan. Au lendemain du scrutin, lorsqu'il s'impose de constituer un gouvernement – de composition paritaire (Const., art. 99, al. 2) –, des négociations longues et ardues vont, par la force des choses, s'ouvrir entre des partenaires obligés de s'entendre alors qu'ils se sont affrontés, sans souci de dialoguer, durant la campagne électorale.

La Belgique s'inscrit résolument dans une logique de partage des compétences et, si l'on n'a pas peur des mots, de la souveraineté

Dans l'État unitaire, il est permis de se poser ces questions : Que fait l'État ? Que peut faire l'État ? Que doit faire l'État ? Dans l'État fédéral, il faut répondre à une question préalable : qui, dans l'État, des autorités fédérales, communautaires ou régionales, peut intervenir ? Cette question résolue, il est possible d'en aborder une autre : que doit faire la collectivité compétente, étant entendu que celle-ci n'est pas nécessairement la collectivité fédérale et que cette dernière ne saurait préempter les tâches de la collectivité fédérée ?

Le partage des compétences et, par voie de conséquence, celui des moyens financiers, est au cœur du fonctionnement de l'État fédéral. Il suscite des controverses d'autant plus aiguës que la Belgique a fait choix d'un système de compétences exclusives, qu'elle récuse – en principe – celui des compétences concurrentes et qu'elle ne recourt pas à une règle de primauté au profit des autorités fédérales dans ce dernier secteur. En aucune manière, le droit fédéral ne prime le droit communautaire ou régional.

Même les fonctions qui relèvent des relations extérieures – avec d’autres États mais aussi avec des organisations internationales – sont partagées. Ce qui ne manque pas de plonger les partenaires de la Belgique et de ses composantes dans un embarras certain, par exemple à l’occasion de l’élaboration des traités fondateurs de l’Union européenne.

Par contre, les compétences résiduelles sont, jusqu’à nouvel ordre, dévolues aux autorités fédérales (Const., art. 35, disposition transitoire). Des projets existent aux fins de les confier aux communautés ou aux régions, à la condition qu’aient été définies au préalable les compétences qui reviendraient de manière expresse à l’État fédéral. Il va sans dire qu’une telle opération marquerait un sérieux pas vers le démantèlement de l’État.

*La Belgique renonce au mythe
puis à la réalité politique de la nation unifiée*

15

La Belgique se reconnaît plurielle. Dans ces conditions, existe-t-elle encore ? Comme État, oui. Comme État-nation, certainement plus.

L’État subsiste mais il a changé de forme. D’unitaire, il est devenu fédéral. Ce n’est pas un crime au regard du droit constitutionnel, c’est une autre façon de s’organiser. Si c’est la meilleure manière d’assurer la coexistence de trois communautés et celle de trois régions au sein d’un même État, pourquoi se priver d’une telle opportunité ? Si c’est le meilleur moyen de se prémunir contre sa disparition pure et simple, pourquoi ne pas essayer ?

Le projet commun de vie sociale que partagent les citoyens au sein d’une nation unifiée ou en voie d’unification cesse, pour sa part, de représenter une force mobilisatrice. C’est de coexistence, de compromis négocié et de concertation institutionnalisée qu’il est désormais question.

Dans la meilleure des hypothèses – celle d’un fédéralisme d’union, comme on dit parfois sans mesurer le caractère pléonastique de l’expression –, des dialogues s’établissent et des coopérations s’instaurent aux fins, notamment, de préserver l’efficacité de l’action internationale et européenne de la Belgique ou de régler de manière plus prosaïque les difficultés que suscitent les actions démultipliées de plusieurs collectivités politiques sur un territoire exigu.

Dans le pire des cas – celui d’un fédéralisme de compétition –, les différends sont monnaie courante. Ils doivent, si possible, trouver des solutions par l’entremise des institutions de régulation fédérale. Le Conseil d’État et la Cour constitutionnelle, sur le terrain juridique, le Sénat, sur un plan politique, peuvent jouer ici un rôle non négligeable.

L'union de l'État et de la nation n'est plus de mise. La Belgique est-elle devenue pour autant un État plurinational ? A-t-elle contribué, comme l'écrivait Racine, à nourrir en son sein deux ou plusieurs nations ? Est-elle à même de leur servir de cadre rénové en matière institutionnelle ?

