

1990

54

la Belgique

clivages

le roi

**le parlementarisme
instabilité ?**

la justice

partis

**les communautés
concertation**

provinces

le nouvel Etat

andré miroir

**francis delpérée
baudoïn dupret**

**philippe lauvaux
wilfried dewachter
ernest krings**

**christian vandermotten
jean vanlaer**

**andré leton
xavier mabille**

**philippe de bruycker
éric philippart
francis delpérée**

DOSSIER ET TEXTE DE LA CONSTITUTION

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Hugues Portelli,
Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,
René Rémond, Jacques Rigaud,
Jacques Robert, Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu-Tinet.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Département des Revues
14, avenue du Bois-de-l'Épine
BP 90, 91003 Evry Cedex
Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1990)	285 F	380 F
2 ans (1990-1991)	570 F	760 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

54

La Belgique

André MIROIR. — La Belgique et ses clivages : contradictions structurelles et familles politiques	5
Francis DELPÉRÉE et Baudouin DUPRET. — Le roi des Belges.....	15
Philippe LAUVAUX. — L'évolution du régime parlementaire depuis 1944	25
Wilfried DEWACHTER. — Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique	37
Ernest KRINGS. — Le système judiciaire	51
Christian VANDERMOTTEN et Jean VANLAER. — Partis et élections depuis 1946	63
André LETON. — Les conflits communautaires : facteurs de tension et facteurs d'apaisement	71
Xavier MABILLE. — La concertation sociale : la crise du système belge	85
Philippe de BRUYCKER et Eric PHILIPPART. — Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle.....	93
Francis DELPÉRÉE. — Le nouvel Etat belge	111

Dossier :

I. — Constitution de la Belgique	119
II. — Evolution démographique des régions linguistiques	142
III. — Les Gouvernements belges depuis 1944	143
IV. — Elections à la Chambre des représentants	144

JOURNAL

Claude ROULLER. — Le contrôle de la constitutionnalité des lois par le Tribunal fédéral suisse.....	147
Repères étrangers (1 ^{er} janvier - 31 mars 1990), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	159
Chronique de l'étranger : URSS, Marie MENDRAS	169
Chronique constitutionnelle française (1 ^{er} janvier - 30 avril), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL	181
Pouvoirs-Biblio	211
Summaries	213

ISBN 2 13 043112 7

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1990, septembre

© Presses Universitaires de France, 1990
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

La Belgique

Pays en partie francophone, la Belgique a partagé à diverses reprises la destinée de la France. Pourtant, elle y est moins bien connue qu'aux Etats-Unis ou en Angleterre. Le contraste entre l'abondance de la littérature scientifique anglo-saxonne et la pauvreté des travaux publiés sur ce sujet par des chercheurs français est tout à fait frappant. Or, l'étude des solutions et des compromis expérimentés en Belgique s'avère souvent d'un grand intérêt au point de vue de la science politique. Henri Charriaut l'avait bien compris lorsqu'il publia chez Flammarion en 1910 La Belgique moderne, terre d'expériences. Le présent numéro comble donc une lacune.

La Belgique est généralement connue à l'étranger par la fréquence et la durée des crises gouvernementales — au point que Maurice Duverger n'hésite pas à la ranger dans L'Europe de l'impuissance — et l'âpreté des conflits communautaires. Sans être inexactes, ces constatations doivent être fortement nuancées.

L'adaptation progressive au changement d'une constitution datant de Louis-Philippe montre en effet que l'absence de parti majoritaire et d'alternance n'implique pas nécessairement l'indécision et que le conflit ne conduit pas à la « libanisation ». Le système belge représente au contraire un exemple de démocratie de concordance, au sens où l'entendait Lijphart. Un tel système puise ses origines dans le recouplement de trois clivages fondamentaux : clérical/anticlérical, francophone/néerlandophone, possédants/travailleurs, générateurs du multipartisme et plus encore d'un pluralisme caractérisé par la coexistence et le cloisonnement de « mondes » parallèles.

C'est l'ensemble de ces facteurs qui singularise le « cas belge » et qui lui confère tant d'intérêt au point de vue de la science politique.

Philippe ARDANT

André MIROIR

LA BELGIQUE EST ÉTUDIÉE PAR

- Philippe de Bruycker, chercheur au Centre de droit public à l'Université libre de Bruxelles (ULB).
- Francis Delpérée, professeur à l'Université catholique de Louvain dont il dirige le Centre d'études constitutionnelles et administratives ; *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1986-1989.
- Wilfried Dewachter, professeur de sociologie politique à l'Université catholique de Leuven (Louvain), rédacteur en chef de *Res Publica*.
- Baudouin Dupret, assistant à l'Université catholique de Louvain, chercheur au Centre d'études constitutionnelles et administratives ; Nul ne peut découvrir la Couronne, *Les Cahiers constitutionnels*, Louvain-la-Neuve, 1989.
- Ernest Krings, procureur général à la Cour de cassation, professeur ordinaire émérite à la Vrije Universiteit Brussel.
- Philippe Lauvaux, chargé de cours à l'Université de Bruxelles et chargé de recherche au CNRS.
- André Leton, professeur à l'École des Hautes Etudes d'Administration (Institut Cooremans), Bruxelles.
- Xavier Mabilie, directeur du Centre de recherches et d'informations socio-politiques (CRISP) ; *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1986.
- André Miroir, chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles (ULB), secrétaire général du Centre d'étude des relations internationales et stratégiques de l'ULB (CERIS).
- Eric Philippart, assistant à la section de science politique de l'Université libre de Bruxelles (ULB).
- Christian Vandermotten, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles (ULB), spécialisé en géographie économique et politique ; *Atlas économique de l'Europe* (avec R. Sortia et J. Vanlaer).
- Jean Vanlaer, géographe, chercheur au GEVERU (Groupe d'étude pour la valorisation de l'espace rural et urbain) ; *200 millions de voix. Une géographie des familles politiques européennes*, Bruxelles, Société Royale Belge de Géographie, 1984.

ANDRÉ MIROIR

*La Belgique et ses clivages :
contradictions structurelles
et familles politiques*

Le système politique belge se caractérise par l'existence de familles politiques — libérale, chrétienne, socialiste — quadrillant l'ensemble de la société civile et l'organisant en « mondes » parallèles constitués de partis, de syndicats, de mutuelles, de liges féminines ou de jeunesse, voire d'associations culturelles ou sportives.

Ce processus de stratification verticale trouve son origine dans la formation et le recoupement de trois clivages fondamentaux : clérical/anticlérical, francophone/néerlandophone ou centre/périphérie et enfin possédants/travailleurs.

Le cadre conceptuel proposé par Stein Rokkan et Daniel Seiler relatif aux liens entre le phénomène partisan et les contradictions structurelles affectant le tissu sociétaire s'avère à ce sujet d'une grande richesse heuristique. Selon ces auteurs, la révolution nationale et la révolution industrielle, qui forment les deux moments d'un bouleversement structurel unique : les révolutions bourgeoises des XVIII^e et XIX^e siècles, ont provoqué l'émergence de contradictions, de conflits et de clivages sur les versants desquels se sont enracinés les partis politiques et les groupes de pression. Il en résulte que les partis ne sont pas le produit du hasard, ils institutionnalisent au contraire les conflits structurels inhérents aux sociétés considérées. Certains d'entre eux naissent à l'intersection de deux ou plusieurs clivages, d'autres se réalignent au cours du temps sur des axes différents de ceux qui leur ont donné naissance.

Cette approche qui est unanimement reconnue dans les milieux scientifiques comme la meilleure clé d'analyse du système politique belge formera le fil conducteur de mon exposé.

I — LA FORMATION DU CLIVAGE CLÉRICAL/ANTICLÉRICAL

La contradiction entre l'Eglise catholique et l'Etat libéral, qui allait conduire à l'apparition d'un conflit philosophique et finalement d'un clivage clérical/anticlérical, fut la première à affecter la société belge.

Dans sa remarquable étude sur les partis politiques et les classes sociales, parue il y a vingt ans déjà, John Bartier a montré qu'en ce qui concerne la Belgique le libéralisme a médiatisé durant les trois quarts du XIX^e siècle les intérêts du tiers état confronté aux prétentions de la noblesse et du clergé désireux de recouvrer les biens ecclésiastiques acquis par la bourgeoisie à la faveur de la révolution. Il en déduisait à l'inverse d'Henri Pirenne que l'opposition des catholiques et des libéraux sous le règne de Léopold I^{er} s'expliquait bien davantage par leur origine sociale que par la conception qu'ils se faisaient de la destinée humaine.

Poursuivant ce raisonnement, j'ajouterais que l'anticléricalisme libéral constitue l'expression idéologique de la mobilisation des classes bourgeoises contre les partisans de l'Ancien Régime auxquels l'Eglise apportait sa caution. René Rémond observe fort justement que cette attitude n'appartient en propre à aucune famille politique. C'est pourquoi il la range dans la catégorie des « idéologies partielles » qui ne se soucient guère de répondre à toutes les questions que l'homme peut se poser sur son destin et sur celui des sociétés, mais contractent « des alliances fort disparates » avec des idéologies globales dont elles représentent une expression contingente. En Angleterre, la résistance des classes privilégiées à l'ordre politique et social instauré par la bourgeoisie s'est institutionnalisée dans l'opposition des conservateurs et des libéraux. Dans les sociétés catholiques d'Europe continentale, au contraire, la collusion de l'aristocratie foncière et du haut clergé a provoqué l'apparition d'une contradiction structurelle entre l'Eglise et l'Etat libéral.

La Belgique illustre ce processus de manière exemplaire. Durant les quinze premières années de l'indépendance, libéraux et catholiques s'efforcèrent de maintenir l'Union conclue en 1828 par le biais de concessions réciproques et de compromis. Avec le temps, les libéraux acquirent toutefois la conviction que l'Eglise débarrassée des entraves concordataires cherchait à recouvrer la puissance qui était la sienne sous l'Ancien Régime. L'intervention du clergé dans les élections, les exigences de l'épiscopat en matière scolaire et bientôt les imprudences de quelques journaux accréditèrent l'idée que le

discours ecclésiastique représentait une alternative au projet libéral. La rupture se produisit vers 1841-1846 lorsque les échecs successifs de Lebeau et de Rogier persuadèrent les libéraux de l'impossibilité de former un gouvernement homogène, fût-il doté d'un programme unioniste. Les répercussions de ces événements furent considérables dans la mesure où ils précipitèrent la création — avec le concours, voire à l'initiative des loges — d'un réseau d'associations politiques permanentes. Le tout culminant, en juin 1846, dans la convocation d'un congrès chargé de fédérer les associations libérales et de les doter d'un programme commun. Compte tenu du rôle joué par l'Église, les catholiques mirent plus de vingt ans à imiter leurs adversaires. Encore convient-il d'observer que leurs premières associations écartèrent l'épithète « catholique » au profit de la double qualification « constitutionnelle conservatrice ». En réalité, il faut attendre 1868 pour que se crée la Fédération des cercles catholiques, conçue à l'origine pour coordonner les œuvres sociales et qui allait s'engager progressivement sur le terrain électoral.

Enracinées, pour des raisons historiques, sur les versants du clivage clérical/anticlérical, les deux premières formations politiques permanentes de Belgique s'affrontèrent pour le contrôle des mécanismes de socialisation et notamment de l'école. La conquête du pouvoir constitue l'enjeu principal de cette compétition. Mais le pouvoir n'est qu'un instrument au service de l'objectif ultime : l'esprit des citoyens. La première « guerre scolaire » déclenchée de 1879 à 1884 par l'instauration de l'école neutre et laïque revêtit à cet égard une importance considérable. La croisade lancée par l'épiscopat contre les « écoles sans Dieu » et les « maîtres sans foi » provoqua une très forte bipolarisation de la société belge. Contre l'avis des parlementaires catholiques, le clergé usa largement des armes spirituelles (refus de sacrements) pour contraindre les instituteurs et les parents à combattre la « loi de malheur » et à soutenir la création d'un réseau primaire confessionnel. En représailles, le Gouvernement réduisit le budget des cultes. Politiquement, les catholiques finirent par l'emporter : en 1880, le réseau libre accueillait plus de 60 % des élèves. Ils remportèrent en outre, en 1884, une importante victoire électorale qui mit un terme à trente ans de prédominance libérale. Sur le plan social, par contre, la guerre scolaire — véritable guerre civile idéologique — amorça la déchristianisation et eut pour effet de diviser le pays en deux mondes irréductiblement hostiles.

II — LE CLIVAGE CENTRE/PÉRIPHÉRIE

Par ailleurs, la centralisation politique et culturelle opérée par la bourgeoisie au lendemain de 1830 a provoqué l'apparition d'une seconde contradiction structurelle entre l'Etat et la nation.

Dans la première moitié du XIX^e siècle, la frontière linguistique s'inscrit dans la stratification sociale et non dans la géographie. Elle oppose schématiquement les élites francisées aux classes populaires analphabètes usant de divers dialectes.

Dès les premières semaines de l'indépendance, le Congrès national chargé de rédiger la Constitution proclama le principe de la liberté des langues. Dans la pratique, le français, langue de la bourgeoisie censitaire, devint toutefois la seule langue officielle. « En 1830, écrit Eliane Gubin, on ne délibéra pas des droits du peuple en matière linguistique, pas plus qu'on les prit en considération sur le plan politique, social ou économique : on jeta les bases d'un Etat bourgeois unitaire et centralisé où le français, la langue de la classe dirigeante, apparaît comme un élément d'union, susceptible d'uniformiser et de renforcer le sentiment national belge, nié à l'étranger. »¹

La prépondérance exclusive du français fut très rapidement contestée par un groupe d'intellectuels issus de la petite bourgeoisie flamande qui s'efforcèrent tout d'abord de créer une langue commune cultivée, puis de former ce que Bourdieu appelle un « marché linguistique » susceptible d'assurer leur propre promotion sociale. Les pétitions envoyées au Parlement en 1840, de même que la déclaration de principe rédigée sept ans plus tard par Snellaert sont à cet égard extrêmement révélatrices. Ces textes réclament non seulement la mise sur pied d'égalité du français et du flamand dans l'enseignement secondaire et universitaire, dans l'administration, la justice et l'armée, mais encore la création d'une académie flamande et l'octroi de subsides aux écrivains. En somme, derrière chaque revendication se profile une profession — fonctionnaire, magistrat, avocat, officier, professeur, voire académicien — porteuse d'une promesse d'ascension et de reconnaissance sociales.

L'audience de ces groupes, dont l'objectif était d'obtenir l'égalité des langues dans les provinces flamandes, demeura très restreinte. La prégnance du conflit philosophique mais aussi l'étroitesse de leur base sociale et l'apathie des masses les empêchèrent de constituer un

1. E. Gubin, *Bruxelles au XIX^e siècle : berceau d'un flamingantisme démocratique (1840-1873)*, Bruxelles, 1979, p. 27.

parti et plus encore de remporter des succès électoraux. Leur action s'inscrivit dès lors à l'intérieur des partis libéral et catholique, ce qui eut pour effet de diviser leurs maigres forces.

Sous la pression de plusieurs scandales judiciaires, qui attestaient l'impossibilité pour un Flamand d'être jugé dans sa langue, la bourgeoisie censitaire finit toutefois par édicter, à partir de 1873, les premières lois linguistiques introduisant le bilinguisme dans les provinces flamandes. Notons cependant qu'il fallut attendre 1898 pour que l'on reconnaisse l'existence d'une seconde langue officielle. Cette dernière mesure revêtait d'ailleurs un aspect purement symbolique puisque la prédominance du français dans l'enseignement secondaire et supérieur constituait un obstacle à la formation d'élites flamandes. En revanche, les timides victoires du flamingantisme suscitèrent la création d'un mouvement wallon.

III — LE CLIVAGE POSSÉDANTS/TRAVAILLEURS

Second moment de la révolution bourgeoise, le processus de changement technologique et social connu sous le vocable de révolution industrielle provoqua enfin l'apparition d'une troisième contradiction sociétariaire entre le capital et le travail.

A partir des années 1850, la percée du capitalisme modifia profondément les rapports sociaux. D'une part, l'industrialisation favorisa l'interpénétration de la haute bourgeoisie et de l'aristocratie, jadis rivales, et entraîna une croissance rapide des couches moyennes et inférieures de la bourgeoisie. De l'autre, elle provoqua l'émergence, à côté des artisans urbains, d'un prolétariat misérable formé de paysans projetés dans un univers industriel par suite de l'exode rural.

La paupérisation de la classe ouvrière suscita à diverses reprises des émeutes violentes et des grèves. Mais au-delà des jacqueries, des organisations virent progressivement le jour. Des sociétés de secours mutuel, des coopératives et bientôt des syndicats, nés tout d'abord au sein d'une aristocratie ouvrière perpétuant les traditions corporatives de l'Ancien Régime, puis étendus aux travailleurs de la grande industrie, engagèrent le combat en vue d'améliorer les conditions de travail et le niveau des salaires. Vers le milieu des années 1860, certaines de ces organisations s'affilièrent à la I^{re} Internationale. Toutefois, la politisation du mouvement ouvrier s'opéra différemment dans les diverses régions du pays. Alors qu'en Flandre (1877) et à Bruxelles (1878) les socialistes s'engageaient dans l'action politique,

leurs homologues wallons privilégiaient la grève insurrectionnelle. Ces différences s'expliquent par l'existence d'un capitalisme plus fortement concentré dans les bassins liégeois et hennuyer qu'en Flandre où les luttes revendicatives se heurtaient aux liens personnels tissés entre employeurs et travailleurs. Le fait que le Parti ouvrier belge fut fondé en 1885 par la « Chambre ouvrière » de Bruxelles et le Vooruit gantois ne fut donc pas sans incidence sur l'orientation réformiste du socialisme belge. Ainsi, à la différence du Parti libéral et du Parti catholique, la formation du POB s'opéra, non au départ d'un groupe parlementaire, mais à la suite de la politisation d'un réseau de sociétés ouvrières préexistantes.

A la fin du XIX^e siècle, l'encadrement de la classe ouvrière par le POB poussa les classes dirigeantes à concurrencer les socialistes sur leur propre terrain. Sous l'impulsion de l'épiscopat, les catholiques s'efforcèrent d'attirer les travailleurs dans des organisations prônant la conciliation des classes. De même, les libéraux conservateurs invitèrent leurs membres à créer des associations ouvrières. Il en résulta la constitution d'un éphémère Parti ouvrier libéral formé lui-même de syndicats dont l'existence allait s'avérer plus durable. Ces diverses tentatives rencontrèrent des succès mitigés. Les catholiques, en particulier, ne parvinrent à reconquérir ni les ouvriers des industries lourdes situées en Wallonie, ni ceux du secteur textile. En revanche, l'industrialisation de la Flandre catholique et agricole, amorcée au tournant du siècle, leur ouvrit des perspectives prometteuses. En somme, le clivage possédants/travailleur fut recoupé, dès l'origine, par le clivage clérical/anticlérical.

IV - L'ÉVOLUTION DES FAMILLES POLITIQUES DEPUIS 1914

Les bouleversements consécutifs aux guerres, aux crises et aux transformations de la société industrielle affectèrent profondément la configuration des familles politiques.

A partir de 1920, le clivage clérical/anticlérical perdit peu à peu de son importance. Les catholiques prirent l'habitude de gouverner avec les libéraux ou les socialistes, voire en coalition avec les deux partis laïques. Les divergences entre adversaires et défenseurs des écoles publiques ou confessionnelles demeuraient profondes puisqu'elles débouchèrent, entre 1950 et 1955, sur le déclenchement d'une seconde guerre scolaire, portant cette fois sur le secondaire. Mais depuis l'inscription au budget, en 1919, des traitements des instituteurs catholiques, le conflit portait sur l'étendue et non sur le principe des subsides

au réseau libre. L'apaisement se produisit en 1958 avec la conclusion entre les partis traditionnels du Pacte scolaire garantissant un droit égal aux subsides aux deux réseaux d'enseignement. En contrepartie, les catholiques renonçaient au vieux principe doctrinal selon lequel l'Etat ne devait intervenir qu'à titre supplétif dans l'organisation de l'enseignement. Les conditions d'un réaligement des forces politiques sur d'autres axes de clivages furent dès lors réunies. Les libéraux s'engagèrent les premiers dans cette voie lorsqu'ils fondèrent en 1961 le Parti de la liberté et du progrès, dont l'ambition était de rassembler les néo-libéraux au-delà de leur appartenance philosophique ou religieuse. Cette opération fut largement couronnée de succès. En 1965, le PLP remporta un véritable triomphe électoral, passant de 20 à 48 sièges à la Chambre et s'adjudicant 21,60 % des suffrages. L'ouverture en direction des catholiques avait très largement contribué à ce résultat : selon un sondage, 65 % des électeurs libéraux en Flandre et 44 % de leurs homologues wallons avaient antérieurement voté pour le Parti social chrétien. Au début des années 60, les regroupements opérés en fonction d'objectifs linguistiques poussèrent les partis communautaires à transcender également le clivage philosophique et religieux. Enfin, en 1969, les socialistes prônèrent à leur tour le « rassemblement des progressistes ». Mais leur tentative rencontra peu d'écho. Les raisons de la réussite libérale et de l'échec socialiste doivent être cherchées dans l'organisation de la classe ouvrière. A la différence des classes supérieures, les travailleurs sont encadrés de longue date par un réseau de mutuelles et surtout de syndicats situés dans la mouvance d'une famille politique et qui constituent dès lors autant d'obstacles au transfert des suffrages d'un parti vers l'autre. L'extension du pluralisme reste néanmoins ambiguë dans la mesure où elle se solde tout autant par un décroisement interne que par la mise en place d'une pluralité de structures cloisonnées.

Si le conflit philosophique s'est apaisé, le conflit communautaire par contre n'a cessé de gagner en importance depuis la première guerre mondiale. La politique linguistique pratiquée par les Allemands à partir de 1916, avec le soutien d'une minorité « activiste », fut le révélateur d'une véritable conscience nationale. Cette politique, qui s'articulait autour de la flamandisation de l'Université de Gand et l'instauration de la séparation administrative, et plus encore la répression qui s'ensuivit, poussèrent les éléments les plus radicaux à conclure qu'il ne fallait rien attendre d'un Etat belge dominé par les francophones. La formation des premiers partis autonomistes en fut la conséquence directe. Durant l'entre-deux-guerres, le Front-

partij (1919) puis le Vlaamsch nationaal verbond (1933) axèrent désormais leur campagne sur la destruction de la Belgique et l'émancipation de la Flandre. Sous la pression conjuguée de ces partis et des composantes flamandes des formations traditionnelles, le Parlement adopta au cours des années 30 une série d'importantes lois linguistiques consacrant le principe de l'unilinguisme régional, ce qui impliquait l'abandon de l'importante minorité francophone de Flandre. Habilement contournées dans la pratique, ces mesures furent cependant impuissantes à apaiser les tensions communautaires. La persistance des frustrations permit aux nazis de manipuler les nationalistes flamands en faisant miroiter les bénéfices qu'ils pouvaient tirer de la collaboration, ce qui eut pour effet de les discréditer une nouvelle fois. Néanmoins, la libération du territoire qui s'accompagna d'un regain de patriotisme et d'unitarisme ne parvint pas à dissimuler les aspirations autonomistes. En 1945 déjà, un premier Congrès national wallon, regroupant des organisations nées dans la clandestinité, s'était prononcé pour l'autonomie de la Wallonie dans le cadre de l'Etat helge. La question royale (1945-1950), le règlement du conflit scolaire et bientôt les grèves de l'hiver 1960-1961 débouchèrent sur des réformes capitales. Entre 1962 et 1965, le Gouvernement social-chrétien/socialiste fixa le tracé de la frontière linguistique et renforça le principe de l'unilinguisme régional. De nouveaux partis autonomistes apparurent : Volksunie en Flandre (1954), Front démocratique des francophones à Bruxelles (1964), Parti wallon des travailleurs puis Rassemblement wallon (1964-1968) enfin. Les partis nationaux ne purent résister à leur tour aux tensions communautaires. Entre 1968 et 1978, les familles chrétienne, libérale et socialiste se scindèrent en ailes flamande et francophone. Cette transformation fondamentale du paysage politique se traduisit progressivement sur le plan institutionnel par la mise en place d'un Etat régional et communautaire puis de structures fédérales d'autant plus impuissantes à enrayer l'accentuation des forces centrifuges qu'il n'existe plus de partis favorables à l'unité nationale.

Recoupé par le clivage clérical/anticlérical puis par le clivage centre/périphérie, le clivage possédants/travailleurs enfin conserve toute son acuité. Depuis 1920, les socialistes ont réussi, grâce à leur stratégie réformiste, à intégrer les travailleurs dans le capitalisme sans être sérieusement menacés par l'apparition, en 1921, du Parti communiste. Ce dernier, privé de toute représentation parlementaire depuis 1985, n'est jamais parvenu à organiser la classe ouvrière. Ceci s'explique sans doute par le fait que la Belgique a connu, comme l'Angleterre, une industrialisation précoce. Les communistes se sont

dès lors heurtés à un encadrement socialiste, voire à un encadrement chrétien, solidement implanté. L'absence de toute menace révolutionnaire explique à son tour l'inexistence des partis fascistes. Ceux-ci étaient représentés, dans les années 30, par le Vlaamsch nationaal verbond et le Rexisme qui remportèrent d'indéniables succès localisés sans pouvoir jamais prétendre à l'exercice du pouvoir — sauf à la faveur de la défaite et de la collaboration. Privé du soutien de la haute bourgeoisie, le fascisme belge s'est borné à être ce que Pierre Milza appelle un « fascisme mineur », c'est-à-dire une expression radicale de la petite bourgeoisie menacée tout à la fois par la concentration capitaliste et l'irruption des organisations ouvrières dans le système politique. Fait remarquable, les trois partis traditionnels se voient toujours relayés, au plan syndical, par des organisations concurrentes : Confédération des syndicats chrétiens (1 367 000 affiliés), Fédération générale du travail de Belgique d'obédience socialiste (1 100 000 affiliés), Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (200 000 affiliés) enfin. Le pluralisme syndical confirme le sens particulier acquis par ce concept dans le contexte belge où il désigne à la fois la coexistence et le cloisonnement de strates verticales.

CONCLUSIONS

Ainsi, le système politique belge reste profondément marqué par un ensemble de contradictions structurelles qui plongent leurs racines dans le passé. Cette analyse n'épuise cependant pas la question. Certains partis trouvent leur origine dans des facteurs purement conjoncturels. Nés en réponse à un besoin spécifique, ils disparaissent avec les causes fugaces qui les ont engendrés. Tel est me semble-t-il le cas du Meetingpartij, fondé à Anvers en 1863 en réaction aux projets militaires du gouvernement, ou du courant libéral progressiste qui médiatisait, dans les années 1880-1900, le désir de participation politique de la petite bourgeoisie.

Quoi qu'il en soit, il importe d'observer que les trois clivages dont nous venons de suivre l'évolution ont affecté la société belge avec des intensités variables au cours du temps. Au XIX^e siècle, le clivage clérical/anticlérical est incontestablement surdéterminant. La prégnance du conflit philosophico-religieux est telle à cette époque qu'elle affecte l'organisation de la classe ouvrière et obnubile la contestation linguistique. Au tournant du siècle, le clivage possédants/travailleurs surdétermine à son tour les autres clivages. Il est significatif d'observer

à cet égard que les partis laïques ont détenu la majorité absolue durant trente-six ans entre 1919 et 1960, alors que libéraux et socialistes ont recherché prioritairement l'alliance d'une formation certes confessionnelle, mais interclassique comme le Parti social chrétien. Enfin, on ne saurait nier que la vie politique s'organise depuis la fin des années 60 en fonction du clivage centre/périphérie. Celui-ci affecta d'ailleurs les partis d'extrême droite trente ans avant les partis traditionnels en raison de l'attitude adoptée par la petite bourgeoisie flamande d'une part, francophone de l'autre, à l'égard de l'Etat belge. Depuis la fin des années 70, plus aucune formation ne fait campagne en faveur de l'unité nationale. Et pourtant l'Etat belge s'adapte au changement, de crises en compromis sans cesse renégociés. En dernière analyse, ne faut-il pas interpréter ce phénomène comme étant le résultat d'une neutralisation des conflits opérée par suite du recouplement des trois clivages fondamentaux ?

RÉSUMÉ. — *Le système politique belge est caractérisé par le recouplement de trois clivages fondamentaux : clérical/anticlérical, centre/périphérie, possédants/travailleurs. Leur combinaison a conduit au cloisonnement de la société civile en strates verticales. Cette conception particulière du pluralisme a cependant pour effet de neutraliser les conflits et, par suite, de favoriser l'adaptation progressive au changement.*

Le roi des Belges

Il y a eu les rois de France. Il y a la reine d'Angleterre. Mais il n'y a pas de roi de Belgique. Il n'y a de roi que des Belges.

La différence d'appellation suffit à indiquer qu'en Belgique la fonction monarchique n'est pas créée ni définie par le roi. C'est le peuple belge qui, le 22 novembre 1830, adopte, pour forme de son Gouvernement, « la monarchie constitutionnelle représentative, sous un chef héréditaire ». C'est en son nom qu'est rédigée la Constitution du 7 février 1831 qui établit le statut et la fonction du roi. C'est lui qui, *via* le Congrès national, choisit la dynastie des Saxe-Cobourg et recueille, le 21 juillet 1831, le serment du premier roi.

Faut-il l'ajouter ? C'est encore le peuple belge qui restreint, autant que faire se peut, les prérogatives du monarque. Selon la formule limitative de l'article 78 de la Constitution, « le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois... ». Ce que ne pouvait manquer de relever avec perspicacité le prince Léopold, peu avant d'accepter la couronne : « Messieurs, vous avez rudement traité la royauté, qui n'était pas là pour se défendre. »

Cette monarchie présente à l'origine bien des affinités avec l'orléanisme. Sur un plan anecdotique : Léopold I^{er} coiffe la couronne que le duc de Nemours a refusée peu avant lui, mais, deux ans plus tard, il épouse sa sœur, Louise-Marie, princesse d'Orléans. Sur un plan politique aussi : la première Constitution de la Belgique est, pour citer André Mast, une Constitution du temps de Louis-Philippe, « roi des Français ». Elle limite les pouvoirs du roi. Elle ne l'empêche pas néanmoins d'exercer des prérogatives spécifiques, notamment dans le domaine des affaires internationales.

Cette conception prévaut, de manière nuancée, pendant plus d'un siècle. Léopold I^{er} (1831-1865) supplée à l'inexpérience de ses ministres et met au service de son nouveau pays l'autorité qu'il détient dans le « concert européen ». Léopold II (1865-1909) n'hésite pas à mener une politique coloniale hardie qui n'enthousiasme guère les membres du Gouvernement. Albert I^{er} (1909-1934) prend personnellement la tête de l'armée lors du premier conflit mondial. Léopold III (1934-1951) cherche à faire de même durant la seconde guerre mais se heurte à ses ministres qui diffèrent d'avis sur la politique à suivre et sur les stratégies à mener.

Ces préoccupations et ces événements appartiennent cependant au passé. Ils ne permettent plus de rendre compte, de manière pertinente, des contours du métier du roi. Sans que le texte constitutionnel soit modifié sur ce point et sous l'effet de transformations coutumières qui affectent l'ensemble du fonctionnement de l'Etat, le parlementarisme belge devient un parlementarisme moniste.

Aujourd'hui, le métier du roi comporte deux volets : celui des attributions et celui des fonctions. Les attributions désignent les compétences précises que la Constitution persiste à reconnaître au roi, mais qu'il exerce, en toute circonstance, avec le concours de ses ministres. Les fonctions groupent les tâches que la tradition constitutionnelle reconnaît de manière plus confuse au roi ; elles lui permettent de jouer, toujours avec le concours de ses ministres, un rôle non négligeable dans la société politique.

Les fonctions tendent à prendre le dessus sur les attributions. La description du métier en est rendue plus difficile. Son exercice aussi.

LES ATTRIBUTIONS DU ROI

Une première lecture de la Constitution peut donner à penser que, n'était la taille de son pays, le roi des Belges serait l'un des monarques les plus puissants de la terre. Il conclut des traités, il nomme les ministres, il participe à la confection de la loi et du budget, il désigne les juges et les fonctionnaires, il bat monnaie, il exerce la clémence...

De toute évidence, cette lecture est incorrecte. Des raisons juridiques condamnent cette interprétation. Les articles de la Constitution qui sont relatifs aux attributions du roi ne peuvent être lus, en effet, sans référence à une disposition cardinale, celle de l'article 64 : « Aucun acte du roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable. » En associant la responsabilité ministérielle à l'action royale, la Constitution jette les

bases du régime parlementaire. Elle prépare les évolutions institutionnelles qui transféreront les responsabilités du chef de l'Etat au Gouvernement qu'il désigne en tenant compte des vœux de la majorité parlementaire.

Les évolutions coutumières vont également en ce sens. Elles sont synthétisées en 1949 dans le rapport d'une commission d'experts chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du roi. L'article 64 de la Constitution est ainsi débarrassé des interprétations littérales dont il a parfois pu faire l'objet. Il est admis que « le roi ne peut agir seul ». La règle a une portée générale : dès l'instant où ils peuvent avoir une incidence politique, un voyage, une rencontre, une parole, une lettre, un silence, une abstention... requièrent l'assentiment d'un ministre. La règle vaut en période de paix comme en temps de guerre, elle s'applique aux affaires intérieures comme aux relations internationales.

La règle du contreseing ministériel a une conséquence précise : en cas de divergence d'opinions entre le roi et ses ministres, la volonté de ces derniers doit prévaloir ; dans la mesure où la Constitution met à charge des ministres la responsabilité des actes du pouvoir exécutif, elle leur transfère, en droit comme en fait, la maîtrise de l'action gouvernementale.

On ne peut en déduire que le roi devient un être sourd, muet, aveugle et dépourvu de raison. Mais il faut considérer que ses interventions dans la vie politique ne peuvent s'accomplir à l'encontre des préoccupations des membres du Gouvernement.

Il faut être clair. Le roi des Belges ne dispose plus d'aucun domaine de responsabilité propre. Il lui revient d'agir, à tout instant, avec le concours de ses ministres. Il lui appartient, ce faisant, de prendre les décisions que lui soumet un gouvernement qui jouit de la confiance des Chambres. Ainsi, selon la formule connue, « le roi règne mais ne gouverne pas ». Il n'exerce ni pouvoir, ni prérogative, ni autorité personnelle.

Il n'empêche. D'un strict point de vue juridique, il convient que le roi appose sa signature au bas des lois et des arrêtés (qualifiés pour la circonstance de royaux, qu'ils aient une portée réglementaire ou individuelle). A défaut de pareille formalité substantielle, la loi n'existe pas et l'arrêté royal est dénué de valeur. Il convient, plus généralement, que le roi accomplisse les actes que la Constitution lui commande d'accomplir : il dissout les Chambres, il fait les traités, il commande l'armée. Si l'on admet que le chef de l'Etat n'exerce pas en la matière de prérogatives personnelles, il faut considérer que la

Constitution lui octroie, en l'espèce, une *mission d'authentification*. Le roi atteste l'existence d'un acte juridique et ordonne de pourvoir à son exécution.

L'adoption, en mars 1990, de la loi relative à l'interruption de grossesse n'a pas manqué de susciter, à ce propos, une difficulté. La Constitution veut que « le roi sanctionne et promulgue les lois » (art. 69). Quelle est la nature de cette double opération ? Quel est le rôle du roi en ce domaine ? La sanction marque l'adhésion du roi (et donc du Gouvernement) à la volonté exprimée par les deux Chambres législatives. De son côté, la promulgation atteste que l'œuvre de confection de la loi est arrivée à son terme et que les procédures constitutionnelles prescrites à cet effet ont été respectées ; elle permet au roi (et donc au Gouvernement) de prendre les mesures d'exécution de la loi. Le 3 avril 1990, le chef de l'Etat a manifesté le souhait de ne pas entraver le processus démocratique d'élaboration de la loi, sans pour autant être contraint de la signer lui-même. Comment résoudre la difficulté suscitée par l'objection de conscience du roi ? Avec l'accord de ce dernier, le conseil des ministres a déclaré que le chef de l'Etat se trouverait, pour deux jours, dans l'impossibilité de régner ; il a signé, en son lieu et place, le projet de loi incriminé.

La procédure paraît à ce point artificielle qu'on n'a pu manquer de soulever la question de l'utilité de la fonction authenticatrice. Pourquoi ne pas réviser la Constitution aux fins d'établir que la loi n'est faite que par les Chambres législatives ? Pourquoi ne pas exclure l'intervention — positive ou négative — de la troisième branche du pouvoir législatif ? D'ores et déjà, des suggestions sont faites en ce sens. Il semble néanmoins utile de préserver la procédure de sanction qui identifie la part de la branche exécutive, c'est-à-dire du Gouvernement, dans l'œuvre de confection de la loi, qui lui confère au besoin le droit de s'opposer à une initiative parlementaire qui aurait été couronnée de succès. Quant à la procédure de promulgation, elle consacre une forme de contrôle de constitutionnalité externe de la loi et gagne à ce titre à être maintenue. Il va sans dire que ni la sanction ni la promulgation ne sont à identifier à une sorte de veto royal, inconnu en droit belge.

Une autre attribution revient au roi. Il lui appartient, selon l'article 65 de la Constitution, de nommer et de révoquer les ministres. Sur ce terrain encore, les choses doivent être claires. Le roi des Belges ne fait ni ne défait les gouvernements. Il ne provoque ni n'évite les crises ministérielles, dont la Belgique est friande. Mais les prérogatives officielles qui lui reviennent — marquer le début de la crise (en acceptant la démission du Gouvernement ou en prononçant la dis-

solution des Chambres), constater que la crise a pris fin (en installant un nouveau Gouvernement) — valent au roi de contribuer activement au déroulement de la crise elle-même.

Le *développement de crises ministérielles* toujours plus longues conduit, en effet, le roi à prendre des initiatives pour éviter, autant que faire se peut, ces interruptions dans le fonctionnement régulier des institutions ou pour restaurer, aussitôt que possible, les conditions du jeu politique normal.

Il n'est pas possible de résumer l'ensemble des démarches qui peuvent être accomplies à ce moment, d'autant plus qu'elles ne s'inscrivent pas dans un schéma préétabli, qu'elles sont étroitement tributaires des circonstances de la crise. A titre d'exemples, il sera permis de citer quelques-unes des interventions du roi. Il reçoit le Premier ministre démissionnaire et lui demande au besoin de tenter un ultime effort pour restaurer la confiance au sein du Gouvernement. Il diffère de quelques jours sa réponse à l'offre de démission. Il refuse si nécessaire la démission du cabinet sortant. Il consulte les dirigeants de la majorité et de l'opposition pour connaître avec précision leurs préoccupations. Il confie à une personnalité politique (l'informateur) la tâche de le renseigner sur les intentions des forces en présence, et spécialement des partis qui pourraient entrer dans un cabinet de coalition. Il charge éventuellement un négociateur d'engager des pourparlers pour discuter un programme de gouvernement ou pour résoudre un problème qui bloque la formation de ce dernier. Il désigne le formateur qui lui suggérera la formule de gouvernement, le programme et la liste des ministres à désigner.

Cet ensemble de démarches ne doit pas donner à penser que, d'un point de vue politique, le roi des Belges joue un rôle déterminant dans la désignation de « ses » ministres. Le roi connaît, mieux que quiconque, les règles de l'arithmétique parlementaire — il lui appartient de désigner un Gouvernement qui ait la confiance de l'une et l'autre Chambres ; il connaît la règle constitutionnelle de la parité — il lui revient de nommer des ministres qui puissent se prévaloir d'une majorité dans la communauté française et dans la communauté flamande ; il est rompu aux habitudes du monde politique — il y a des coalitions qui s'imposent d'elles-mêmes et d'autres qui s'inscrivent contre nature. Si l'on veut tenir compte tout à la fois des chiffres, des règles et des habitudes, la marge d'appréciation du chef de l'Etat se réduit considérablement.

Il faut aussi préciser qu'en temps de crise le roi n'a pas pour mission de faire prévaloir ses propres préoccupations. Il doit faire en sorte que le Gouvernement qui est implicitement sorti des urnes puisse officiellement voir le jour. Il doit, pour citer André Molitor, faire en sorte

que le « possible » devienne « réalisable ». Il lui faudra peut-être inciter les vainqueurs du scrutin à faire preuve de modestie et encourager les vaincus à surmonter l'amertume de la défaite.

Depuis la première guerre — et à une exception près (1950-1954) — les Gouvernements belges reposent sur une coalition. Celle-ci comprend aujourd'hui au minimum quatre formations politiques (deux francophones et deux flamandes). Le roi peut contribuer à réaliser ces opérations délicates d'accouchement.

Agit-il à ce moment avec le concours d'un ministre ? N'est-il pas voué, à cet instant, à « travailler sans filet » ? D'un point de vue formel, la réponse ne peut faire de doute : le Premier ministre démissionnaire contresigne l'arrêté de nomination de son successeur et porte, ce faisant, la responsabilité de l'ensemble des initiatives que le roi a mises en œuvre pour résoudre la crise. D'un point de vue plus factuel, on observe que certains premiers ministres démissionnaires restent, spécialement en début de crise, très proches du palais et peuvent à ce moment avaliser les démarches qui sont accomplies, mais d'autres se retirent dès cet instant sur l'Aventin... ; on relève aussi que les contacts politiques que le roi multiplie durant la crise assurent une couverture collective à ses interventions.

LES FONCTIONS DU ROI

La lecture et même l'interprétation, des dispositions de la Constitution ne peuvent suffire à rendre compte du métier du roi dans la Belgique d'aujourd'hui. L'usage admet, en effet, que le chef de l'Etat puisse exercer, avec l'assentiment du Gouvernement, des fonctions politiques.

Le roi exerce, en premier lieu, la *fonction incitatrice*. Car si, selon la formule de Walter Bagehot, à propos de la monarchie anglaise, « le roi a le droit de mettre en garde », il a aussi celui « d'encourager ». Ce droit est également un devoir. Il l'exerce, en période normale, au ralenti. Il en use surtout en période de crise, soit à un moment où les ministres eux-mêmes sont contestés (ou, ce qui revient au même, sont profondément divisés).

Ainsi le roi ne se prive pas de donner à l'informateur ou au formateur des instructions détaillées, il leur fixe un calendrier pour l'accomplissement de leur mission, il leur demande des rapports réguliers et circonstanciés sur l'avancement des travaux, il peut suggérer à l'une ou l'autre personnalité d'entrer au Gouvernement, voire de le présider...

On ne saurait contester au roi l'exercice du droit « de stimuler ».

Lui-même observait, le 20 juillet 1981 : « Réserve et discrétion n'ont jamais empêché mes prédécesseurs d'assumer pleinement la mission de conseil, même public, que personne ne leur a contestée. Je n'ai jamais failli à mon devoir d'avertir, affirmait Léopold II... » Il convient néanmoins que le roi n'exerce la fonction incitatrice qu'avec prudence. Il faut qu'il exprime à ce moment ce qu'il estime être la préoccupation de la majorité des dirigeants politiques. Il convient qu'il rappelle, à cette occasion, les préoccupations que lui dicte le souci de l'intérêt général.

Le roi peut s'adresser, pour ce faire, aux *hommes politiques*. En juin 1977, il n'hésite pas à souligner que « les péripéties qui ont entouré la formation du... Gouvernement n'ont pas été favorables à nos institutions et au bon fonctionnement du régime ». Il souligne « avec énergie la nécessité pour tous de respecter les règles du jeu », tout en déclarant vouloir « oublier ce qui, dans ces incidents, peut avoir affecté la Couronne ». En avril 1980, alors qu'il se trouve à l'étranger, il cherche par des encouragements discrets à susciter une solution rapide à la crise gouvernementale. « Mon ferme espoir, dit le roi, est que nos hommes d'Etat parviendront *d'ici peu* à mettre au point les structures nouvelles de la Belgique dans un système qui ne ressemblera sans doute pas à ceux décrits par les manuels de droit public, mais qui exprimera les droits spécifiques actuels de notre pays. »

Le roi peut également inciter l'*opinion publique* à accepter des transformations institutionnelles ou politiques qui peuvent la déconcerter. En janvier 1959, il demande à son Gouvernement de « conduire sans atermoiements funestes, mais sans précipitation inconsidérée les populations congolaises à l'indépendance dans la prospérité et la paix ». Ce qui sera fait un an plus tard.