Comme l'a montré, il y a vingt ans déjà, François Perin, et sans qu'il y ait lieu de procéder à ce propos à des généralisations abusives, l'esprit belge tend à survivre dans une large mesure au sud et au centre du pays. Le sentiment flamand l'emporte au nord. La situation ne manque pas de soulever des questions supplémentaires. Un État peut-il abriter deux nations, l'une qui renvoie à l'ensemble, l'autre qui s'identifie à l'une des parties ? Ces deux nations peuvent-elles coexister dans un même État ?

16 Plus concrètement, les événements politiques de l'été 2010 ne vont-ils pas inciter les Belges francophones à abandonner quelques-unes de leurs illusions nationales et à concevoir, à leur tour, leur avenir de manière autonome ?

LA BELGIQUE EXISTERA-T-ELLE DEMAIN ?

Dans le numéro 54 que la revue *Pouvoirs* a consacré à la Belgique, je me suis permis d'écrire – c'était il y a vingt ans – qu'à l'instar des civilisations de Valéry, les sociétés politiques étaient mortelles. La Belgique n'a pas toujours existé, ni comme État ni comme nation. Qui serait assez fou, ou assez fort, pour lui garantir la pérennité, sous une forme ou sous une autre ?

La science constitutionnelle, pas plus que la science politique, n'est celle des conjectures. Elle peut, néanmoins, chercher à donner écho à quelques-uns des débats prospectifs du moment et à y faire entendre son point de vue. Les projets esquissés ne paraissent pas tous également réalisables. Encore moins souhaitables – mais cela, c'est déjà un autre ordre d'idées.

1. Un « nouveau fédéralisme » peut être envisagé. En ce cas, la poursuite d'une existence commune reste à l'ordre du jour politique mais il convient d'en mieux définir les contours.

La réforme pourrait comporter trois volets distincts.

L'idée est, d'abord, de revoir le statut des assemblées parlementaires fédérales. L'une d'elles au moins devrait tenir compte, dans sa composition ou ses attributions, des composantes de l'État. Un Sénat composé d'élus communautaires et régionaux pourrait, par exemple, jouer un rôle majeur dans la prévention et le règlement des conflits que suscitent les interventions des autorités fédérales et fédérées.

Le projet entend, ensuite, procéder à un transfert significatif de compétences et de moyens en provenance de l'État fédéral et à destination des communautés et des régions. Les nouvelles attributions fédérées s'inscriraient dans des secteurs d'autorité, comme celui de la justice, ou dans des domaines de gestion, comme celui de la santé publique. Les moyens ainsi alloués seraient de l'ordre de quinze milliards d'euros – ce qui porterait à 49 % la part des communautés, des régions et des collectivités locales dans un budget de l'État qui avoisine les cent milliards.

L'intention est, encore, de concevoir de nouvelles règles de conduite. Une « révolution copernicienne » est, ni plus ni moins, préconisée. Le fédéralisme de dissociation qui est pratiqué depuis quarante ans devrait céder la place à un fédéralisme d'association. À première vue, la démarche est la bienvenue. Encore faut-il mesurer la portée de l'entreprise. L'État et ses composantes auraient décidé de travailler désormais sur une table rase. Seules les tâches expressément confiées aux autorités fédérales relèveraient désormais de leurs compétences. Celles qui ne leur auraient pas été attribuées appartiendraient, selon une présomption *juris et de jure*, aux collectivités fédérées.

17

Une réforme de cette envergure doit s'inscrire dans une Constitution qui bénéficie d'une existence durable. Les projets actuels qui tendent à instaurer des procédures de révision, à la fois plus souples et plus rapides, ne peuvent qu'inquiéter. La Constitution doit rester le cadre dans lequel les autorités étatiques, communautaires et régionales remplissent leurs tâches respectives et non pas l'outil qui permet de dépecer, quand cela paraît utile, l'État fédéral de ses responsabilités essentielles.

2. Le confédéralisme est présenté, dans divers milieux – notamment au nord du pays – comme une alternative plausible à un fédéralisme qui n'aurait pas répondu à l'attente. Il est inscrit au programme de plusieurs partis. Il est préconisé par différentes personnalités politiques, y compris francophones. Il fait figure de philosophie institutionnelle qui permettrait de maintenir un lien politique, fût-il ténu, entre les Belges, tout en abolissant les contraintes qui pèseraient inutilement sur les communautés et les régions dont ils relèvent.