En mars 1976, il fait, pour la première fois, référence au thème du fédéralisme. C'est pour souligner que « fédérer, c'est unir dans la différence acceptée et non pas dissocier dans l'affrontement... C'est une des raisons essentielles de la monarchie que de rappeler sans relâche ces vérités fondamentales ». En juillet 1988, il explique à ses compatriotes que la Belgique est devenue un « Etat fédéral », ce que bon nombre d'entre eux ne voulaient pas croire.

La fonction incitatrice devient ici un substitut de la fonction pédagogique.

Le roi exerce aussi la *fonction médiatrice*. Elle lui permet, à la faveur des contacts qu'il entretient avec le monde politique, mais aussi avec la société civile, de faire connaître ses préoccupations. Elle lui donne aussi l'occasion de nouer ou de préserver les relations entre ces différents milieux.

Selon un scénario qui a été minutieusement décrit par André Molitor, le roi reçoit chaque semaine le Premier ministre. Il rencontre régulièrement les principaux membres du Gouvernement — le rythme des visites dépend de l'importance des interlocuteurs. Les présidents de parti et les hommes politiques les plus influents, y compris ceux de l'opposition, sont invités à rencontrer le chef de l'Etat. Mais, au-delà d'eux, ce sont les dirigeants des organisations patronales et syndicales, les personnalités du monde économique, social, scientifique et culturel qui sont convoqués au palais de Bruxelles ou au château de Laeken, la résidence du roi.

Les discours prononcés par le roi lui offrent une autre occasion de susciter les consensus souhaitables. Ils interviennent à des occasions régulières (la fête nationale, la réception des corps constitués à l'occasion du nouvel an...). Ils peuvent aussi être prononcés dans des circonstances particulières ou lors de visites à l'étranger. Le texte de ces discours est rédigé au palais, par le roi ou sur ses directives, et non dans les bureaux ministériels.

Nul doute à cet égard. La pensée qui s'y exprime est celle du roi. Il ne s'agit pas d'un discours du trône. Mais il va de soi que le Premier ministre ou le ministre concerné — à qui le texte a été communiqué au préalable et qui aura, le cas échéant, suggéré des modifications — consent à ce que le roi s'exprime ainsi. A aucun instant, en effet, « la couronne ne peut être découverte ». La formule accréditée par l'usage exprime une double règle constitutionnelle : une règle de forme — la pensée du roi ne peut être révélée sans que ses ministres n'y consentent —, mais aussi une règle de fond — le roi et les membres du Gouvernement sont censés parler d'une seule voix.

Le roi doit encore remplir la *fonction unificatrice*. Il représente la Nation belge dans son unité.

Cette fonction est souvent décrite comme une *fonction symbolique*. La couronne, au même titre que le sceptre et l'hermine, serait signe d'imperium et, en même temps, image de l'identité nationale. La formule est peut-être trop réductrice. Elle situe le phénomène dans le domaine de l'affectif ou de l'irrationnel. L'institution monarchique remplit pourtant ici une fonction qui concourt au bon fonctionnement de la société politique.

La monarchie repose sur la durée. En ce sens, elle exprime la continuité de l'Etat. Deux règnes particulièrement longs, ceux de Léopold II et de Baudouin I^{er}, traduisent mieux encore cette réalité.

La monarchie repose aussi sur une personne qui incarne, à un moment de l'histoire, l'institution royale. Il existe entre « le roi » et « les Belges » une relation sentimentale qui peut varier, selon les cir-

constances et selon les acteurs, mais qui marque profondément la vie politique de l'Etat.

S'il advient qu'un désaccord surgisse entre le roi et le peuple, ou une part importante de celui-ci, le monarque devient signe de division et de contradiction et la vie politique se marque par de profondes déchirures : la question royale (1940-1950) qui marque le règne de Léopold III en est l'exemple le plus significatif. Si le roi parvient, au contraire, à réaliser autour de sa personne, de ses propos et de ses initiatives l'adhésion des citoyens, la vie politique — comme au temps d'Albert I^{er} — peut se traduire par de plus grands consensus.

A cet égard, l'aménagement de structures fédérales ne modifie-t-il pas fondamentalement les données du jeu monarchique ? Si ce n'est sur des points de détail — le roi reçoit le serment des présidents des exécutifs communautaires et régionaux —, l'intervention du chef de l'Etat n'est pas organisée à ce niveau. Les attributions sont nulles. Les fonctions subsistent-elles ?

Il n'est guère concevable que le roi entreprenne de stimuler, voire d'avertir les autorités communautaires et régionales dans des matières qui relèvent de leur compétence exclusive ; il n'agirait de la sorte que sous la couverture d'un ministre national et ses interventions seraient aussitôt perçues comme une forme d'ingérence du système central de gouvernement dans celui des composantes.

Il est plus vraisemblable que le roi puisse prendre la parole, avec la prudence nécessaire, sur des sujets qui, selon des critères complexes, relèvent à la fois des compétences de l'Etat, des communautés et des régions : la situation économique, la politique sociale, la protection des défavorisés... On ne saurait à ce moment lui reprocher d'exprimer les préoccupations les plus essentielles de l'ensemble national.

Est-il besoin d'ajouter que le roi, symbole d'unité — ou d'union, pour citer la devise nationale — peut paraître plus indispensable que jamais dans un pays en proie à toutes les diversités ?

Les débats les plus récents sur les problèmes éthiques, celui de l'avortement en particulier, ont-ils affecté cette image ? Compromettent-ils l'exercice de la fonction unificatrice ? Il est trop tôt pour l'affirmer. La position adoptée par le roi lui a valu un surcroît de sympathie de la part d'une opinion publique qui s'est reconnue en lui et qui a admis que le roi puisse faire prévaloir ses choix de conscience sur les contraintes constitutionnelles. Elle a, par contre, éveillé la crainte d'une autre partie de l'opinion publique préoccupée de voir le roi s'engager aussi nettement en faveur d'une position qui n'a pas recueilli de majorité parlementaire. Il va sans dire que l'atti-

tude adoptée par le roi en avril 1990 gagne à rester exceptionnelle, sous peine d'ébranler non seulement sa position personnelle mais le rôle de l'institution qu'il incarne.

Le métier de roi a perdu, dans la seconde moitié du xx^e siècle, une part non négligeable de ses attributs. Les ors et décors du palais royal camouflent mal des réalités plus prosaïques, ce qui ne veut pas dire moins utiles.

Le métier de roi garde un certain mystère. Le glissement du formel à l'informel, des attributions aux fonctions ne contribue pas à mieux faire comprendre au citoyen le fonctionnement délicat des mécanismes monarchiques.

Le métier du roi — comment en serait-il autrement ? — s'exerce dans la pénombre des antichambres et non sur les plateaux de télévision. Il repose sur des contacts discrets et non sur des interviews fracassantes ou des débats contradictoires. Le style même tranche sur celui de l'action politique à l'époque contemporaine.

Le roi des Belges, sans réelle autorité, est plus qu'un symbole. Il reflète en sa personne les contradictions d'une société politique complexe, divisée, à la recherche de ses équilibres, sinon en quête de son identité et de ses valeurs. Le roi des Belges renvoie aux Belges leur image.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- Delpérée Francis, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1986-1989, t. II.
 Delpérée Francis et Dupret Baudouin, *Nul ne peut découvrir la couronne, Les Cahiers constitutionnels*, Louvain-la-Neuve, 1989.
 Molitor André, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, Ed. du CRISP, 1978.
Nous, roi des Belges... 150 ans de monarchie constitutionnelle, 1831-1981, Crédit communal de Belgique, 1981.

RÉSUMÉ. — *Le rôle du roi dans le système institutionnel belge a connu une évolution considérable depuis la Constitution du 7 février 1831. À côté des attributions qui sont formellement reconnues par un texte, il y a place pour des fonctions (incitatrice, médiatrice et unificatrice) dont l'utilité ne saurait être méconnue.*

PHILIPPE LAUVAUX

*L'évolution
du régime parlementaire
depuis 1944*

A la veille de la seconde guerre mondiale, le système constitutionnel belge conservait des vestiges du régime parlementaire classique. Le rôle de la monarchie y restait plus important que dans tout autre pays d'Europe occidentale doté du suffrage universel. Le bicamérisme égalitaire n'y était pas mis en question. Le régime parlementaire se trouvait cependant ébranlé par la montée de l'antiparlementarisme, mouvement général dans l'Europe de l'époque, conforté par la conjonction du drame de la crise économique et d'une forte instabilité gouvernementale. Le système politique, proche du type anglais durant le XIX^e siècle, s'était transformé sous l'effet de l'instauration de la représentation proportionnelle en 1899 puis de celle du suffrage universel pur et simple en 1919 (constitutionnalisés en 1920-1921) en une configuration tripartisane assez stable. Celle-ci, néanmoins, n'excluait pas une représentation parlementaire notable de partis contestataires du système : en témoignent le succès, avant guerre, du Parti rexiste, vecteur de l'antiparlementarisme, et celui, après guerre, du Parti communiste.

Dans l'ordre institutionnel, les événements de 1940 vont avoir des conséquences notables. Ils se traduisent par une brèche entre les organes du pouvoir exécutif, roi et gouvernement, dont l'union avait au contraire été confortée sous la première guerre mondiale. En 1940, à Londres, les ministres réunis en conseil constatent, en application de l'article 82 de la Constitution, l'impossibilité de régner du roi resté sous le pouvoir de l'envahisseur.

Dès la libération du territoire national, le Gouvernement invite les Chambres législatives à sortir de cet état d'exception constitutionnelle en pourvoyant à la régence, le roi étant par ailleurs demeuré aux mains de l'armée allemande. Par la suite, en 1945, est adoptée une loi en vertu de laquelle il appartient aux Chambres de constater la fin de l'impossibilité de régner. Ce texte, dont l'inconstitutionnalité a souvent été arguée, aboutissait à donner à la notion d'impossibilité de régner un caractère politique et non plus seulement objectif. Etape essentielle de la *question royale* qui va dominer la vie politique belge jusqu'en 1951, la loi du 19 juillet 1945 marque la dernière étape de la longue mutation d'un régime parlementaire resté, à certains égards, classique en un système de parlementarisme moniste. Mais quelle serait l'orientation du fonctionnement de ce régime ? S'inspirerait-il du modèle moniste anglais, dès longtemps consolidé, caractérisé par la primauté de l'exécutif et la stabilité gouvernementale, ou au contraire du modèle français que la nouvelle Constitution de 1946 avait maintenu comme un système de parlementarisme absolu, marqué par une forte instabilité ? Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'interférence entre les données constitutionnelles et le système politique ne permettait pas, en fait, d'envisager une alternative aussi radicale. L'évolution qui s'est produite se déroule à travers deux périodes assez fortement contrastées. Elles le sont d'abord, et pour n'y pas revenir, sur le plan historique, ou événementiel.

La première est marquée par des crises et des événements importants : la *question royale*, déjà évoquée, est bientôt relayée par la *question scolaire* ; ce sont ensuite les événements liés à la décolonisation du Congo, puis la crise sociale, avec les grandes grèves de 1960. Durant cette période, les conflits communautaires apparaissent — ainsi notamment dans les résultats de la consultation populaire du 12 mars 1950 sur la *question royale* — mais restent notablement estompés par le traditionnel clivage confessionnel.

Le point de départ de la seconde période peut être situé en février 1968 avec la crise politique née de la question du transfert en Wallonie de l'Université catholique de Louvain. Cette crise est immédiatement perçue comme plus radicale que celles qui s'étaient déroulées après la fin de la *question royale*. Elle est la première d'une longue série, que les avatars du conflit communautaire vont déterminer à intervalles plus ou moins rapprochés. Cette période est celle du non-événement. Rien ne se passe, que l'étirement de cet interminable conflit qui s'exacerbe périodiquement sur des enjeux parfois dérisoires.

Les deux périodes ne sont pas seulement contrastées dans leur

déroulement. Elles le sont encore — et c'est là notre propos — dans le domaine des institutions : le cadre constitutionnel et le système de gouvernement.

LE TEMPS DE LA STABILITÉ

La stabilité constitutionnelle

La période qui s'étend de 1944 à 1968 est un temps de stabilité constitutionnelle. La révision de la Constitution, impossible sous la Régence (art. 84 ancien de la Constitution), n'est pas davantage mise en œuvre par la suite. La procédure de révision organisée par l'article 131 prévoit l'adoption d'une déclaration de révision par le pouvoir législatif, suivie d'une dissolution de plein droit du Parlement. C'est aux Chambres nouvellement élues qu'il appartient de réaliser ou non le programme de révision précédemment défini. En 1954 et 1958, les Chambres ont été déclarées constituantes, mais il ne s'agit alors que d'adapter la Constitution à l'évolution de l'ordre juridique international, et les difficultés politiques empêchent les procédures d'aboutir. En 1965 intervient une nouvelle déclaration de révision dont l'un des propos est « d'assurer par des garanties appropriées la coopération fraternelle des Flamands et des Wallons dans le cadre d'un même Etat ». Mais en raison même du contentieux communautaire, la révision effective reste bloquée et c'est la même déclaration qu'en 1965 que les Chambres reconduisent en février 1968, à la demande du Gouvernement démissionnaire.

Sous réserve des révisions de 1893 et 1920-1921, relatives au suffrage et au mode de scrutin, la Constitution était ainsi, jusqu'en 1968, restée inchangée. Le cadre constitutionnel belge restait celui d'un Etat unitaire régi par les formes classiques de la monarchie parlementaire. Mais ainsi qu'on l'a dit, à la suite de la *question royale*, le parlementarisme s'était clairement imposé sous sa forme moniste. Il en était résulté une interprétation de la Constitution en termes de primauté du Parlement, voire d'« omnipotence des Chambres ». Certes, dans son économie originelle, la Constitution ne détermine aucune prééminence d'un pouvoir constitué sur l'autre, chacun disposant à l'endroit des autres de certains moyens d'action. Mais à ce régime classique de « séparation-mitigation » des pouvoirs se serait progressivement substitué, avec l'élargissement du suffrage, un système de primauté du pouvoir représentatif du corps électoral. La loi de 1945 relative à l'impossibilité de régner illustre exemplairement

cette prééminence du Parlement sur les autres pouvoirs : quant à son objet, elle subordonnait l'exercice des pouvoirs royaux à la décision des Chambres ; quant à son principe, elle signifiait qu'au pouvoir législatif était lié celui d'interpréter souverainement la Constitution, le pouvoir judiciaire ne s'étant jamais reconnu cette compétence. Au surplus, contrairement au « prescrit » constitutionnel qui fait des organes exécutifs une branche à part entière du pouvoir législatif (art. 26), celui-ci se voyait désormais assimilé au seul Parlement. Le rôle du pouvoir exécutif, et en particulier celui du gouvernement, n'est, dans cette présentation du système constitutionnel, conçu qu'en termes négatifs : c'est parce que les Chambres législatives n'ont pas voulu exercer elles-mêmes la puissance qu'elles avaient acquise que la prééminence du pouvoir législatif — assimilé au seul Parlement — n'a pas conduit au régime d'assemblée (Herman Van Impe, *Le régime parlementaire en Belgique*, Bruxelles, 1978, p. 240).

La stabilité gouvernementale et la croissance de l'exécutif

Cette présentation du cadre constitutionnel, prévalante à l'époque considérée, coexiste cependant avec la reconnaissance du rôle prépondérant du cabinet dans le système de gouvernement, comme moteur de l'action politique, et de celui des partis comme siège de décision. En dépit de l'insistance mise sur la primauté du Parlement, il est reconnu que ce sont les états-majors des partis et non les groupes parlementaires ès qualité qui détiennent la réalité du pouvoir. Selon Herman Van Impe, « les partis politiques, comme puissances d'opinion, ont préféré, pour des raisons pratiques, que les Chambres délèguent leur pouvoir de décision à un cabinet qui gère le pays conformément à leur vœu ; (...) c'est donc pour des raisons d'efficacité que les partis politiques belges ont préféré le système de gouvernement de cabinet au régime d'assemblée » (*ibid.*). Dans cette analyse, la référence à la primauté parlementaire apparaît néanmoins comme tout aussi formaliste que celle, naguère encore de rigueur, à la séparation et à l'égalité entre les pouvoirs. Il est clair, quoi qu'il en soit dit, que ce ne sont pas les Chambres qui désignent le gouvernement, mais bien les partis eux-mêmes. Ainsi s'impose l'idée selon laquelle, comme en Grande-Bretagne, les élections législatives permettent la désignation du parti dominant de la future coalition ainsi que du Premier ministre et, dans une certaine mesure, le choix du partenaire gouvernemental : le gouvernement serait ainsi élu au deuxième degré et assuré, de ce fait, d'une certaine stabilité. Et il est vrai que ce schéma, tiré de l'analyse des institutions britanniques

par Bagehot au siècle précédent, semble convenir alors pour décrire le fonctionnement du parlementarisme belge. Durant cette période, en effet, les législatures se sont achevées au terme légal, à l'exception d'un seul cas de dissolution anticipée, en 1961, intervenu dans des circonstances débordant largement la simple crise politique. Les Gouvernements se sont succédé selon le principe de l'alternance : Gouvernement chrétien homogène durant la législature 1950-1954, Gouvernement des « gauches » socialiste et libérale durant la législature 1954-1958, Gouvernement de centre-droit social-chrétien et libéral durant la législature 1958-1961, de centre-gauche chrétien et socialiste durant celle de 1961-1964, coalition brièvement reconduite au début de la législature suivante avant de refaire place au centre-droit.

Mais si l'analyse paraît correcte, elle n'est pas poussée à son terme : il faudrait admettre (comme Bagehot n'hésitait pas à le faire) que dans leur prétendu pouvoir de désignation du cabinet, par le vote de confiance initial qui sanctionne l'accord de coalition, les Chambres ne disposent pas de plus d'autonomie que le roi lorsqu'il « nomme ses ministres » (art. 65 de la Constitution) et que le rôle des parlementaires, en l'espèce, ne diffère pas substantiellement de celui des « grands électeurs » américains chargés d'élire formellement le vainqueur des élections présidentielles.

Les Chambres apparaissent ainsi non pas comme les mandants du Gouvernement responsable devant elles mais simplement comme le cadre du travail législatif dont l'exécutif est l'élément moteur. Ainsi, bien loin d'être celle de l'omnipotence des Chambres, cette période de stabilité est celle de la montée en puissance de l'exécutif. Le thème de la primauté parlementaire, erroné en droit constitutionnel strict, ne l'est pas moins au regard de la pratique institutionnelle. Le régime parlementaire belge se caractérise, dans les décennies d'après guerre, par la tendance, générale dans les démocraties contemporaines, au renforcement de l'exécutif. Celui-ci se manifeste essentiellement sous les aspects suivants : l'exécutif est le moteur de l'activité normative, tendant même à se substituer aux Chambres législatives ; mais l'effacement du Parlement ne se traduit pas seulement dans le domaine législatif mais aussi dans l'affaiblissement du contrôle sur le Gouvernement.

L'exécutif détient, en matière normative, le quasi-monopole de l'initiative puisque non seulement la plupart des lois résultent d'un projet du Gouvernement, mais que celui-ci, en recourant à la discipline majoritaire, dispose des moyens d'arrêter les propositions de loi lorsque ces initiatives parlementaires ne s'inscrivent pas dans le

prolongement de l'action politique qu'il entend mener. Il en va de même en ce qui concerne le droit d'amendement : le Gouvernement peut s'opposer systématiquement à tout amendement parlementaire susceptible de remettre en question, même sur des points mineurs, l'économie du projet qu'il a déposé. Mais le transfert le plus significatif qui s'est produit du Parlement vers le Gouvernement résulte de l'usage croissant de la procédure de législation déléguée, communément appelée « des pouvoirs spéciaux ». Il est vrai que cette pratique n'est pas propre à la période considérée. Née après la première guerre mondiale, elle avait déjà été utilisée par six fois en 1940 et le sera encore plus fréquemment encore après 1978. En revanche, c'est en 1960 qu'apparaît le procédé des « lois-programmes » ou « lois sur les propositions budgétaires ». Le premier exemple en est la « loi unique » du 14 février 1961 qui devait susciter les grandes grèves de décembre 1960. Il s'agit de lois contenant à la fois des dispositions sans incidence budgétaire et des mesures visant à réaliser des économies, impliquant des dérogations ou des modifications à la législation fiscale et sociale. Présentées comme nécessaires à l'exécution du budget, ces lois sont votées sans passer par les étapes des délibérations législatives traditionnelles, la question de confiance implicite qui est liée à l'adoption du budget s'étendant évidemment à celle de la loi-programme. Autant que celle des pouvoirs spéciaux, cette pratique manifeste l'affaiblissement du contrôle parlementaire. Sans doute est-il un peu excessif d'affirmer, comme l'a fait François Perin dès 1960, que « la responsabilité ministérielle devant les Chambres est devenue une pure fiction juridique » (*La démocratie enrayée*, Bruxelles, 1960, p. 29). Mais il est vrai que, au regard de l'avant-guerre, l'efficacité et l'effectivité même des procédés de contrôle politique revêtent désormais un caractère de plus en plus aléatoire. Questions parlementaires, motions, interpellations, enquêtes parlementaires sont tributaires du nouveau rapport de forces entre Parlement et gouvernement, c'est-à-dire d'un renforcement systématique, au moins au niveau parlementaire, du lien entre l'exécutif et sa majorité.

LE TEMPS DES REMISES EN QUESTION

La révision permanente

Tout au long de la seconde période, la Constitution va subir de profondes modifications et est, à l'heure actuelle encore, en 1990, appelée à en connaître de nouvelles. Ces changements consistent

avant tout en une « réforme de l'Etat » tendant à la redistribution des pouvoirs, en particulier du pouvoir législatif, au profit d'institutions nouvelles : celles des communautés et des régions. Cette réforme fondamentale ne reste évidemment pas sans incidence sur le régime parlementaire.