Les appellations retenues présentent un avantage. Elles donnent à croire que le confédéralisme n'est qu'une variété de fédéralisme. Elles peuvent calmer des citoyens inquiets par des aventures institutionnelles dont ils craignent les prolongements, y compris sur le terrain économique et social.

Il n'y a pas lieu pourtant d'induire les Belges en erreur.

Ou bien le confédéralisme est, selon la doctrine la mieux établie, une forme de coopération entre plusieurs États. Ce qui signifie, en clair, que l'État belge a cessé de vivre et que ce sont les États héritiers – deux ou trois – qui, forts de leur indépendance fraîchement acquise, concluront entre eux les traités qui définiront les formes, les procédures et les moyens de leur future collaboration. Celle-ci pourrait d'ailleurs se réduire à l'établissement d'une carte d'accréditation dans les milieux internationaux, notamment européens.

18 Ou bien le confédéralisme désigne, selon une terminologie composée pour la circonstance, une forme de fédéralisme approfondi et l'on voit mal la justification d'un tel néologisme. N'était le souhait de rassembler autour d'une appellation équivoque ceux qui préconisent la disparition de l'État belge et ceux qui persistent à le défendre, fût-ce sous des formes évanescents.

3. Une inconnue subsiste. L'Europe reste à construire. Ce n'est pas tant l'Europe des régions – reposant sur les prétendues ruines des États-nations ou sur celles des États plurinationaux – qui est évoquée ici que l'Union européenne en tant que telle. Ses projets et ses politiques peuvent distraire les Belges de leurs problèmes domestiques et les inviter à inscrire résolument leur action dans des institutions qui regardent plus haut et plus loin.

Les succès ou les échecs de l'Union européenne, sans parler de ses fulgurances ou de ses atermoiements, conditionnent dans une large mesure l'avenir de l'État belge et celui de ses composantes. Pour ne prendre qu'un exemple, une politique européenne cohérente en matière d'asile et d'immigration permettrait de régler une question qui fait problème dans les relations intracommunautaires.

À notre sens, un fédéralisme renouvelé reste un programme institutionnel valable. En dehors de l'épure fédérale, l'on entre, en effet, dans le domaine de l'aventure. Pis encore. Le « plan B », comme on a coutume de dire dans les milieux internationaux, n'existe pas.

Il se peut que l'État belge – la nation n'est plus à l'ordre du jour – soit sur le point de s'évaporer. Se vidant par le haut et par le bas, il ne serait plus que la coquille vide qui l'autoriserait à prendre place dans le concert des nations pour autant que les autres États ferment les yeux sur cette bizarrerie institutionnelle.

Il se peut aussi que deux, voire trois, petits États-nations se constituent,

un jour, dans le nord de l'Europe et entreprennent de mener côte à côte une existence indépendante. Vingt-neuf au lieu de vingt-sept...

Il se peut aussi qu'une nation – la Flandre – entreprenne de faire sécession, proclame son indépendance et réclame à cet effet une reconnaissance internationale. La Belgique résiduelle, de son côté, poursuivrait sa propre vie. Elle recueillerait l'héritage de cent quatre-vingts ans d'histoire nationale et le ferait fructifier.

Un État sans nation. Une nation sans État. Quelques États-nations à la place d'un seul. Décidément, la Belgique brouille les cartes institutionnelles. Il faut espérer que ce soit pour un bien. Et pas pour le plaisir de céder au jeu de nationalismes linguistiques que l'on avait cru, un peu naïvement, dépassés dans le village constitutionnel planétaire.

R É S U M É

La Belgique voit le jour en 1830. Elle se construit progressivement comme un État-nation. Cette situation aurait pu perdurer n'eût été la poussée du mouvement flamand – contenue un temps, puis consacrée dans l'aménagement des institutions. L'organisation d'un État fédéral, à partir de 1970, prolonge cette évolution. Eu égard à l'apparition d'une nation flamande, la préservation de l'État belge réclame de ses dirigeants politiques qu'ils parviennent à élaborer un nouveau « pacte des Belges ».