Durant la législature 1968-1971, l'organisation, le fonctionnement et les compétences du Parlement reçoivent quelques importantes modifications. Ainsi l'article 32 *bis* institue la répartition des membres élus de chaque chambre en groupes linguistiques. Certaines lois ne peuvent désormais être adoptées qu'à une majorité spéciale tenant compte de cette répartition. Sur la même base linguistique, sont créés les conseils culturels, démembrements du Parlement national, qui reçoivent des compétences législatives en matière culturelle et linguistique : ils ne sont toutefois pas dotés d'un exécutif propre et le gouvernement national n'est pas responsable devant eux. Est aussi prévue, par l'article 38 *bis* de la Constitution, une procédure spéciale de garantie, dite *sonnette d'alarme*, pouvant être déclenchée à l'occasion de projets ou propositions de loi de nature à porter gravement atteinte aux relations entre communautés. Une nouvelle disposition constitutionnelle vient également modifier l'organisation du pouvoir exécutif : l'article 86 *bis* institue la nécessité de la *parité linguistique* au sein du conseil des ministres. Interrompu par la dissolution anticipée des Chambres du 24 septembre 1971 et bloqué par l'impossibilité politique d'une mise en œuvre de l'article 107 *quater* de la Constitution — qui reconnaît l'existence de trois régions : la Flandre, la Wallonie et Bruxelles —, le processus révisionnel reprend en 1978 à la suite des accords conclus en mai 1977 (*accords d'Egmont*) puis en février 1978 (*accords du Stuyvenberg*).

De 1978 à 1985, durant deux législatures, les Chambres sont constituantes mais ne réalisent qu'une partie du programme de révision contenu dans la déclaration adoptée par le pouvoir législatif en novembre 1978, ce programme ne comportant pas moins de 70 points. Par la suite, durant l'été 1985, l'opposition de l'un des partis de la coalition de centre-droit, reconduite après les élections de septembre, n'a pas permis de poursuivre la révision constitutionnelle durant la nouvelle législature. A la fin de celle-ci un accord s'est néanmoins reformé, sur fond de crise politique grave, tendant à reprendre la tâche révisionnelle. A la suite de la déclaration du 8 novembre 1987, le Parlement issu des élections du 13 décembre 1987 est à nouveau constituant.

Quant aux incidences sur le régime parlementaire, la révision entamée en 1978 est moins significative par ce qui a été réalisé que

par ce qui reste, en principe, à faire. Sans doute, la révision, le 17 juillet 1980, de l'article 59 *bis* de la Constitution relatif aux institutions communautaires, complétée par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août, a créé, à l'échelon des communautés mais aussi des régions, des institutions parlementaires nouvelles : les conseils de communauté et/ou de région, dotés d'exécutifs propres élus en leur sein et responsables devant eux. Ces créations nouvelles, qui procèdent d'une tentative — particulièrement maladroite et inefficace — d'adaptation, à cet échelon de pouvoirs, des règles du parlementarisme rationalisé à l'allemande, ne sont pas dépourvues d'influence sur l'orientation des travaux constitutants visant à la réforme des institutions parlementaires nationales. Mais aucun de ces projets n'a encore abouti et il continue de régner en cette matière une certaine confusion, ainsi que de nombreux désaccords. Il faut néanmoins tenter de faire le point sur l'état de cette question des institutions nationales, dans un système que le programme de révision effectivement accompli depuis 1988 a orienté définitivement dans la voie du fédéralisme.

La principale réforme envisagée se trouve, en effet, en relation étroite avec cette modification essentielle intervenue dans les structures de l'Etat : il s'agit d'adapter le bicamérisme traditionnel aux exigences d'un système fédéral. Cette question, envisagée en premier lieu par le pacte communautaire de 1977, a fait l'objet de propositions très contrastées depuis qu'elle est à l'ordre du jour de la révision constitutionnelle. En 1990, le problème de la composition nouvelle du Sénat, en relation évidente avec celui de ses attributions futures, n'a pas encore trouvé de réponse au sein des Chambres constituantes. Le principe même du bicaméralisme n'est pas remis en cause, d'autant moins qu'il constitue traditionnellement un élément fondamental de la structure institutionnelle d'un Etat fédéral. Un consensus minimal paraît se retrouver sur deux points : le Sénat deviendrait l'assemblée représentative des communautés et régions, conformément aux principes du bicaméralisme fédéral ; il ne conserverait pas nécessairement la plénitude de ses compétences législatives actuelles et perdrait, en tout cas, le droit de mettre en jeu la responsabilité gouvernementale (il est aujourd'hui, avec le Sénat italien, la seule Chambre haute qui ait gardé ce pouvoir). Hors ces deux points, l'incertitude subsiste (Sénat paritaire ou non ? Composé dans sa totalité d'élus directs ? Quelles compétences législatives ?).

Une autre réforme projetée concerne la rationalisation des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, d'abord en ce qui

concerne l'exercice du droit de dissolution, et, incidemment, les procédures de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. Cette question figure depuis 1978 au programme de révision constitutionnelle et, dès 1974, dans les déclarations gouvernementales sanctionnant les accords de coalition successifs. La dernière en date (accord de gouvernement du 10 mai 1988) porte : « Le Gouvernement examinera de quelle manière, au niveau national, la durée de la législature et la stabilité gouvernementale pourront être assurées selon un mode analogue à celui prévu pour les régions et les communautés. » Référence est ainsi faite au système allemand de la motion de censure constructive (art. 67 de la Loi fondamentale) dont s'est inspirée la loi du 8 août 1980 instituant les organes des communautés et régions. Cependant, par une incohérence signalée, les déclarations de révision successives n'ont pas explicitement prévu l'adoption de ce système, qui nécessiterait une modification des dispositions constitutionnelles, non sujettes à révision, qui ont trait à la responsabilité ministérielle et au pouvoir royal de nomination des ministres. En effet, la question de la motion de censure constructive, et plus généralement de la stabilité gouvernementale, a été abordée à travers celles dites du « gouvernement de législature » et du « parlement de législature », liées à la révision projetée de l'article 71 de la Constitution relatif au droit de dissolution. La confusion la plus totale semble régner en la matière et les diverses propositions n'ont pas, à ce jour, été suivies d'effets (v. *infra*).

La dernière question débattue ne figure pas au programme de révision en cours. Elle a été suscitée par la décision prise par le roi, le 30 mars 1990, de ne pas apposer sa sanction au projet de loi de dépenalisation de l'avortement. C'est ainsi que, par une nouvelle extension de la notion d'impossibilité de régner, déjà utilisée en 1940, le Gouvernement, invité par le roi à trouver une solution juridique au problème ainsi posé, a sanctionné et promulgué la loi de dépenalisation, avant que les Chambres réunies ne constatent la fin de l'impossibilité de régner en application de la loi du 19 juillet 1945 (v. *supra*). Devant les Chambres réunies, le Premier ministre a évoqué son intention de proposer une « solution structurelle » de nature à éviter la résurgence d'une telle difficulté. Cette solution, qui suppose à nouveau la révision de certaines dispositions constitutionnelles, a généralement été comprise comme impliquant au moins l'abolition de la sanction royale. Mais par une confusion qui procède des circonstances mêmes de la crise, la distinction n'est pas faite entre la question de l'intervention personnelle du roi, qui demeure liée à ces mêmes circonstances, et le problème plus général de l'équilibre entre le

Parlement et l'exécutif : c'est là un nouvel aspect de ce que l'on peut appeler, dans le parlementarisme belge contemporain, la réaction parlementaire.

L'instabilité gouvernementale et la réaction parlementaire

La problématique dite du « gouvernement de législature » et du « parlement de législature » s'est trouvée posée en des termes particulièrement malheureux et inadéquats. La seconde expression est tautologique : un parlement siège durant une législature, que celle-ci s'achève à son terme légal ou par une dissolution anticipée. Calquée sur la première, elle est de nature à introduire une confusion — laquelle s'est réalisée en l'espèce — entre deux questions, celle de la stabilité gouvernementale et celle du recours plus ou moins fréquent aux élections législatives, qui s'articulent dans un rapport déterminé mais ne vont pas nécessairement de concert. Or, plus encore que l'instabilité ministérielle, qui en est néanmoins la cause, la fréquence des élections anticipées depuis 1968 a frappé l'opinion parlementaire : une seule dissolution (en 1961) entre la fin de la *question royale* et 1968 ; cinq entre 1968 et 1978, quand est prise la décision de réviser l'article 71 de la Constitution, et trois encore depuis 1978. Cependant, il est symptomatique que nombre des propositions de révision déposées en ce sens dérivent d'un état d'esprit hostile à l'exécutif et tendent essentiellement à garantir la « stabilité du Parlement », en perdant de vue l'objectif initial de la stabilité gouvernementale. L'instabilité ministérielle est toutefois la note dominante du fonctionnement du parlementarisme belge contemporain : on compte cinq ministères entre octobre 1978 et septembre 1981 ; M. Martens qui revendiquait naguère, comme Premier ministre, l'ancienneté sur Mme Thatcher, omettait de préciser qu'il présidait son huitième cabinet, qu'il n'avait pas été Premier ministre d'avril à décembre 1981 (c'était M. Eyskens) et que depuis la crise de l'automne 1978, conclue par la formation de son premier Gouvernement (3 avril 1979), le pays a connu plus d'un an de crise. Plus encore que l'instabilité, c'est la longueur des crises et la difficulté de formation des gouvernements qui frappent. Pour celle du premier cabinet Martens, on compte 100 jours de crise ; pour celle du huitième cabinet, 180 (9 novembre 1987 - 9 mai 1988). La cause principale réside dans l'implosion du système des partis. Au début de la décennie 1970, les partis communautaires commencent à obtenir une représentation significative au Parlement, tandis que les partis traditionnels éclatent sous l'effet du contentieux communautaire. On passe brutalement du tripartisme stable qui caractérise

la période précédente au multipartisme pur. Dans un tel contexte, plus encore qu'auparavant, la source de l'instabilité ne réside pas dans le Parlement — comme semblent le croire les promoteurs de la motion de censure constructive —, mais dans les dissensions qui surgissent de façon récurrente entre les composantes des coalitions ministérielles. La fragilité qui frappe celles-ci est à la mesure de la complexité des opérations qui déterminent leur formation. La crise de 1987-1988 a vu successivement la désignation par le roi d'un *informateur*, d'un *négociateur*, d'un second *informateur*, d'un *formateur*, M. Dehaene, dont la mission s'étend sur 40 jours et qui finit, probablement à l'initiative du roi, par céder la place à M. Martens, qui constitue finalement le Gouvernement. Nombre d'éléments entrent en ligne de compte : les résultats des élections, la nécessité d'une majorité qualifiée pour la révision de la Constitution, l'opportunité d'une participation « symétrique » (côtés flamand et francophone) des familles politiques traditionnelles, les interférences dues à la formation concomitante des exécutifs communautaires et régionaux, les implications de la « parité linguistique » au conseil des ministres. On ne peut s'étonner qu'un simple accroc puisse mettre à bas un édifice si savamment construit. En 1985, le soutien apporté par le PSC, le plus petit parti de la coalition, au ministre de l'intérieur qui refusait de démissionner après le drame du Heysel a provoqué la démission des ministres d'un autre parti, puis celle du Gouvernement en son entier.

Face à cet exécutif fragilisé, le Parlement constate néanmoins l'inefficacité de ses moyens traditionnels de contrôle. Dans le cas évoqué, le rapport de la commission d'enquête de la Chambre concluait à la responsabilité politique du ministre de l'intérieur, mais la majorité parlementaire, liée par la discipline de vote, refusa de se prononcer sur le rapport de sa commission et vota la confiance au Gouvernement. Confronté, au surplus, à l'inexorable montée de l'exécutif, qui s'est manifestée, en particulier depuis 1978, par le recours de plus en plus fréquent aux lois d'habilitation, dites de pouvoirs spéciaux, le Parlement a cependant réussi à exprimer l'esquisse d'une réaction, que favorise le contexte général d'instabilité gouvernementale. A diverses reprises, les Chambres législatives ont affirmé la conception, constitutionnellement erronée, selon laquelle le Parlement est le pouvoir suprême « en tant que représentant de la Nation souveraine ». Elles l'ont fait à l'encontre du Gouvernement, pour revendiquer la compétence en matière d'organisation administrative. Elles l'ont fait à l'encontre du pouvoir judiciaire et du pouvoir constituant : la proposition de loi votée le 26 juin 1975 par le Sénat, tendant à inter-

dire aux cours et tribunaux de juger de la constitutionnalité des lois, interprétait la Constitution et relevait donc de la seule compétence du pouvoir constituant. Elles l'ont encore fait très récemment à l'occasion du vote de la loi dépénalisant l'avortement (29 mars 1990). Issu d'une proposition parlementaire et adopté par une majorité différente de la majorité gouvernementale, ce texte, qui n'a pas reçu la sanction royale, a donné aux Chambres l'occasion de revendiquer une fois de plus l'exclusivité du pouvoir législatif. Si une révision constitutionnelle devait aller en ce sens, qui entraînerait l'abolition des compétences gouvernementales en la matière, avec celles du roi, la possibilité serait donnée au Parlement de légiférer en toute indépendance de l'exécutif, car celui-ci ne dispose pas, comme en Grande-Bretagne ou en France, des moyens de bloquer une initiative parlementaire. Le régime parlementaire belge irait ainsi dans le sens d'une orientation différente de celle des principes du parlementarisme contemporain.

RÉSUMÉ. — Deux périodes peuvent être distinguées dans l'évolution du parlementarisme belge contemporain. La première est caractérisée par la stabilité, tant du point de vue constitutionnel que du système de gouvernement. La seconde, qui débute en 1968, est celle des remises en question : la Constitution entre en révision permanente tandis que s'accroissent l'instabilité et la durée des crises ministérielles.

WILFRIED DEWACHTER

*Instabilité gouvernementale
et stabilité ministérielle
en Belgique*

Intervenant lors du débat d'investiture du Gouvernement Eyskens (fils) le 8 avril 1981, Jean Gol, le dirigeant de l'opposition libérale francophone, dénonce durement la crise d'autorité qui d'après lui paralyse l'Etat belge. « Nous sommes à la fin de la IV^e République, Le pouvoir est balkanisé, colonisé. Le système est bloqué. Il n'y a plus d'arbitre. (...) Comme la IV^e République française, notre système (...) gaspille les uns après les autres ces hommes en réserve. »¹ Thèses enflées, thèses de circonstances, sans trop de fondements ? Ou propos qui anachroniquement auraient pu être tenus au même titre en 1950-1952 ou en 1944-1947 ? En tout cas, le « de Gaulle belge », auquel J. Gol faisait aussi référence, se fait attendre.

Les critères du bon fonctionnement d'un régime polyarchique ne résident pas uniquement, ni même primordialement dans la stabilité gouvernementale, mais dans la capacité du système politique de décider et de décider d'une façon autonome, dans la participation des citoyens aux prises de décisions politiques et dans la légitimité des décisions, c'est-à-dire dans la congruence des mesures politiques aux besoins fondamentaux de la société. La stabilité gouvernementale néanmoins est un indice important de l'effectivité et de la légitimité du système. Le système belge n'y fait pas exception et il est dès lors tout indiqué d'analyser la stabilité gouvernementale belge.

1. Chambre des représentants, *Annales parlementaires*, session 1980-1981, p. 1597.

TABLEAU I. — *Nombre de Gouvernements par décennies et dans la période 1944-1990*

Période	Gouvernement				Crise gouvern	
	Nombre d'années	Nom- bre	Variation du nombre des partis	Durée moyenne	Durée en jours	Moy. par crise
1944-1954	9	11	1 à 4	11 m.	182	17
1954-1965	11	4	1 à 2	10 m.	117	29
1965-1974	9	5	2 à 3	1 a. 9 m.	402	80
1974-1981	8	11	4 à 6	8 m.	323	29
1981-1990	9	4	4 à 5	2 a. 1 m.	192	48
Un découpage plus sélectif accentue le problème des années 70						
1965-1972	7	3	2 à 3	2 a. 2 m.	306	102
1972-1981	10	13	2 à 6	2 m.	419	32

I - CYCLES DE STABILITÉ ET D'INSTABILITÉ

Un découpage sélectif de la période 1944-1990 en décennies approximatives montre bien le problème de la politique belge dans ce domaine : il y a instabilité gouvernementale par périodes. Voir tableau I. A noter que dans cette analyse une définition très stricte d'un changement de gouvernement est mise en application. Un remaniement du Gouvernement qui, tout en gardant le Premier ministre, les vice-premiers ministres, la plupart des ministres, voire les mêmes partis politiques, mais qui modifie la proportion des ministres attribués aux partis de la coalition, comme par exemple dans le Gouvernement Tindemans III en 1976, entraîne la constitution d'un nouveau Gouvernement. Si un parti quitte le Gouvernement, les autres partis et ministres restant en place, comme c'est le cas pour le Tindemans IV, ce cabinet est considéré, *a fortiori*, comme un nouveau cabinet. Le nombre de Gouvernements est donc recensé de la façon la plus large.

La Belgique a connu deux périodes à stabilité gouvernementale considérable : de 1954 à 1971 avec une durée moyenne de 2 ans et demi et la période postérieure à 1982 avec une stabilité presque identique de 2 ans et 1 mois. Depuis 1944, c'est-à-dire au cours de près d'un demi-siècle, la politique belge s'est donné 26 ans de stabilité gouvernementale considérable.

Par contre, dans l'immédiat après-guerre, de même qu'au cours des années 70, les Gouvernements se succédaient à un rythme soutenu : 11 cabinets de 1944 à 1953 et 13 de 1972 à 1981 avec une durée moyenne de moins de 1 an. Dans de telles conditions, il est fort difficile de développer une grande capacité décisionnelle, ou de pouvoir résoudre les problèmes fondamentaux tant politiques que sociétaux. Ces périodes sont affublées dans les commentaires de l'époque d'épithètes criardes et dramatiques. Si ces périodes n'étaient pas relayées par des périodes plus stables, la Belgique connaîtrait un grave problème de stabilité gouvernementale, qui s'ajoutant aux trois clivages classiques et les points de litiges menaceraient sérieusement l'Etat belge.

Cependant la stabilité/instabilité gouvernementale en Belgique dans la seconde moitié du xx^e siècle est un phénomène cyclique : stabilité et instabilité s'alternent. La classe politique et même l'ensemble de l'élite belge sont foncièrement pragmatiques. Les crises leur apprennent et les incitent à faire autrement, même si les changements se font à petits pas, par « incrémentalisme ».

La Belgique connaît des crises gouvernementales assez longues, du moins à partir de 1968 : 131 jours en 1968, 96 jours en 1974, 106 jours en 1979, 87 jours en 1981 et 147 jours en 1987-1988. Pour l'ensemble de la période envisagée : 1 216 jours, soit 3 ans et 4 mois. Même s'il s'agit toujours de crises ou du moins de crises gouvernementales, ces périodes ne sont pas seulement des phases graves dans l'évolution des événements politiques belges. Une partie considérable du temps est prise par la discussion approfondie de la politique du futur Gouvernement. L'exemple le plus frappant en est certainement l'accord sur la réforme de l'Etat de 1988. Non seulement cet accord établit un projet de fédéralisation de la Belgique assez poussée, mais il forme également un cas typique de « politique de pacification » qui est cruciale dans la solution des conflits fondamentaux belges.

Généralement, on soutient dans la littérature scientifique et les commentaires des observateurs que le nombre de partis politiques et le nombre d'élections constituent une explication ou un révélateur de l'instabilité gouvernementale. Dans la situation belge ces deux variables ne font pas la lumière.

Le nombre des partis politiques a fortement augmenté en Belgique depuis 1944 sous l'effet de la scission des partis traditionnels, de l'apparition ou de la réapparition des partis communautaires et récemment de la formation des partis écologistes. *Grosso modo* leur nombre est passé de 4 en 1944-1954 à 12 en 1978-1987. Mais l'instabilité gouvernementale n'augmente pas pour autant de manière corrélative et quasi linéaire en fonction du nombre de partis. La stabilité ou l'instabilité sont tout aussi grandes dans une période caractérisée par un petit ou un grand nombre de partis politiques. Et inversement les périodes de stabilité gouvernementale considérable sont dotées de relativement peu aussi bien que de beaucoup de partis. Thèse générale infirmée au moins pour la Belgique de la deuxième moitié du xx^e siècle.

Les élections ne font normalement pas figure d'indicateur de crise en Belgique. Organisées en principe tous les 4 ans, elles se tiennent en moyenne tous les 3 ans. Dans deux cas, en 1949-1950 et en 1977-1978, les élections se sont déroulées dans un intervalle de moins de 2 ans. Ces deux élections passent réellement pour des indices de crise (voir la période dans laquelle elles se tiennent). D'autre part, ces élections sont également des tentatives de sortir de la crise.

A noter que le comportement électoral en Belgique est très stable. Le vote obligatoire assure un taux de participation élevé et quasi constant ; il élimine les grandes fluctuations de participation. La mobilité électorale partisane est limitée ; mesurée par le taux de

mobilité externe elle se situe dans une moyenne européenne. A l'exception de trois cas : les élections de 1961 à 1965 avec 16,94 comme score, de 1978 à 1981 avec 13,71 et de 1981 à 1985 avec 10,45 comme score, les déplacements de voix se situent en deçà du score 10, même en pleine question royale (1944-1950) ou en pleine question scolaire (1952-1958)².

Le nombre d'élections législatives est quasiment le même dans les décennies considérées pour l'analyse de la stabilité gouvernementale. Une forte accélération d'élections législatives serait un signe évident d'une crise grave en Belgique, mais l'instabilité n'a pas atteint ce seuil, loin s'en faut.

II - FACTEURS DE STABILITÉ

La stabilité ou l'instabilité gouvernementale ne se mesure pas exclusivement au nombre de gouvernements. La permanence ou le changement des ministres tout comme la persistance ou l'alternance, voire l'absence des partis politiques au pouvoir et leurs combinaisons stables ou aléatoires, en sont des indicateurs tout aussi importants.

A / La composition partisane des Gouvernements

L'on pourrait aborder ce chapitre de deux façons : la première consiste à souligner la grande continuité des partis au pouvoir ; la seconde distingue deux modes de formation des Gouvernements.

Les démocrates-chrétiens (CVP-PSC) sont au pouvoir d'une façon ininterrompue depuis 1958³. Cela fait plus de 30 ans. Seules les années 1945-1947 et 1954-1958 ont connu des gouvernements sans les démocrates-chrétiens. Si on remonte aux anciens partis catholiques, prédécesseurs du CVP/PSC, on constate que les catholiques détiennent le pouvoir d'une façon ininterrompue depuis 1884, sauf durant les 6 années mentionnées plus haut. En 1990 ils pourront fêter le centenaire de leur participation au Gouvernement. Participation est bien le mot exact, puisque depuis 1914 cela s'est toujours fait en coalition avec d'autres partis sauf en 1950-1954 et en 1958.

2. W. Fraeys, Les élections législatives du 13 décembre 1987. Analyse des résultats, in *Res Publica*, 1988, n° 1, p. 3-24. Voir également ses articles précédents concernant les élections législatives belges dans la même revue.

3. Sauf pendant les crises gouvernementales, où le Gouvernement sortant s'occupe encore des « affaires courantes », qui par ailleurs, sont définies d'une façon assez large.

Cette grande continuité de participation gouvernementale est un facteur considérable de stabilité. En outre, comme nous le verrons plus loin, tous les indices montrent que — sauf en cas de grandes secousses électorales — cette donnée fondamentale de la scène politique belge ne sera pas changée de si tôt. Cette donnée essentielle affecte le CVP-CSP, et depuis la scission surtout sa fraction la plus importante le CVP, qui regroupe les démocrates-chrétiens flamands. Indispensable pour le Gouvernement, le parti voit nettement s'accroître son caractère de « machine du pouvoir » et de « voie d'accès privilégiée en Flandre au pouvoir ». Par contre le poids de son programme diminue proportionnellement. Les réactions à la défaite électorale de 1981 et le comportement du parti dans l'adoption de la proposition de loi sur la dépénalisation de l'avortement illustrent bien ces tendances⁴.

Au cours de la période 1944-1990, les socialistes ont réussi à participer au Gouvernement pendant 27 ans, c'est-à-dire durant plus de la moitié de la période envisagée. Deux remarquables différences avec l'entre-deux-guerres se sont manifestées. D'abord les socialistes sont acceptés d'emblée comme partenaires en dehors d'une « union nationale » : ils entrent dans des coalitions bipartites, même de compositions différentes. En outre ils peuvent détenir le poste de Premier ministre, et cela dès 1945⁵.

Les libéraux sont associés au pouvoir, durant la même période, pendant 24 des 46 années. Ce changement par rapport à l'entre-deux-guerres où ils avaient toujours participé au Gouvernement sauf en 1925-1926 et durant deux semaines en février 1939 est donc important. Néanmoins les libéraux restent des alliés normaux et courants, tantôt comme alternative ou partenaires des socialistes, tantôt en qualité de membres de cabinets réunissant les trois partis traditionnels.

Notons que les trois partis traditionnels, qui de 1968 à 1978 se sont scindés en deux : un parti flamand et un parti francophone, participent jusqu'ici aux Gouvernements toujours les deux partis ensemble, « en famille idéologique »⁶.

Les partis susceptibles de participer aux Gouvernements se limitent à peu de chose près à ces trois/six partis traditionnels. Tous les autres partis ensemble ne totalisent que 12 années de participation. Sou-

4. Voir *e.a.* l'exposé introductif de B. Gijss au Congrès du CVP des 13 et 14 mars 1982.

5. Exception faite pour le Gouvernement Pouillet-Vandervelde de 1925 à 1926 et le Gouvernement Pierlot I de février 1939.

6. Mis à part une scission bruxelloise du Parti libéral francophone PLP en 1974.

lignons enfin ce trait distinctif — sans pour autant se prononcer sur son caractère de cause, de conséquence ou de contingence — l'accès des petits partis au pouvoir s'est produit dans des périodes d'instabilité, c'est-à-dire de 1944 à 1947 et de 1974 à 1980, sauf pour la participation de la Volksunie au Gouvernement Martens VIII à partir de 1988.

En résumé : Les Gouvernements belges se forment normalement entre partis traditionnels, avec comme pivot central les démocrates-chrétiens. Ces limites partisans sont incontestablement un facteur de stabilité.

La deuxième approche aboutit à la mise en évidence d'une stabilité égale, sinon plus élevée encore.

De 1950 à 1958, la Belgique a connu un régime d'alternance de cabinets catholiques et laïques. Majoritaire en 1950, le CVP-PSC perd le pouvoir en 1954 au profit d'une coalition anticléricale associant les socialistes et les libéraux. En 1958, le CVP-PSC reconquiert la majorité au Sénat et revient au pouvoir. Les leaders des partis traditionnels décident alors de rompre avec cette bipolarisation qui stimule les points de litige et les conflits et qui met le choix entre un Gouvernement de gauche ou de droite d'une façon assez décisive chez les électeurs. Les dirigeants politiques optent à nouveau pour la politique de pacification, qui a déjà démontré son effectivité et qui leur réserve le contrôle de la politique. Depuis lors le CVP-PSC se situe au milieu du spectre politique. Les libéraux se plaçant résolument à droite quelques années plus tard, le CVP-PSC devient un partenaire obligé, quasiment inévitable.

L'« expérimentation » d'un schéma alternatif pendant les années 1950-1958 est délaissée. La stabilisation est accrue par l'apaisement des conflits et la politique de pacification.

B / La stabilité des ministres

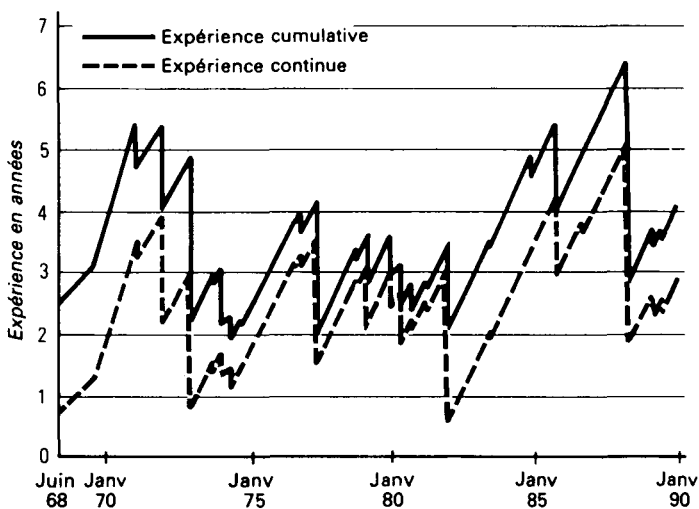
En 1989, le Premier ministre Wilfried Martens fêtait le dixième anniversaire de son accession au poste de Premier ministre. Il n'y a dans la politique belge qu'Auguste Beernaert qui de 1884 à 1894 ait fait mieux que lui en gardant la direction du Gouvernement pendant 10 ans de façon ininterrompue. P. de Smet de Nayer réalise la même performance en 1896-1899 et 1899-1907⁷. W. Martens a dirigé 8 cabi-

7. Les cas de Charles Rogier et de H. J. W. Frère Orban au XIX^e siècle étant plus indécis par la non-existence de la fonction de Premier ministre en tant que tel (qui n'entre en vigueur qu'en 1919) et par la direction jumelée des Gouvernements, par exemple le ministère Rogier-Frère Orban de 1857 à 1867.

nets durant ses 10 années de gouvernement. La période est en outre interrompue par 6 mois de Gouvernement Eyskens (fils). Quatre des huit Gouvernements Martens connaissent une durée moyenne médiocre : 6 mois. Par contre, les quatre Gouvernements plus récents ont une moyenne (jusqu'au 17 avril 1990) de 2 ans et 1 mois. Cet exemple extrême souligne la nécessité d'examiner la permanence ou la circulation, voire la rotation des ministres.

Un excellent instrument pour ce faire réside dans la statistique de l'expérience moyenne continue et de l'expérience moyenne accumulée des Gouvernements. Le premier chiffre exprime la permanence des ministres d'un Gouvernement à un autre, et évidemment dans le courant de l'exercice. Le deuxième chiffre tient compte de la rotation et des interruptions qui peuvent avoir eu lieu : ce chiffre accumule toute l'expérience ministérielle. Voir tableau II et le graphique I qui ont

GRAPHIQUE I. — *Expérience ministérielle continue et cumulative dans les Gouvernements belges de 1968 à 1990*



Expérience continue : Moyenne (en années) pour tous les ministres en fonction de leur occupation d'un poste ministériel de façon continue ; moyenne indiquant le degré de continuité des ministres d'un Gouvernement à l'autre et au cours du Gouvernement.

Expérience cumulative : Moyenne pour tous les ministres en fonction de la durée de toutes leurs expériences ministérielles antérieures, acquises soit de façon continue, soit de façon interrompue.

TABLEAU II. — *Expérience ministérielle continue et cumulative dans les Gouvernements belges de 1968 à 1990* (1)

Gouvernement	Expérience continue (en jours)		Expérience cumulative (en jours)	
	Début	Fin	Début	Fin
G. Eyskens IV	254	1 428	900	1 973
G. Eyskens V	788	1 096	1 477	1 785
Leburton	300	625	819	1 127
Tindemans I	496	543	793	840
Tindemans II	431	1 177	707	1 386
Tindemans III	1 145	1 229	1 360	1 444
Tindemans IV	1 234	1 325	1 446	1 537
Tindemans V	561	1 065	737	1 241
Vanden Boeynants	979	1 144	1 162	1 327
Martens I	811	1 106	1 030	1 325
Martens II	889	1 005	1 074	1 140
Martens III	669	824	903	1 058
Martens IV	771	939	875	1 043
M. Eyskens	862	1 118	997	1 253
Martens V	223	1 561	769	2 000
Martens VI	1 082	1 674	1 470	2 124
Martens VII	1 674	1 911	2 124	2 378
Martens VIII	702	1 152 (2)	1 051	1 593 (2)
Moyenne	771	1 162	1 094	1 476
	2 ans	3 ans	3 ans	4 ans
	1 mois	2 mois	moins	
			1 journée	

(1) Sans les adaptations intermédiaires.

(2) Situation temporaire au 17 avril 1990.

trait aux années 1968 à 1990⁸. Les données de la période 1944-1968 constituent en grande partie une image réfléchie de 1968-1990 à l'exception de deux « autres Gouvernements » en 1954 et 1957, du moins s'ils sont mesurés par l'expérience continue⁹.

Il y a des « Gouvernements nouveaux » en Belgique, du moins compris comme comportant un nombre considérable de ministres qui

8. Chiffres provenant partiellement de : M. Verminck, *Statistisch overzicht van het politieke jaar*, dans « L'année politique » de *Res Publica* depuis 1985.

9. M. Hodges, *The Belgian Political Elite : A Study of the Composition and Transformation of the Political Elite in Belgium since the End of World War Two*, Washington, 1971, p. 46-47.

Gouvernements belges de 1944 à 1990
Composition politique et durée des Gouvernements
Durée des crises gouvernementales

Gouvernement	Partis politiques (1)	Début	Fin
1. Pierlot	CVP-PSC + PSB-BSP + lib. + PCB	27-9-1944	7-2
2. Van Acker I	CVP-PSC + PSB-BSP + lib. + PCB	12-2-1945	2-8
3. Van Acker II	PSB-BSP + lib. + PCB + UDB	2-8-1945	9-1
4. Spaak I	PSB-BSP	13-3-1946	19-
5. Van Acker III	PSB-BSP + lib. + PCB	1-4-1946	10-
6. Huysmans	PSB-BSP + lib. + PCB	4-8-1946	12-
7. Spaak II	PSB-BSP + CVP-PSC	20-3-1947	27-
8. Eyskens I	CVP-PSC + lib.	11-8-1949	6-6
9. Duvieusart	CVP-PSC	8-6-1950	11-
10. Pholien	CVP-PSC	16-8-1950	9-1
11. Van Houtte	CVP-PSC	15-1-1952	12-
12. Van Acker IV	PSB-BSP + lib.	22-4-1954	2-6
13. Eyskens II	CVP-PSC	26-6-1958	6-1
14. Eyskens III	CVP-PSC + lib.	6-11-1958	27-
15. Lefevre	CVP-PSC + PSB-BSP	25-4-1961	24-
16. Harmel	CVP-PSC + PSB-BSP	27-7-1965	11-
17. Vanden Boeynants I	CVP-PSC + PLP-PVV	19-3-1966	7-2
18. Eyskens IV	CVP/PSC + PSB-BSP	17-6-1968	8-1

19. Eyskens V	CVP/PSC + PSB-BSP	21-1-1972	22
20. Leburton	PSB-BSP + CVP/PSC + PLP/PVV	26-1-1973	19
21. Tindemans I	CVP/PSC + PLP/PVV	25-4-1974	11
22. Tindemans II	CVP/PSC + PLP/PVV + RW	11-6-1974	8-
23. Tindemans III	CVP/PSC + PLP/PVV + RW	8-12-1976	4-
24. Tindemans IV	CVP/PSC + PRL/PVV	4-3-1977	18
25. Tindemans V	CVP/PSC + PSB-BSP + VU + FDF	3-6-1977	11
26. Vanden Boeynants II	CVP/PSC + PS/SP + VU + FDF	20-10-1978	3-
27. Martens I	CVP/PSC + PS/SP + FDF	3-4-1979	13
28. Martens II	CVP/PSC + PS/SP	23-1-1980	2-
29. Martens III	CVP/PSC + PS/SP + PRL/PVV	18-5-1980	7-
30. Martens IV	CVP/PSC + PS/SP	22-10-1980	3-
31. Eyskens M.	CVP/PSC + PS/SP	6-4-1981	2-
32. Martens V	CVP/PSC + PRL/PVV	17-12-1981	1-
33. Martens VI	CVP/PSC + PRL/PVV	28-11-1985	2-
34. Martens VII	CVP/PSC + PRL/PVV	21-10-1987	9-
35. Martens VIII	CVP/PSC + PS/SP + VU	9-5-1988	

- (¹) CVP-PSC : démocrates-chrétiens (parti unitaire);
CVP/PSC : démocrates-chrétiens (partis flamand et francophone séparés);
PSB-BSP : socialistes (parti unitaire);
PS/SP : socialistes (partis francophone et flamand séparés);
lib. : libéraux (parti unitaire);
PLP-PVV : libéraux (parti unitaire);
PRL/PVV : libéraux (partis francophone et flamand séparés);
PCB : communistes (parti unitaire);
UDB : Union démocratique belge;
VU : nationalistes flamands;
RW : Rassemblement wallon;
FDF : Front démocratique des Bruxellois francophones.

(²) Au début du Gouvernement.

(³) Crise à partir du 18 décembre 1978 (nombre de jours après les élections législatives).

(⁴) Crise à partir du 14 décembre 1987 (nombre de jours après les élections législatives).

n'appartenaient pas au Gouvernement précédent. Le changement de partis formant la coalition est la raison principale de ce renouveau. Il s'y ajoute la relève des générations dans les partis vers les années 70. Les Gouvernements Eyskens IV en 1968, Leburton en 1973 et Martens V en 1981 en sont les exemples les plus spectaculaires : la moyenne d'expérience continue au moment du démarrage du Gouvernement est nettement en dessous d'un an : respectivement 254, 300 et 223 jours. Mais au même moment ces gouvernements accumulent une expérience gouvernementale (moyenne cumulative) de plus de 2 ans : 900, 819 et 769 journées. De 1968 à 1990 les gouvernements possèdent pendant un tiers du temps une expérience moyenne d'au moins quatre ans. Le Gouvernement Martens VII finit en 1987 avec une expérience ministérielle moyenne (donc cumulative) de 6 ans et demi. Une période de cette dimension donne d'amples capacités de décisions. Ces chiffres montrent également que la sélection ministérielle est plutôt limitée : on choisit dans un nombre restreint de ministrables. Facteurs qui augmentent la stabilité gouvernementale. Au-delà des chiffres qui pour deux décennies pointent vers une instabilité, il y a nombre de facteurs qui redressent d'une façon significative l'instabilité.

Un extrait d'un élan de cœur d'André Cools, président du Parti socialiste, en 1980, peut suggérer le tendon d'Achille de la stabilité gouvernementale en Belgique. « On nous a demandé de faire la régionalisation. Nous l'avons faite après avoir essayé diverses formules (...) Puis on nous a dit — "on", ce sont les organisations syndicales — que les libéraux devaient s'en aller. Ils sont partis. Répondant aux vœux des syndicats, on a fait une coalition bipartite. Et maintenant, on brocarde le "gouvernement de la régression sociale". »¹⁰

Le nœud de l'instabilité gouvernementale en Belgique est son indétermination, dans ce sens que la chute du gouvernement peut arriver à tout moment, sans avertissements ni freins, sans conditionnement institutionnel. Il suffit qu'un des partis de la coalition quitte le Gouvernement. La stabilité, c'est à la fois la volonté de travailler ensemble chaque jour à nouveau et l'habileté pour le Premier ministre, les vice-premiers ministres et les partis politiques d'éviter des conflits ou de les résoudre.

Comme la classe politique est pragmatique et « incrémentaliste », une solution institutionnelle de quelque envergure se fait attendre. Les propositions ne manquent pas : allant d'un Parlement de législature, *via* un Gouvernement de législature, par un pouvoir élargi du Premier

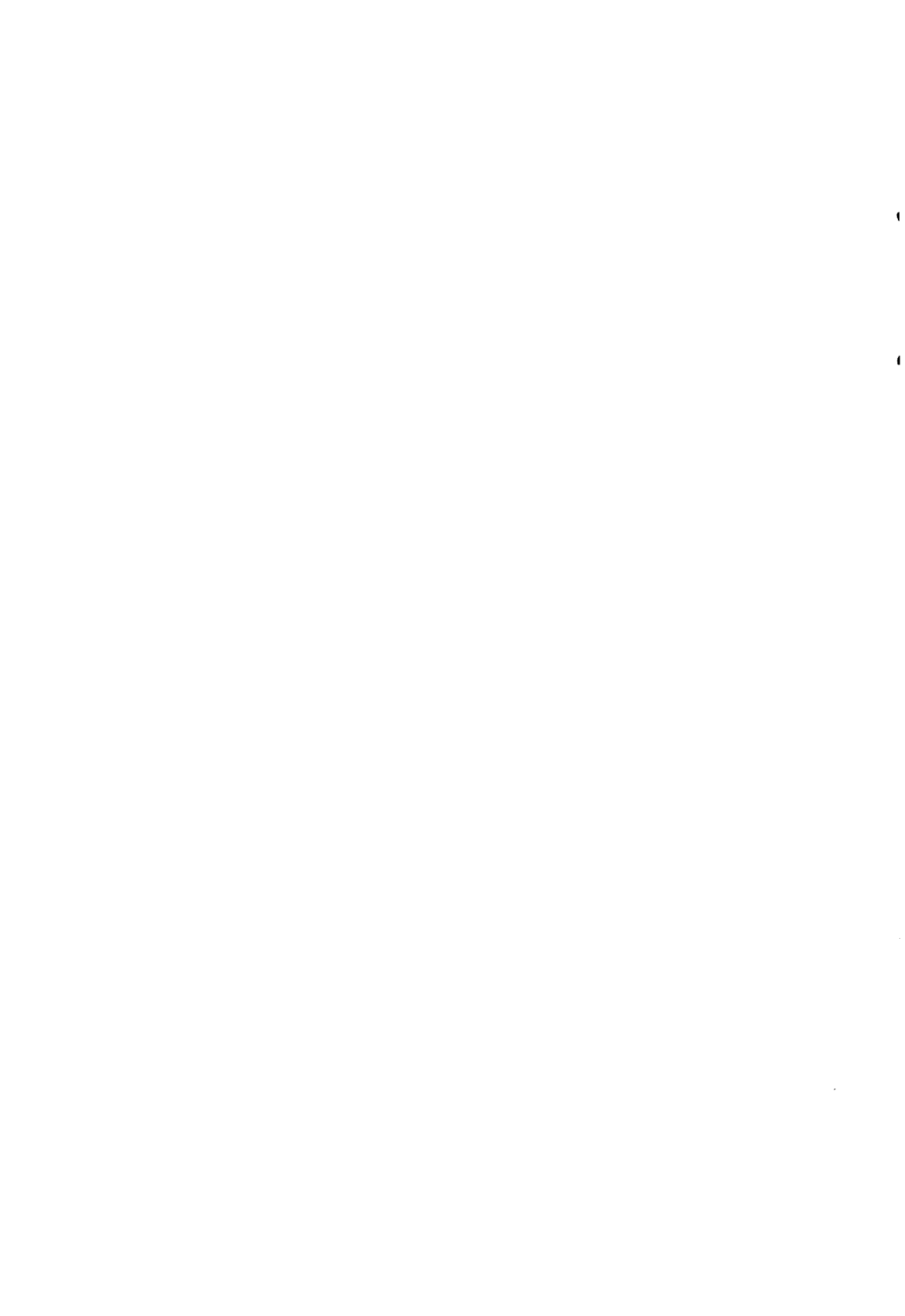
10. Dans un débat organisé par le journal *Le Soir* (*Le Soir*, 20 décembre 1980).

ministre à la manière du chancelier allemand vers l'élection directe du Gouvernement¹¹. Cette dernière proposition cumule l'élection directe du Premier ministre (proposition néerlandaise), à la stabilité et au fonctionnement du Gouvernement allemand, et l'élection directe du Gouvernement. Cette proposition résoudrait fondamentalement le problème, mais par son caractère radical elle a très peu de chances d'aboutir. Le Gouvernement belge est au sommet de la hiérarchie du pouvoir en Belgique, et entend bien s'y maintenir. Son concurrent le plus ardu est le parti politique, et non pas l'opinion publique encore bien moins l'opinion des clercs.

Pour la classe politique et l'élite belge, la stabilité gouvernementale des années 80 (à partir de 1982) convient passablement. La capacité décisionnelle des Gouvernements de cette décennie a été plutôt convaincante. Où donc est le problème ?

11. W. Dewachter, De modernisatie van de besluitvormingsstructuur in België, p. 31-54, dans B. De Clercq, e.a., *Politieke instrumenten ter bestrijding van crises*, Louvain, 1983.

RÉSUMÉ. — *L'instabilité gouvernementale en Belgique depuis 1944 est cyclique : elle se limite à deux périodes assez bien limitées : les années 1944-1953 et les années 70 jusqu'en 1981. La stabilité gouvernementale est considérablement accrue par la stabilité des partis politiques qui y participent et par l'accumulation d'expériences ministérielles, même si elle est interrompue par un processus de rotation partiel.*



ERNEST KRINGS

Le système judiciaire

I — REMARQUES PRÉLIMINAIRES

L'expression « système judiciaire » paraît ambiguë.

En Belgique, la question primordiale réside dans l'institution d'un « *pouvoir judiciaire* », au même titre que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Si l'on entend par système judiciaire toute forme d'institution juridictionnelle, il est évident qu'en plus du pouvoir judiciaire il existe d'autres institutions qui ont un caractère juridictionnel, sans pour autant appartenir au pouvoir judiciaire, encore que dans de nombreux cas le pouvoir judiciaire ou l'un de ses organes exerce sur ces institutions un contrôle. C'est ainsi qu'il existe aussi une cour d'arbitrage qui est appelée à contrôler la conformité des lois, décrets et ordonnances à certaines dispositions constitutionnelles, ou la conformité des décrets et ordonnances à la loi ; il y a aussi un Conseil d'Etat qui a, d'une part, une compétence d'avis en matière législative et administrative et d'autre part une compétence juridictionnelle concernant la légalité des décisions du pouvoir exécutif ; il y a des juridictions à caractère administratif, telles les députations permanentes des conseils provinciaux en matière de taxes communales, provinciales et locales, tels les directeurs des contributions directes, en matière d'impositions aux impôts sur les revenus ; il y a aussi des juridictions disciplinaires relatives à l'Ordre des avocats, l'Ordre des médecins, l'Ordre des vétérinaires, l'Ordre des pharmaciens, l'Ordre des architectes, l'Ordre des réviseurs d'entreprises.

Ces diverses juridictions ont des caractères propres et ne s'identifient pas avec le pouvoir judiciaire.

II - LA CONSTITUTION ET LE POUVOIR JUDICIAIRE

La Constitution belge, qui préside à l'organisation du pays depuis 1830, non sans avoir été modifiée à plusieurs reprises et spécialement au cours des deux dernières décennies, dispose en son article 25 que tous les pouvoirs émanent de la Nation et qu'ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

A cet égard, la Constitution prévoit trois pouvoirs : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Ces trois pouvoirs sont mis sur le même plan, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de prééminence de l'un par rapport à l'autre.

La question ne doit être examinée ici qu'en ce qui concerne le pouvoir judiciaire.

De ce point de vue, l'indépendance de ce pouvoir à l'égard non seulement des deux autres pouvoirs, mais aussi de toute autre institution publique ou privée, est essentielle, c'est-à-dire relève, dans un pays démocratique, de l'essence même de ce pouvoir.

Aussi le constituant s'est-il, à juste titre, efforcé de préciser lui-même les principes de son organisation et de sa compétence. Tel est l'objet du chapitre III du titre III, c'est-à-dire les articles 92 à 107.

A / *En ce qui concerne l'organisation*

L'article 94 précise, d'une part, que nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi, d'autre part qu'il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

Dès lors, en dehors des précisions que la Constitution contient elle-même, seul le pouvoir législatif est habilité à instituer une juridiction contentieuse. Il faut toutefois souligner que le texte constitutionnel dispose qu'une telle juridiction ne peut être instituée qu'en vertu d'une loi, ce qui signifie que le pouvoir législatif peut conférer au pouvoir exécutif la mission d'organiser une juridiction dans les limites et avec la compétence qu'il précise.

De plus, la Constitution interdit, même au législateur, d'instituer des tribunaux extraordinaires, c'est-à-dire qui auraient à juger une affaire ou un ensemble d'affaires déterminées. Cette règle montre nettement l'esprit qui a animé le constituant. Il est évident qu'un tel tribunal extraordinaire ne serait vraisemblablement pas indépendant, ses membres ayant été expressément nommés en vue du jugement

d'une affaire déterminée et probablement en raison des opinions qui pourraient les animer.

L'article 95 dispose qu'il y a pour toute la Belgique une Cour de cassation et que cette Cour ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des ministres.

L'article 98 institue le jury pour toutes matières criminelles et pour les délits politiques et les délits de presse. Il s'agit de l'institution des cours d'assises.

Les articles 99, 104 et 105 prévoient l'institution des juges de paix, des tribunaux de première instance, des cours d'appel dont le nombre est fixé à cinq et dont le siège et le ressort sont fixés par la loi, des tribunaux de commerce, des tribunaux du travail et des tribunaux militaires.

Aux termes de l'article 99, les juges de paix et les juges des tribunaux de première instance sont directement nommés par le roi.

Les conseillers des cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance de leur ressort sont nommés par le roi sur deux listes doubles, présentées l'une par ces cours, l'autre par les conseils provinciaux.

Les conseillers de la Cour de cassation sont nommés par le roi, sur deux listes doubles présentées l'une par le Sénat, l'autre par la Cour de cassation.

Le texte dispose aussi que les candidats portés sur une liste peuvent également être portée sur l'autre.

Il en résulte donc que pour ces fonctions le choix du roi est limité aux candidats qui lui sont présentés, ainsi qu'il vient d'être dit. Ce choix peut, selon les circonstances être limité à deux, trois ou, au maximum, quatre candidats.

Toutes les présentations sont rendues publiques au moins quinze jours avant la nomination. Cette publicité a lieu au *Moniteur belge*.

Tant les cours d'appel que la Cour de cassation choisissent dans leur sein leurs présidents et vice-présidents.

Cela signifie que pour devenir premier président, président ou président de chambre de la Cour de cassation ou d'une cour d'appel, il faut nécessairement exercer des fonctions de conseiller au sein soit de la Cour de cassation, lorsqu'il s'agit du premier président ou du président, soit de la cour d'appel, lorsqu'il s'agit du premier président ou du président de chambre. Un conseiller à la cour d'appel de Liège ne peut donc être élu premier président de la cour d'appel de Bruxelles, à moins d'avoir préalablement été nommé conseiller à cette dernière cour.

En ce qui concerne les tribunaux de commerce, les tribunaux du

travail et les juridictions militaires, la Constitution ne contient pas d'autre disposition que le renvoi exprès au pouvoir législatif en vue de les organiser. Il en résulte que les dispositions qui viennent d'être rappelées concernant les nominations, présentations et élections ne sont pas nécessairement applicables à l'organisation de ces juridictions.

Toutefois, étant donné la généralité des termes de certaines de ces dispositions, ainsi que de celles qui vont être citées ci-après, il faut admettre qu'elles concernent l'ensemble des magistrats de toutes les juridictions.

Il en est ainsi de la disposition de l'article 99 qui dispose que les juges des tribunaux sont nommés par le roi. Cette disposition est aussi applicable aux juges dans les tribunaux de commerce et dans les juridictions du travail, ainsi que dans les juridictions militaires. Aucun de ces magistrats ne pourrait être nommé par un arrêté ministériel.

Il en va de même de la disposition de l'article 100, aux termes de laquelle les juges sont nommés à vie, qu'ils ne peuvent être privés de leur place ni suspendus que par un jugement, et que le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. Cela signifie que les juges sont inamovibles. Quoique nommés à vie, l'article 100 précise que la loi limite l'exercice des fonctions à un âge déterminé (en règle générale soixante-sept ans).

Aux termes de l'article 101, le roi nomme et révoque les officiers du ministère public près des cours et des tribunaux.

Cette disposition consacre expressément l'appartenance du ministère public au pouvoir judiciaire. Encore que les membres du ministère public ne soient ni nommés à vie ni inamovibles, ils ont néanmoins le statut de magistrats et ils sont eux aussi caractérisés par l'indépendance.

Aussi l'article 102 de la Constitution est-il applicable tant au ministère public qu'aux membres du siège. Cette disposition est conçue d'une manière générale : les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

On souligne qu'il est question ici de l'ordre judiciaire, c'est-à-dire l'ensemble des magistrats qui exercent leurs fonctions au sein du pouvoir judiciaire. Tel est aussi le cas des membres du ministère public, qui eux aussi sont membres de l'ordre judiciaire.

Enfin, aux termes de l'article 103 aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement et sauf les cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

Ces dispositions ont elles aussi pour objectif de garantir la totale

indépendance des membres du pouvoir judiciaire, principalement à l'égard du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du Gouvernement.

Ces quelques indications montrent le soin qu'a mis le constituant à déterminer les principes qui président à l'organisation des juridictions qui composent le pouvoir judiciaire.

Il en va de même des principes qui règlent leur compétence et leur activité.

B / En ce qui concerne la compétence et l'activité des cours et tribunaux

En cela aussi les dispositions de la Constitution ont pour objet d'une part de limiter l'intervention des pouvoirs législatif et exécutif et de garantir ainsi l'activité des cours et tribunaux sans aucune interférence, en toute indépendance et, d'autre part, de veiller à ce qu'au sein même du pouvoir judiciaire ne se produisent pas d'abus, de manifestations d'arbitraire.

L'article 92 dispose que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Ces droits ne sont certes pas définis dans la Constitution et ils ont donné lieu à une vaste doctrine. On retiendra notamment celle du P^r Dabin : « Les droits civils sont les droits naturels ou artificiels reconnus ou institués par la loi au profit de tout individu humain, national ou étranger, en dehors de sa qualité de citoyen et dont l'objet immédiat est le bien propre et privé de l'individu. »

Pour tous ces droits, les tribunaux du pouvoir judiciaire sont *seuls* compétents et il n'est même pas permis au législateur d'y déroger. La loi ne peut donc en disposer autrement.

L'article 93 dispose, d'autre part, que les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

En ce qui concerne les droits politiques, il est donc permis au législateur d'instituer des tribunaux qui ne font pas partie du pouvoir judiciaire et qui connaissent des litiges qui portent sur de tels droits.

On peut considérer comme droit politique celui d'avoir pour objet le gouvernement de la société et celui de consister dans les rapports qui dérivent de ce gouvernement entre la société elle-même, considérée comme corps politique, et les individus considérés comme membres de cette société. Telle est la définition que l'on trouve en doctrine.

Des litiges portant sur de tels droits peuvent donc être soustraits par la loi à la connaissance des cours et tribunaux. Mais si la loi n'a rien précisé à ce sujet, ces litiges relèvent de la compétence du pouvoir judiciaire.

En ce qui concerne la Cour de cassation, il a été dit ci-dessus que cette juridiction ne connaît pas du fond des affaires. C'est là aussi une garantie, car si, d'une part, cette haute juridiction veille au respect de la Constitution et des lois par les juges, d'autre part, elle n'a qu'un pouvoir limité en ce que ses décisions ne s'imposent pas, en règle générale, aux juridictions de fond, ce qui lui enlève incontestablement tout pouvoir réglementaire et législatif.

La Constitution spécifie néanmoins qu'elle connaît du fond des affaires lorsqu'il s'agit de juger un ministre, conformément à l'article 90 de la Constitution. Il faut ajouter qu'il en est ainsi aussi lorsqu'elle statue sur une action disciplinaire relative à la destitution d'un juge ou d'un conseiller.

La Cour de cassation prononce aussi sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi (art. 106 de la Constitution).

Il s'agit des conflits de compétence, soit positifs, soit négatifs qui peuvent opposer une cour ou un tribunal à une juridiction qui n'appartient pas au pouvoir judiciaire.

Tel peut être notamment le cas des conflits qui peuvent opposer une cour ou un tribunal et le Conseil d'Etat.

En fait deux situations sont possibles :

— Ou bien il surgit un véritable conflit, en ce sens que soit deux juridictions se déclarent simultanément compétentes pour connaître d'un litige, soit se déclarent simultanément incompétentes. Il y a en ce cas un conflit, qui doit être réglé. Ce règlement appartient à la Cour de cassation.

— Ou bien le Conseil d'Etat se déclare soit compétent, soit incompétent pour connaître d'un litige et l'une des parties se pourvoit devant la Cour de cassation pour obtenir la cassation de cette décision. Il n'y a pas en ce cas de « conflit » au sens propre du terme, mais le pourvoi tend à prévenir un tel conflit. Si la Cour casse, elle renvoie selon le cas soit à une juridiction du pouvoir judiciaire, soit au Conseil d'Etat. Le juge de renvoi est tenu par cet arrêt de cassation, c'est-à-dire qu'il ne peut plus décliner sa compétence.

Il y a enfin une disposition de compétence générale pour l'ensemble des cours et tribunaux, à savoir l'article 107, aux termes duquel les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils soient conformes aux lois.

Il s'agit d'un contrôle de conformité aux lois des dispositions autres que celles qui émanent du pouvoir législatif.

Ce contrôle est toutefois limité quant à sa portée, en ce sens qu'il ne s'exerce que dans les limites des litiges qui sont soumis aux juges et qu'il ne s'agit donc pas d'un pouvoir d'annulation. Si le juge cons-

tate qu'un arrêté royal est contraire à la loi, il doit se limiter à le constater et à refuser de l'appliquer au litige dont il est saisi. Sa décision n'a donc aucun caractère général.

La Constitution comporte enfin deux dispositions qui règlent un aspect très important de l'activité des cours et tribunaux.

Il s'agit des articles 96 et 97.

Aux termes de l'article 96, les audiences des cours et tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs ; et dans ce cas le tribunal le déclare par un jugement. Toutefois, en matière de délits politiques et de presse, le huis clos ne peut être prononcé qu'à l'unanimité.

Aux termes de l'article 97 tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Ces dispositions constituent un moyen essentiel de contrôle sur l'activité des cours et tribunaux. Ce contrôle peut ainsi être exercé non seulement par les deux autres pouvoirs (le Parlement et le Gouvernement), mais aussi par l'opinion publique, notamment par l'intervention des médias.

Elles visent spécialement à empêcher l'arbitraire. Le juge qui statue doit donner les motifs de sa décision et il doit le faire publiquement. Ce sont là des garanties d'autant plus essentielles que le pouvoir judiciaire doit être par essence indépendant et, dès lors, ne pas être soumis à un contrôle direct. Le seul contrôle admissible est celui de l'opinion publique.

Il s'agit là d'une garantie essentielle en démocratie.

III - LA LOI ET LE POUVOIR JUDICIAIRE

Si la Constitution a énoncé les principes essentiels qui concernent le pouvoir judiciaire, spécialement en conférant aux institutions qui le composent une partie des pouvoirs qui émanent de la Nation, de manière à garantir leur totale indépendance à l'égard des autres pouvoirs de l'Etat, et en déterminant un certain nombre de règles de nature à garantir cette indépendance, la loi a mis ces règles en œuvre d'une manière beaucoup plus détaillée.

Tel est l'objet des dispositions du Code judiciaire. Ce code a été voté par le Parlement et est devenu loi le 10 octobre 1967. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1970.

Ce Code comporte plusieurs parties, à savoir des principes généraux, les règles d'organisation judiciaire qui concernent l'ensemble des juridictions qui composent le pouvoir judiciaire, les règles de la

compétence en matière civile, les règles de la procédure civile, les règles qui déterminent l'exécution des jugements et arrêts et, enfin, les règles relatives à l'arbitrage privé.

Le projet était aussi de compléter ce Code par des dispositions en matière de procédure pénale. A ce jour ce projet n'a pas été réalisé.

On se limitera ici à une brève esquisse du système d'organisation judiciaire tant en matière civile qu'en matière pénale, en indiquant chaque fois les compétences respectives.

Il s'agit, comme dans la plupart des pays européens, d'une pyramide.

A la base de cette pyramide se trouvent *les justices de paix* et les *tribunaux de police*.

En règle, il y a dans chaque canton judiciaire, dont les limites sont déterminées par la loi (annexe au Code judiciaire) une justice de paix et un tribunal de police. Il est toutefois possible que plusieurs cantons soient jumelés et desservis par un seul juge de paix.

En ordre principal, le juge de paix est compétent pour les affaires civiles et commerciales d'importance pécuniaire limitée. Il exerce aussi une juridiction importante en matière de droit de la famille.

Les tribunaux de police sont compétents pour les infractions mineures (spécialement les contraventions en matière de roulage).

Viennent ensuite les tribunaux au niveau de l'arrondissement. Les limites de l'arrondissement sont aussi fixées par la loi. Elles correspondent toujours aux limites d'un ensemble de cantons judiciaires.

Il y a à ce niveau quatre tribunaux :

a / Le tribunal de première instance, composé d'un président, au moins un vice-président, et des juges.

Ce tribunal est compétent pour toutes les affaires civiles (au sens strict du mot) et les affaires correctionnelles (non pas criminelles). Il statue en règle en première instance et aussi en appel des décisions des juges de paix et des tribunaux de police.

Il y a au sein de ces tribunaux des juges chargés des litiges relatifs à l'exécution des jugements et arrêts, dénommés *juges des saisies* ; des juges chargés de l'instruction des affaires pénales, dénommés *juges d'instruction* ; et des *juges de la jeunesse* qui sont chargés des affaires qui concernent les mineurs d'âge.

Le tribunal de première instance est considéré comme étant le tribunal de droit commun. Il a, en règle, plénitude de juridiction.

b / Le tribunal du travail est composé d'un président, de juges de carrière et de juges assesseurs sociaux. Les juges assesseurs sociaux

sont nommés par le roi soit au titre d'employeur, soit au titre de travailleur salarié, soit au titre de travailleur indépendant. Chaque chambre du tribunal est composée paritairement, en plus du juge de carrière qui assume toujours la présidence.

Ce tribunal connaît des litiges en matière de relation du travail et en matière de sécurité sociale. Sa compétence est donc limitée.

c / Le tribunal de commerce est composé d'un président, de juges de carrière et de juges assesseurs consulaires. Les juges assesseurs sont nommés par le Roi au titre de commerçant. Ce peuvent toutefois être des gérants, des administrateurs ou des dirigeants d'entreprises commerciales dotées de la personnalité juridique.

Chaque chambre est composée d'un juge de carrière et de deux juges assesseurs consulaires.

Les affaires commerciales, autres que celles qui relèvent de la compétence des juges de paix, sont portées devant ces tribunaux. Ceux-ci exercent notamment une juridiction importante en matière de faillite. Cette matière relève de leur compétence exclusive.

d / Le tribunal d'arrondissement est composé des présidents des trois tribunaux qui viennent d'être cités, ou de leurs remplaçants.

Ce tribunal a pour seule compétence le règlement des conflits de compétence entre les diverses juridictions qui viennent d'être mentionnées, y compris les juges de paix. Il s'agit seulement des conflits en matière civile, commerciale ou sociale et du travail.

Les décisions des tribunaux d'arrondissement ne sont pas susceptibles d'appel et seulement d'un pourvoi en cassation de la part du procureur général près la cour d'appel.

Il y a cinq ressorts en appel, dont les sièges sont établis respectivement à Anvers, Bruxelles, Gand, Liège et Mons. Un ressort comprend un certain nombre d'arrondissements. Dans chaque ressort il y a une cour d'appel et une cour du travail.

a / La cour d'appel est composée d'un premier président et de présidents de chambre (élus au sein de la cour) et de conseillers.

La cour d'appel connaît de l'appel des décisions des tribunaux de première instance, tant au pénal qu'au civil, et des tribunaux de commerce.

Elle a aussi un certain nombre de compétences spéciales, notamment concernant les décisions rendues par les directeurs des contributions directes en matière d'impôts sur les revenus.

b / La cour du travail est composée d'un premier président et de présidents de chambre (nommés directement par le roi), de conseillers

de carrière et de conseillers assesseurs sociaux (comparables aux juges assesseurs sociaux).

Cette cour connaît de l'appel des décisions des tribunaux du travail

Au niveau des cours d'appel, mais au chef-lieu de chaque province, siège une cour d'assises comprenant, d'une part, la cour proprement dite composée d'un conseiller à la cour d'appel et de deux juges du tribunal de première instance établi au siège de la cour d'assises et, d'autre part, d'un jury, composé de douze membres tirés au sort parmi les citoyens âgés de trente ans accomplis et de moins de soixante ans.

Cette cour, dont la composition est renouvelée pour chaque affaire, juge exclusivement des affaires criminelles, des délits de presse et des délits politiques. Le jury se prononce seul sur la culpabilité et délibère ensuite, le cas échéant, sur la peine avec la Cour.

Au sommet de la pyramide se trouve la Cour de cassation, composée d'un premier président, d'un président (tous deux élus au sein de la Cour) et de conseillers (24).

Cette Cour connaît des pourvois dirigés contre les décisions des cours et tribunaux rendues en dernier ressort (tant au pénal qu'au civil).

Elle connaît aussi des décisions rendues en matière disciplinaire par les ordres qui ont été énumérés ci-dessus.

Lorsqu'elle casse une décision, elle renvoie l'affaire à un autre juge, afin de statuer dans les limites de la cassation. En règle, sa décision ne s'impose pas au juge de renvoi. Toutefois en cas de nouveau pourvoi dans la même affaire, basé sur un moyen invoqué lors du premier pourvoi et sur la base duquel la cassation a été prononcée, la Cour statue chambres réunies et, en ce cas, sa décision s'impose au juge de renvoi.

La Cour de cassation est seule compétente pour prononcer la destitution d'un juge ou d'un conseiller.

En ce qui concerne le ministère public, on distingue, en première instance, les procureurs du roi et leurs substituts qui exercent leurs fonctions devant les tribunaux de police, les tribunaux de première instance et les tribunaux de commerce ; les auditeurs du travail et leurs substituts qui exercent leurs fonctions devant les tribunaux du travail.

En appel, le procureur général est à la tête, d'une part, du parquet général près la cour d'appel et, d'autre part, de l'auditorat général près la cour du travail. Ce magistrat assure ainsi l'unité du ministère public dans le ressort, étant donné qu'il exerce sa direction sur tous

les parquets de son ressort, c'est-à-dire tant les auditeurs du travail que les procureurs du roi.

Le procureur général est assisté au parquet général, d'un premier avocat général, d'avocats généraux et de substituts du procureur général ; à l'auditorat général, d'un premier avocat général, d'avocats généraux et de substituts généraux.

A la Cour de cassation il y a un procureur général assisté d'avocats généraux. Ces magistrats n'exercent pas l'action publique. Ils donnent des *avis* sur toutes les affaires qui sont soumises à la Cour.

Dans l'ensemble, le ministère public exerce ses fonctions dans toutes les matières qui sont soumises aux juridictions auxquelles il est attaché, tant au civil qu'au pénal. Il agit par voie de réquisition ou d'*avis*.

Tels sont, très sommairement résumés, les principes et les règles qui président à l'organisation et la compétence des cours et tribunaux qui composent le pouvoir judiciaire. Il est permis de dire que le fondement essentiel de cette institution repose sur le principe de la séparation des pouvoirs et plus spécialement sur l'indépendance de ce pouvoir vis-à-vis des deux autres.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Cambier, *Droit judiciaire civil*, t. I : *Fonction et organisation judiciaires*, Bruxelles, Larcier, 1974.

Fettweis, *Introduction au droit judiciaire. Les institutions*, Notes de cours, Liège, 1969-1970.

RÉSUMÉ. — *En Belgique, la question primordiale réside dans l'institution d'un « pouvoir judiciaire » indépendant des deux autres pouvoirs, le législatif et l'exécutif. Cette question a été réglée de manière précise par la Constitution. L'exposé montre comment les lois d'organisation judiciaire ont mis ces principes constitutionnels en œuvre.*

CHRISTIAN VANDERMOTTEN
ET JEAN VANLAER

Partis et élections depuis 1946

Un bref rappel de l'origine du système des partis

Si l'on excepte de petites formations, souvent récentes, l'éventail politique belge, dont la stabilité est remarquable, résulte de l'interaction et du recouplement de trois clivages sociétaux. Ceux-ci étant développés par ailleurs dans ce numéro, nous nous limiterons ici à l'essentiel. Le *clivage Eglise-Etat*, qui domine toute la vie politique belge au XIX^e siècle, oppose, au sein des couches dominantes, le Parti catholique au Parti libéral, expression de la bourgeoisie anticléricale. A la fin du siècle dernier, le *clivage capital-travail* se traduit par l'apparition d'un mouvement socialiste qui dut mener une longue lutte pour obtenir, par le biais du suffrage universel, une représentation parlementaire spécifique pour la classe ouvrière. Plus tard, le *clivage communautaire* se superposera aux deux clivages précédents, en se concrétisant d'abord par l'émergence de partis spécifiques, puis en fractionnant les trois partis traditionnels. Les clivages traditionnels, souvent renforcés le long des mêmes lignes de fracture par le clivage communautaire, conduisirent à une société divisée en subcultures organisées et dotées chacune d'une représentation politique propre, ce qui fut favorisé par l'adoption précoce de la représentation proportionnelle. Ces traits fondamentaux se lisent encore largement dans la structure électorale des partis : les sociaux-chrétiens demeurent un parti catholique interclassiste alors que le noyau de l'électorat socialiste demeure ouvrier et laïque ; les libéraux se sont par contre réalignés depuis un quart de siècle en une droite « bourgeoise » classique et ont abandonné leur anticléricalisme traditionnel. Enfin, il est manifeste que l'impact passé et présent des clivages confession-

nels, en détournant une forte proportion de travailleurs chrétiens du vote de gauche, a entraîné, d'une manière durable, la faiblesse relative de celui-ci, faiblesse qui, en Europe, ne s'observe guère qu'en Suisse, au Luxembourg et, dans un contexte tout à fait différent, en Irlande.

*Jusqu'au début des années 60 :
la pérennité des oppositions traditionnelles*

Mis à part les élections de 1946, qui, comme dans beaucoup d'Etats européens, se caractérisèrent par un fort vote de gauche (notamment par le maximum historique réalisé par le Parti communiste), les premières élections de l'après-guerre, tout comme la consultation populaire sur le retour du roi Léopold III, traduisirent la pérennité d'oppositions traditionnelles mises en place au XIX^e siècle. Rappelons-en les points essentiels.

Au sud, une Wallonie axée sur le sillon Haine-Sambre-Meuse, en fait deux bassins ouvriers, nés d'une révolution industrielle classique fondée sur le charbon et la sidérurgie. Cette industrialisation ne fut pas le fait d'une bourgeoisie régionale, qui fut toujours numériquement faible, mais bien du grand capital bancaire belge dont les leviers de commande étaient situés à Bruxelles. Cette Wallonie prolétarienne et précocement déchristianisée devint la principale zone d'influence socialiste. Au contraire, le Sud-Est wallon, par ailleurs très peu peuplé (moins de 5 % de la population belge), était — et est encore largement — une région rurale traditionaliste, catholique et conservatrice.

Au nord, la Flandre constitua longtemps une véritable « périphérie » dans le contexte national. Ici, pas de révolution industrielle significative au XIX^e siècle, sauf à Anvers et Gand (les premiers foyers socialistes flamands), et une région profondément catholique, pauvre, culturellement et linguistiquement minorisée dans l'Etat belge dont les élites et l'administration étaient exclusivement francophones. Là où une timide industrialisation débutera, ce sera sous la forme d'entreprises petites et moyennes et du fait de capitaux locaux, dans le contexte d'un consensus populiste fondé sur l'encadrement par le petit clergé et la collaboration de classes. De même, la prise de conscience régionale sera ici surtout de nature culturelle et linguistique.

Les graphiques montrent bien, jusqu'aux élections de 1965, à quel point l'opposition entre le Nord et le Sud est radicale. A côté des deux grands partis « hégémoniques », seuls les libéraux ont une audience analogue en Flandre et en Wallonie.

La rupture de 1965 : début de la poussée fédéraliste, réalignement libéral

Au début des années 60, les données changent. La Wallonie perd de plus en plus d'emplois industriels, ses ressources charbonnières ne jouent plus le rôle attractif du passé. Cette situation est d'autant plus mal ressentie que s'accroît la prospérité de la Flandre. Les grandes grèves de 60-61, bien plus suivies au sud qu'au nord, le développement rapide de la Flandre, soit du fait d'une bourgeoisie locale dynamique à l'ouest, soit du fait des investissements étrangers à l'est, et dont le poids s'accroît dans l'Etat, et, d'autre part, la baisse de la pratique religieuse et le recul des valeurs traditionnelles, vont induire, sur différents plans, une modification des rapports de force entre les courants politiques. Celle-ci se traduira de manière éclatante aux élections de 1965, qui constituent sans doute la rupture majeure dans les scrutins de l'après-guerre.

Cette rupture se traduira d'une part par l'émergence et la croissance rapide des partis fédéralistes, dans des conditions spécifiques à chaque région, puis, plus tard, conduira à la scission des trois partis traditionnels entre leurs ailes flamandes et francophones. En Wallonie, la perspective d'une désindustrialisation rapide inquiète les milieux ouvriers et syndicaux. Ceci se traduit par une temporaire poussée communiste au détriment du Parti socialiste. Quant au courant fédéraliste qui apparaît ici (le Mouvement populaire wallon), il est de gauche et milite à la fois pour l'autonomie régionale et pour des réformes de structure anticapitalistes. C'est dans cette optique que seront élus les premiers députés fédéralistes à Liège et à Charleroi. Née à gauche, la revendication fédéraliste représentée par le Rassemblement wallon gagnera plus tard à sa cause d'anciens électeurs sociaux-chrétiens et libéraux. Cette poussée fédéraliste se fait d'abord sans le Parti socialiste, demeuré unitaire ; ce n'est en effet qu'après la scission du courant socialiste, en 1978, en un PS francophone et un SP flamand, que les socialistes wallons, profitant il est vrai des déchirements du RW, pourront reprendre à leur compte la revendication fédéraliste.

En Flandre, la poussée régionaliste se traduit par la forte croissance du Parti nationaliste flamand (la Volksunie, issue des rangs catholiques dans les années 50) jusqu'en 1971, mais aussi par le ralliement progressif des autres partis aux thèses fédéralistes, à commencer par les sociaux-chrétiens, qui, même en déclin relatif, ont toujours constitué la première force politique de la région.

A Bruxelles, enfin, où l'électorat est peu encadré par des grandes

« subcultures » et donc très mobile, un parti fédéraliste centriste francophone, le FDF (Front démocratique des Bruxellois francophones), bâtit ses premiers succès au détriment de la social-démocratie, pour ensuite, à l'instar du RW, mais avec des pourcentages bien plus élevés, conquérir de nombreux électeurs sociaux-chrétiens et libéraux.

Le deuxième volet, tout aussi important, de la rupture de 1965 est constitué par une forte poussée libérale, dans les trois régions. Cette poussée traduit à la fois le véritable repositionnement des libéraux par rapport aux clivages sociétaux traditionnels — ils abandonnent leurs thèses anticléricales et le vote libéral devient donc possible pour la bourgeoisie catholique — et la baisse d'influence du catholicisme. Au contraire, les socialistes conservent leurs positions laïques et ne réalisent dès lors aucune percée significative chez les catholiques pratiquants. Entre 1965 et 1981, la poussée libérale sera partiellement remise en cause, surtout en Wallonie et à Bruxelles, du fait des succès fédéralistes, mais sans que les pourcentages ne redescendent aux niveaux assez faibles enregistrés avant 1965.

*1981 : réalignement à droite,
émergence de nouveaux courants politiques*

Dans un contexte différent — on est bien loin des années de prospérité — et après plusieurs gouvernements de coalition sociaux-chrétiens - socialistes, le scrutin de novembre 1981 marque une nette percée des idées néo-libérales. Il ne s'agit plus ici d'un réalignement des libéraux, encore que ceux-ci tiennent désormais un langage fort « thatchérien » — c'est notamment le cas des libéraux flamands du PVV —, mais bien d'un repositionnement de nombreux électeurs de droite et de centre-droit, qui choisissent, en votant libéral, la formation politique qui se pose le plus clairement en adversaire des socialistes et de l'étatisme. Ce scrutin, qui est celui de la bipolarisation socio-économique, fera perdre aux sociaux-chrétiens, au nord comme au sud, le quart de leur électorat, les amenant à leur minimum historique (ils regagneront une partie du terrain perdu en 1985 pour le reperdre en 1987). Ce laminage, ce réalignement au sein de l'électorat de droite toucheront aussi le FDF à Bruxelles, mais pas la Volksunie. Quant au courant fédéraliste wallon, déjà en déclin dès 1977 avec le passage de son aile droite au parti libéral, il poursuivra ensuite son déclin en tant que parti spécifique : le PS assume désormais ce rôle dans une Belgique fédéralisée, ce qui lui permettra de progresser en 1985 et en 1987, pour obtenir 44 % des voix wallonnes aux dernières élections. Le PS wallon a par ailleurs conscience, du fait de

l'assez faible poids socialiste à Bruxelles, que c'est dans la Wallonie seule (donc sans Bruxelles) qu'il pourra exercer son hégémonie, ce qui renforce la revendication régionale wallonne au détriment de l'aspiration communautaire francophone (Wallons et Bruxellois francophones confondus) à laquelle surtout les libéraux sont plus attachés.

Les élections de 1981 et celles qui suivent (y compris les élections européennes de 1984 et 1989, que nous n'avons pas considérées dans nos graphiques, du fait de la nature différente de ces scrutins) verront aussi l'émergence de nouveaux courants politiques, essentiellement les écologistes et la droite protestataire. Les uns et les autres, au-delà de leurs projets politiques totalement opposés, toucheront des couches sociales et des régions qui échappent aux subcultures et aux clivages classiques. Les écologistes, qui représentent en 1987 7 % de l'électorat (avec un sommet de près de 14 % aux élections européennes de 1989), attirent un électorat jeune, de salariés tertiaires urbains et suburbains, mais réalisent aussi, plus récemment, de bons scores dans certaines zones industrielles traditionnelles.

Novembre 1981 sera d'autre part le sommet électoral de l'UDRT (Union démocrate pour le respect du travail), parti protestataire de droite, essentiellement francophone et bruxellois, ultra-libéral, anti-fiscal et anti-tatistique, dont l'électorat sera ensuite progressivement récupéré par les libéraux. Là aussi, mais plus nettement encore, ce sont les zones urbaines tertiaires qui sont touchées, surtout l'axe Bruxelles-Brabant wallon-Namur-Luxembourg, perpendiculaire au vieux sillon industriel et siège des comportements politiques « alternatifs » : c'est dans le même axe que le Rassemblement wallon, lorsqu'il avait un large spectre politique, réalisait ses meilleurs résultats.

Enfin, les élections des années 80 verront l'émergence, encore peu marquée, de l'extrême droite. En Flandre, le Vlaams Blok, issu à l'origine de militants radicaux de la Volksunie déçus par les concessions de leur parti lors du pacte communautaire de 1977, s'est réaligné en devenant un véritable parti d'extrême droite. Celui-ci entra au Parlement européen en 1989, en attirant 6,6 % des suffrages flamands. Aussi bien les thèmes de campagne du Vlaams Blok que son implantation urbaine (plus de 20 % à Anvers aux élections européennes de 1989) le rapprochent de ses homologues européens, et notamment du FN français. A Bruxelles par contre, l'extrême droite reste divisée, ce qui la minorise dans une région où, xénophobie et forte proportion d'immigrés (27 % d'étrangers, en tenant compte, il est vrai, des fonctionnaires internationaux) aidant, le potentiel d'extrême droite est sans doute aussi important qu'à Anvers.

La carte électorale de la Belgique en 1987

Deux cartes permettent de faire le point sur la géographie électorale actuelle de la Belgique et d'y localiser l'impact des grands clivages traditionnels.

La première carte, en croisant le niveau de la pratique religieuse (il s'agit ici des derniers chiffres publiés au niveau local, en 1972 ; le pourcentage national était de 34 %, alors que le niveau actuel doit se situer aux alentours de 20 %) et le pourcentage d'ouvriers dans la population active (33 % lors du recensement de 1981), localise en quelque sorte les « niches écologiques » mises en place par la superposition du clivage Eglise-Etat et du clivage capital-travail. A ce propos, notons que ces clivages ne s'appuient plus sur les mêmes réalités sociologiques. Le sillon wallon, au terme d'une longue et douloureuse désindustrialisation qui a vu la croissance du tertiaire banal (la direction économique est très largement absente de la Wallonie) et le chômage remplacer les emplois ouvriers perdus, est aujourd'hui très fractionné et la proportion de travailleurs manuels y est à présent inférieure à celle de la plus grande part de la Flandre. Le ps y reste cependant la force dominante, à la fois par le poids des clivages passés et par le rôle de fer de lance fédéraliste qu'il joue désormais. La pratique religieuse, quant à elle, est en recul rapide, mais ce fait n'hypothèque pas nécessairement l'avenir des partis sociaux-chrétiens ; ceux-ci construisent en effet leur influence sur un réseau « subculturel », particulièrement puissant en Flandre, qui comprend à la fois des écoles (plus de la moitié des élèves belges fréquentent l'enseignement catholique subventionné par l'Etat), des hôpitaux, des syndicats et des mutuelles, réseau qui s'avère au moins aussi important pour la survie du pilier « catholique » que la pratique religieuse proprement dite.

La deuxième carte constitue un essai de typologie des comportements politiques locaux. En Wallonie, les bassins d'industrie lourde — même en voie de tertiarisation — apparaissent bien comme les principales zones d'hégémonie socialiste. Celles-ci sont encadrées par d'autres régions où le ps, moins dominant, se voit disputer la première place par les sociaux-chrétiens ou par les libéraux, notamment dans le Brabant wallon, grande banlieue résidentielle de Bruxelles. Le Sud-Est rural wallon, malgré une forte poussée socialiste, reste dominé par l'affrontement entre sociaux-chrétiens et libéraux, pour le contrôle de l'électorat conservateur.

En Flandre, le Parti social-chrétien flamand (cvp) reste en tête dans la majorité des cantons mais a perdu ses positions hégémoniques

du passé. Il domine nettement certaines zones traditionalistes où il incarne un consensus populiste : c'est le cas, notamment, du Courtrais, à l'ouest, marqué par un capital local dynamique. Au contraire en Campine, au nord-est, l'industrialisation massive des années 60, dans une région jadis peu peuplée et sans bourgeoisie locale, a été surtout le fait des multinationales, et si le CVP y conserve de fortes positions, il doit cependant compter avec une vive concurrence socialiste.

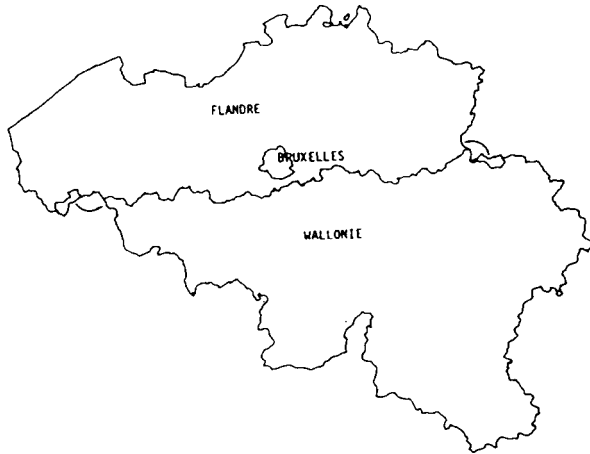
ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- N. Delruelle-Vosswinkel, F. Noël, J. Vanlaer et C. Vandermorten (1989), Les élections communales du 9 octobre 1988 : évolution des familles politiques et géographie électorale, *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, 43^e année, n° 3, p. 31-49 + annexe 43 p.
- R. E. De Smet et R. Evalenko (1956), *Les élections belges. Explications de la répartition géographique des suffrages*, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles.
- X. Mabille (1986), *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, Editions du CRISP.
- C. Vandermorten (1980), Le poids électoral du PCB et de la gauche en Wallonie et à Bruxelles, *Socio-géographie électorale (1946-1979)*, *Cahiers marxistes*, n° 86, p. 26-40.
- C. Vandermorten (1980), L'option fédéraliste, aboutissement d'une production sociale de l'espace. Pistes pour une géographie politique de la Wallonie, *Cahiers marxistes*, p. 26-48.
- J. Vanlaer (1984), *200 millions de voix. Une géographie des familles politiques européennes*, Bruxelles, Société Royale Belge de Géographie.
- J. Vanlaer (1984), Géographie des élections européennes de juin 1984 (en Belgique et dans la Communauté), *Revue belge de Géographie*, n° 108-1, p. 1-54.

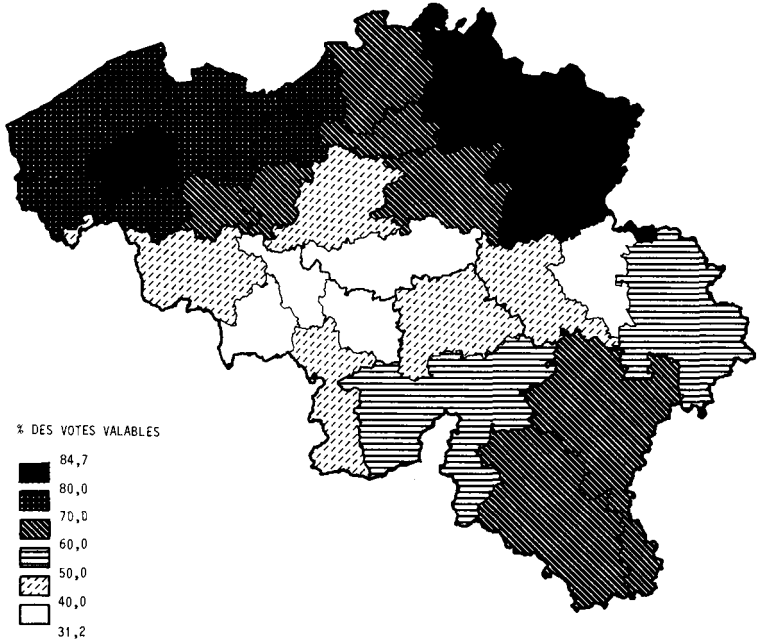
RÉSUMÉ. — *Cet article retrace les grandes lignes de l'évolution électorale de la Belgique (et des trois régions qui la composent) depuis 1946. Après avoir rappelé l'origine du système des partis, qui repose sur le recoupement de clivages religieux, socio-économiques et communautaires, les grandes ruptures électorales de l'après-guerre sont développées et explicitées sur base des mutations économiques et culturelles qui affectent, de manière différenciée, les trois régions. Enfin, une analyse géographique de l'impact actuel des clivages qui fractionnent la société belge est esquissée et mise en relation avec les types locaux de comportement électoral.*

ANNEXES

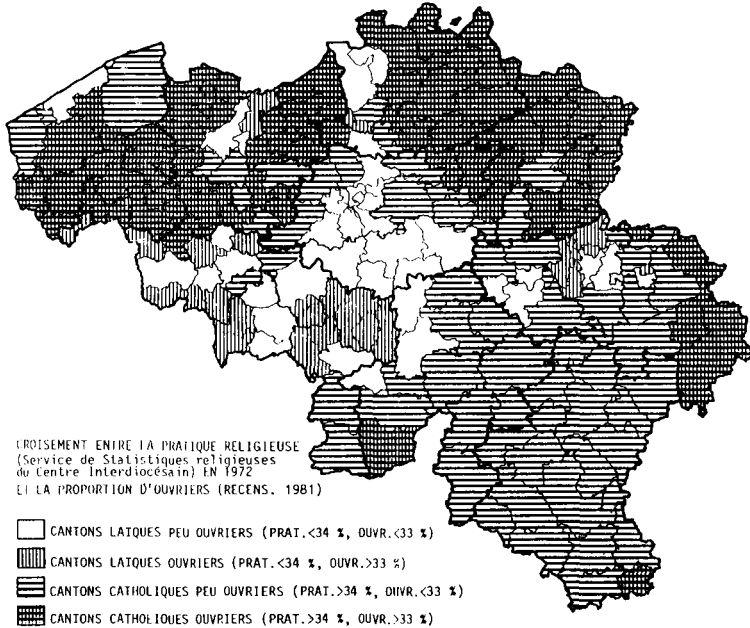
Les limites actuelles des régions



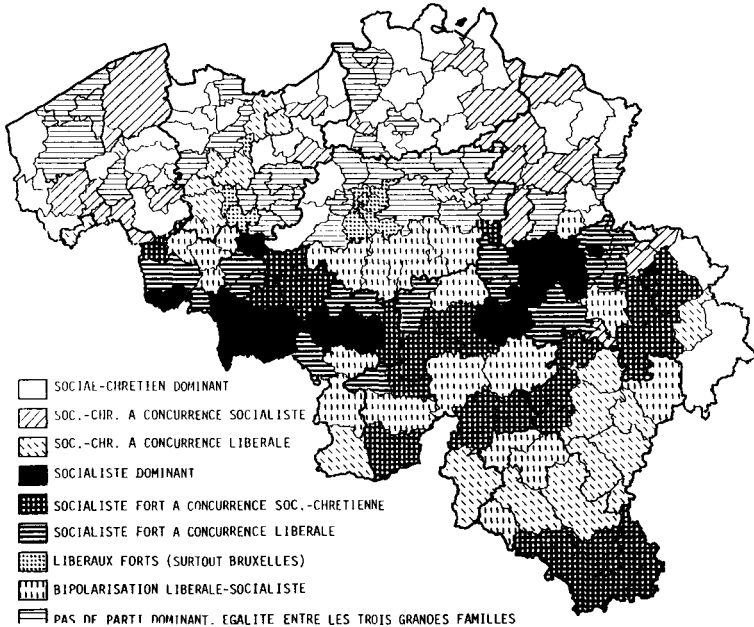
**CARTE 1. — Votes en faveur du retour du roi Léopold III
12 mars 1950**



CARTE 2. — Pratique religieuse et pourcentage d'ouvriers



**CARTE 3. — Types de comportements électoraux
aux élections législatives de 1987, Chambre**



ANDRÉ LETON

*Les conflits communautaires :
facteurs de tension
et facteurs d'apaisement*

Les conflits communautaires constituent un des traits caractéristiques du paysage politique belge. Loin d'être des manifestations purement folkloriques, ils occupent une place considérable dans la vie politique du pays. On ne compte plus les cas où ils ont menacé l'existence d'un gouvernement et ils sont d'ailleurs à l'origine de plusieurs crises gouvernementales. Ce sont eux aussi qui ont conduit à la succession de réformes institutionnelles que vient de connaître le pays. Ces conflits communautaires portent sur les questions les plus diverses et ne se limitent pas à des problèmes linguistiques.

Ainsi, ces dernières années, le clivage entre les communautés s'est régulièrement manifesté dans le domaine économique. Un premier groupe de conflits avait pour enjeu les aides financières des pouvoirs publics aux entreprises en difficulté. Le dossier le plus connu à ce propos est probablement celui de la sidérurgie : Flamands et francophones se sont opposés très durement pendant des mois, y compris au sein du Gouvernement, pour décider si les aides indispensables à la survie du principal groupe sidérurgique wallon seraient le fruit de la solidarité nationale ou au contraire seraient à charge des seuls Wallons. Les ministres se sont finalement mis d'accord sur une solution fort complexe qui jouait en défaveur des Wallons dans le cas de la sidérurgie, mais qui, quelques années plus tard, finira par coûter cher aux Flamands lorsque les charbonnages de Flandre seront à leur tour à court d'argent.

Un autre type de conflits a concerné la répartition des commandes publiques. Par exemple, une importante commande de nouveaux

avions de combat a été longtemps retardée faute d'accord entre ministres à la suite du mécontentement flamand sur la répartition régionale des retombées économiques. D'autres commandes importantes (et de surcroît urgentes) pour moderniser le matériel des télécommunications ont été retardées de plusieurs années par absence d'accord entre ministres flamands et francophones sur les entreprises qui en bénéficieraient.

De nombreux conflits communautaires ont eu pour objet la répartition des emplois dans la fonction publique. Des dispositions légales existent en cette matière, mais il est apparu qu'elles n'étaient pas toujours correctement appliquées. Cela a provoqué une série de réactions, surtout de francophones qui s'estimaient lésés.

D'autres conflits ont porté sur des dossiers *a priori* anodins, mais qui, en fait, posaient des questions de principe essentielles pour la cohabitation des communautés. C'est ce qui explique l'acharnement des luttes qui se sont déroulées, notamment pour déterminer le sort de la petite commune rurale de Fouron : la solution des problèmes posés dans cette localité pouvait être l'occasion d'affirmer de nouveaux principes qui seraient également applicables ailleurs. C'est ce qui explique que la question fouronnaise est devenue comme ces collines pour lesquelles des armées en guerre s'affrontent jusqu'au massacre car leur contrôle ouvre des possibilités stratégiques considérables.

Ces conflits communautaires vont-ils s'estomper maintenant que la Belgique a été à nouveau transformée dans ses structures, ou au contraire vont-ils se maintenir ?

A défaut de connaître l'avenir, on peut souligner quelques-uns des principaux facteurs de tension et facteurs d'apaisement des conflits communautaires qui existent dans la Belgique actuelle.

FACTEURS DE TENSION

La communautarisation des partis

On ne soulignera jamais assez l'importance de la communautarisation des partis politiques traditionnels comme source de tension communautaire. En Belgique, à la différence de la plupart des pays, y compris des pays organisés selon une structure fédérale, les partis importants ne se présentent plus que dans une partie des circonscriptions électorales.

Les grandes formations politiques traditionnelles (chrétienne, libé-

rale, socialiste) ont éclaté à tour de rôle entre 1968 et 1978. Ces familles politiques comptent désormais un parti francophone et un parti néerlandophone. Ces partis frères conservent certes des valeurs et des sensibilités communes mais ils défendent aussi des vues divergentes et pas seulement dans des matières relevant du contentieux communautaire au sens strict. La souplesse d'action procurée par la communautarisation des partis est largement utilisée, même si le souci des partis frères de ne pas trop s'éloigner les uns des autres subsiste au fil des ans, notamment pour peser davantage dans une coalition gouvernementale ou pour entrer plus aisément dans une majorité.

En évoluant de plus en plus dans leur sphère propre, partis flamands et partis francophones contribuent à élargir encore le fossé entre les communautés car ils ne se présentent aux élections que dans l'une d'elles et peuvent dès lors défendre impunément des positions qui irritent l'autre. Cette conséquence de l'éclatement des partis traditionnels peut être renforcée par l'action de partis communautaires non traditionnels comme la *Volksunie* ou le *Vlaams Blok* d'un côté, le Front démocratique des Bruxellois francophones de l'autre, qui n'ont pas à se soucier d'un parti frère. Parmi les forces représentées au Parlement, il faut cependant mentionner le cas des écologistes dont la formation francophone (Ecolo) et flamande (Agalev) s'efforcent de rester à l'écart des surenchères communautaires.

La vie des institutions

L'existence d'institutions communautaires et régionales autonomes peut se révéler aussi un facteur de tension. Cette observation peut sembler paradoxale : les nouvelles institutions n'ont-elles pas été forgées pour diminuer autant que possible les conflits ?

La montée des revendications régionales et communautaires a conduit à une transformation des institutions du pays dans une voie fédérale. Ce résultat est le fruit de la rencontre de mouvements divers et évolutifs, aux motivations complexes et sans doute en partie contradictoires. La réforme des institutions a été prônée avec de multiples argumentations. La suppression de sources de frictions entre les communautés a été régulièrement invoquée et il ne faut pas sous-estimer l'importance de cette motivation. Toutefois, d'autres considérations sont entrées en ligne de compte pour l'aménagement des institutions : souci de se diriger vers la naissance d'un État flamand, désir de gérer entre soi la partie wallonne du pays, etc., sans négliger la préoccupation de se rallier les votes de certains segments du corps électoral ou tout simplement de ne pas s'opposer au « sens

de l'histoire »... Certains de ces objectifs sont de nature à favoriser une recrudescence des conflits plutôt qu'un apaisement.

Dans le cadre de leurs activités, les institutions régionales et communautaires peuvent exercer une pression sur le gouvernement central et se trouver ainsi impliquées dans un conflit communautaire. Elles peuvent aussi se trouver en concurrence entre elles selon un clivage communautaire. Même sans conflit avec les autres entités, l'action de chaque région et communauté habitue les Belges à raisonner davantage en fonction de la Flandre, de la Wallonie, etc., au lieu de percevoir l'aspect national des problèmes.

Cette résultante de l'existence d'institutions communautaires et régionales comme facteur de tension doit toutefois être contrebalancée par le rôle pacificateur que peuvent jouer ces institutions en d'autres circonstances, quand elles contribuent à éliminer des causes de frictions, voire de conflits, notamment en permettant des politiques différentes entre le nord et le sud du pays, en évitant les luttes pour le partage des fonds ou pour le classement des objectifs prioritaires.

Le comportement des élites

On ne peut se pencher sur les facteurs de tensions communautaires sans s'interroger sur le comportement des élites : la bonne entente entre les communautés est évidemment fonction des attitudes adoptées par les dirigeants et autres personnes influentes.

En Belgique, il n'y a pas d'incitation à la haine entre les communautés. Toutefois les élites contribuent régulièrement à faire monter la tension communautaire. Comme les revendications communautaires sont présentes parmi les demandes de l'électorat, beaucoup d'acteurs politiques veillent à favoriser leur crédibilité en ce domaine. Inévitablement, les oppositions communautaires s'en trouvent entretenues et les stratèges et tacticiens des partis et des groupes de pression en jouent parfois avec beaucoup d'habileté.

Le problème pour les responsables politiques est de faire des concessions quand l'escalade de la confrontation communautaire a été enclenchée. Il faut alors déployer des trésors de diplomatie et d'imagination pour faire diminuer la tension en permettant à chacun de ne pas perdre la face.

Les élites ont-elles eu tendance à multiplier les conflits communautaires au fil des ans ? Ces conflits ont en tout cas gagné un nombre croissant de secteurs et sont devenus de plus en plus présents dans d'importants dossiers économiques. Cela n'a pas simplifié la recherche de solution à des problèmes déjà bien complexes. Les difficultés éco-

nomiques ont probablement joué un rôle important dans cette évolution : quand la prospérité diminue, on est plus attentif aux dépenses et aux emplois. Les revendications communautaires peuvent alors être perçues comme un bon outil pour obtenir la meilleure part de ce que l'Etat peut apporter : emplois dans les administrations, commandes publiques, aide financière aux entreprises en difficulté, services divers pour la promotion à l'étranger, etc. Cet outil est d'autant plus tentant que la région ou la communauté à laquelle on appartient apparaît numériquement et économiquement en position de force.

L'action des groupes de pression

Un autre facteur de tension peut être trouvé dans l'action de certains groupes de pression qui se consacrent pleinement à la défense des intérêts de leur communauté.

C'est surtout du côté flamand que ces groupes, notamment les associations culturelles apparentées aux familles politiques, manifestent leur puissance. Ils peuvent déclencher au moment opportun de vastes campagnes de nature à faire réfléchir les hommes politiques qui vont devoir prendre leurs responsabilités dans un contentieux communautaire. L'action de ces groupes flamands a même déjà joué à plusieurs reprises un rôle moteur dans l'abandon de solutions de compromis élaborées au sein du gouvernement ou de la majorité gouvernementale : un cas resté célèbre est l'abandon du Pacte d'Egmont qui, en 1977, prévoyait des solutions de compromis pour l'essentiel du contentieux communautaire et était au programme d'un gouvernement investi par plus de deux tiers des parlementaires !

L'influence de ces groupes ne se manifeste pas seulement par des actions spectaculaires : leur pression est permanente car le monde politique est conscient de leurs capacités de réaction. Dès lors, cet élément est intégré dans la problématique des responsables politiques qui négocient un compromis.

Des pressions communautaires émanent-elles d'autres groupes comme les grandes associations syndicales ou patronales ? A la différence des partis, ces organisations sont restées nationales. Dans les deux grands syndicats, liés l'un au mouvement chrétien, l'autre au mouvement socialiste, des sensibilités différentes selon les régions se sont régulièrement manifestées, ce qui a dû être pris en compte par les partis avec lesquels ils ont des relations privilégiées.

La grande fédération patronale est restée à l'écart des conflits communautaires. A ses côtés existe cependant un groupe de pression patronal flamand qui est intervenu plusieurs fois dans le débat sur la

réforme de l'Etat et dont certains dirigeants ont joué un rôle en coulisses pour favoriser la mise au point de structures plus fédérales pour le pays.

La presse

Il n'est pas possible d'analyser les relations communautaires sans tenir compte du rôle important joué par la presse, en particulier la presse écrite. La presse flamande et la presse francophone ne réagissent pas de manière identique. Certes, quand une confrontation communautaire est à l'avant-scène de la vie politique, la presse politique de tout le pays y consacre une place importante et chaque journal s'intéresse particulièrement aux intérêts de sa communauté ou de sa région, voire à ses intérêts locaux. Mais en dehors des périodes de forte fièvre communautaire, c'est souvent dans la presse néerlandophone que l'attention est le plus attirée sur les enjeux communautaires de tel ou tel aspect d'un dossier. Ce peut d'ailleurs être le point de départ d'une campagne pour mettre en garde contre les risques de « laxisme » dans la défense ferme des intérêts de la communauté.

Une autre différence d'attitude entre la presse néerlandophone et la presse francophone est qu'en Flandre se dégage souvent une bien plus grande homogénéité des prises de position en matière communautaire que du côté francophone. Cet élément n'est pas sans influence sur la vie politique. Le fait que les journaux de différentes tendances tiennent un langage à peu près commun lorsque les intérêts de la Flandre paraissent en jeu est de nature à peser sur la marge de manœuvre des leaders politiques.

Du côté francophone, la presse apparaît plus partagée à l'égard des problèmes communautaires, certains journalistes se montrant radicaux, d'autres plus modérés et conciliants à l'égard d'un point de vue flamand, ou tout au moins plus soucieux de ne pas accentuer la division des Belges, même si, sur certains points, la presse francophone semble globalement d'avis que certaines revendications flamandes sont excessives. Ainsi, à propos du dossier de Fouron qui a déchaîné les passions communautaires notamment dans les années 80, il n'y a pas toujours eu unanimité parmi les commentateurs francophones, surtout au fur et à mesure que cette affaire se prolongeait.

Les chaînes de télévision et les principales chaînes de radiodiffusion n'attisent pas, d'une manière générale, les conflits communautaires. Dans certaines émissions politiques, les journalistes expriment par leurs questions et parfois leurs commentaires un point de vue répandu dans leur communauté, mais les médias audiovisuels invitent

régulièrement les hommes politiques de l'autre communauté à venir exposer leurs positions tant à la radio qu'à la télévision. La barrière des langues constitue toutefois un obstacle à ce type d'émission et il y a plus de personnalités flamandes capables de s'exprimer avec aisance en français que d'hommes politiques wallons en néerlandais. Cet élément n'est sûrement pas, à terme, sans incidence politique.

Il est intéressant aussi d'observer la manière dont les médias relatent non plus les seuls problèmes communautaires, mais aussi la vie de l'autre communauté. La presse consacre en général peu de place à ces questions, même si des initiatives apparaissent pour mieux informer sur les compatriotes de l'autre communauté. Il est à noter que si les chaînes publiques de radio et télévision sont organisées de manière à garantir un certain pluralisme, ce pluralisme se situe aujourd'hui au niveau de la communauté et non au niveau national : il n'y a pas dans leur conseil d'administration respectif une représentation de l'autre communauté.

Les aspirations autonomistes

On ne peut étudier les conflits communautaires sans se pencher sur l'état des aspirations autonomistes qui pourraient amener de nouvelles confrontations.

L'Etat belge étant, à ses origines, un état francophone, une opposition s'est développée peu à peu en Flandre contre cette situation. Le mouvement flamand qui s'est ainsi constitué existe toujours aujourd'hui et est un élément important de la vie politique en Belgique.

Le bien-fondé du mouvement flamand est largement admis aujourd'hui en Flandre et les hommes politiques flamands évitent toute remise en cause de certains principes fondamentaux du mouvement comme l'unilinguisme de la région flamande, la limitation stricte de la région bilingue de Bruxelles, le caractère définitif du tracé de la frontière linguistique, le droit à une protection spéciale pour les Flamands de Bruxelles, etc. Même les ténors politiques flamands qui bénéficient d'une réelle popularité auprès des Wallons et des Bruxellois francophones s'en tiennent à ces principes de base. La cause flamande est désormais défendue dans de nombreux milieux : presse, université, administration, etc., et beaucoup d'entreprises affichent une volonté de présenter, au moins en Flandre, un caractère flamand, même si elles ne sont pas issues du patronat spécifiquement flamand et néerlandophone qui s'est développé au xx^e siècle à côté des groupes industriels et financiers belges « traditionnels » où les franco-

phones — y compris les Flamands francophones — ont longtemps été nombreux.

Il semble loin le temps où le mouvement flamand était empêtré dans la réprobation à l'égard du comportement de trop de ses militants et dirigeants en 1914-1918 et sous l'occupation nazie.

L'attrait dont bénéficie le mouvement flamand laissera des empreintes durables : à force d'entretenir le réflexe communautaire, non seulement les points de frictions resteront nombreux et les solutions de compromis seront difficiles à faire approuver. Cet attrait se transmettra aux nouvelles générations éduquées dans cette optique et l'action de nombreuses personnes faisant aujourd'hui carrière dans la cause flamande jouera aussi dans le même sens.

Les conflits seraient probablement plus rudes encore si le mouvement flamand trouvait en face de lui un mouvement similaire du côté francophone. Rien de semblable ne réunit toutefois les francophones de Wallonie et de Bruxelles. On peut certes parler d'un mouvement wallon mais il est loin d'avoir le poids du mouvement flamand. En outre, les relations entre le mouvement wallon et les francophones de Bruxelles sont parfois difficiles, chaque partie ayant régulièrement le sentiment d'être mal comprise et mal soutenue par l'autre. Quelques intellectuels wallingants qui ne jouent généralement pas de rôle sur la scène politique se déclarent favorables à l'indépendance de la Wallonie. Certains disent même regretter que la Wallonie ne fasse plus partie de la France. Ces prises de position restent toutefois fort isolées et leur influence sur la vie politique belge semble à peu près nulle.

La gravité des confrontations communautaires en Belgique est peut-être contenue aussi parce que le courant nationaliste belge a été, ces dernières décennies, peu agressif et de plus en plus dépourvu de relais politique, surtout à partir des années 70. La discrétion du nationalisme belge est aisément perceptible : il n'y a pas beaucoup de pays qui arborent aussi peu leurs couleurs nationales, montrent aussi peu leur famille royale ou jouent aussi peu leur hymne national. Cet hymne ne pourrait d'ailleurs plus être repris en chœur par le public car ses paroles (qui prêtent aujourd'hui à sourire, il est vrai) ne sont plus connues par la population.

FACTEURS D'APAISEMENT

Si de sérieux facteurs de tension communautaire subsistent dans la Belgique actuelle, il ne faut pas perdre de vue que d'autres facteurs vont dans le sens de la pacification. Soulignons-en quelques-uns.

La sauvegarde du pouvoir national

L'intérêt d'une coalition gouvernementale au niveau national est généralement de contenir les tensions communautaires car elles sont source d'accident politique. Certes, les ministres veillent à leur crédibilité politique en matière communautaire, ce qui peut les amener à défendre des positions censées plaire à leurs électeurs et même essayer d'obtenir le plus d'avantages possibles pour leur communauté dans les compromis à négocier. Mais les principaux membres du gouvernement national paraissent souvent vouloir éviter toute poussée de fièvre communautaire pouvant mettre en péril la coalition au pouvoir.

Il ne faut pas sous-estimer non plus l'attachement de nombreux hommes politiques à l'Etat belge, même s'ils sont favorables à une organisation de type fédéral.

Le discours d'union

Le discours pacificateur favorable à l'union des Belges est d'ailleurs toujours présent. Ainsi le roi prône toujours la bonne entente entre tous ses concitoyens. Si certaines nuances peuvent apparaître au fil des ans dans les propos du chef de l'Etat, les discours royaux insistent régulièrement sur l'idée que « fédérer ne signifie pas séparer, mais bien rassembler ». Il faut « favoriser l'épanouissement des régions et des communautés », mais aussi « développer un pouvoir central solide qui rassemble les Belges dans la poursuite des intérêts communs ». Il faut « apprendre à mieux se connaître », ce qui passe par « la tolérance : accepter que l'autre soit différent et ne pas le regarder à travers des caricatures fausses et simplistes », par la connaissance de la langue des autres, par une meilleure information sur les autres communautés dans les médias, etc. Quant à Bruxelles, sa « vocation naturelle » est d'unir et d'accueillir.

On peut considérer que ce type de discours joue un rôle non négligeable, d'abord parce que son contenu est différent des propos généralisateurs de tensions communautaires, mais aussi parce que le roi est considéré par une partie de la population comme une autorité morale.

Le discours prônant l'union des Belges est également entretenu dans les forces armées et nombreuses y sont les cérémonies en l'honneur de la Belgique, du roi, du drapeau national, etc. Comme les unités sont le plus souvent unilingues, les risques de mésentente communautaire dans la troupe sont à peu près écartés et, de toute manière, la polémique communautaire n'y est pas tolérée.

Il n'est pas sûr que le discours politique reflète exactement l'état de l'opinion à propos des réformes institutionnelles. Une partie de la population pense en effet que la division du pays en communautés et en régions est regrettable et de nature à semer la discorde entre les Belges.

L'attachement à la non-violence

Parmi les facteurs d'apaisement communautaire, il faut mentionner le remarquable pacifisme des Belges. Même quand les enjeux économiques et sociaux sont grands, même si les libertés fondamentales paraissent mises en cause ou si l'amour propre d'une communauté semble devoir être blessé, il n'y a pratiquement jamais de violence contre les biens ou les personnes. Le contraste est saisissant avec ce qui s'est déjà passé en Ulster (sur le territoire d'une vieille démocratie), au Pays basque, en Corse ou même au Sud-Tyrol.

Les institutions politiques

Les institutions politiques, dont nous avons dit qu'elles pouvaient constituer un facteur de tension communautaire, peuvent aussi se révéler facteur de pacification. C'est particulièrement le cas lorsque chaque région ou communauté peut régler seule ses problèmes particuliers. Les complications communautaires des dossiers d'infrastructure portuaire ou les batailles de chiffres entre les ministres francophone et néerlandophone de l'enseignement sont des exemples de ce type de problème que les réformes de 1988 devraient permettre d'éviter.

Les réformes des institutions ont non seulement pu faire disparaître certains conflits communautaires, mais aussi empêcher que d'autres naissent. Par exemple, si la petite communauté germanophone n'a pas été impliquée dans de graves conflits communautaires, c'est peut-être parce que Flamands et francophones ont régulièrement manifesté beaucoup de compréhension à son égard.

Les institutions nouvelles peuvent aussi contribuer à la pacification communautaire grâce à certains mécanismes plus ou moins ingénieux. Ainsi, certaines lois concernant des questions sensibles doivent être adoptées par une « majorité spéciale » : la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes émis dans les deux groupes lin-

guistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. Ceci doit notamment éviter qu'une communauté puisse se voir imposer une loi dont, majoritairement, elle ne veut pas. Par contre, cette procédure a pu constituer un obstacle au vote de la régionalisation dans les années 70 et, de ce fait, a pu contribuer à une certaine tension...

Le mécanisme couramment appelé « de la sonnette d'alarme » permet à une communauté qui se sentirait menacée, de manifester avec solennité son inquiétude à propos d'un projet ou d'une proposition de loi et d'enclencher une procédure obligeant les plus hautes instances politiques du pays à se saisir du dossier. Cette procédure d'appel au secours (reprise d'ailleurs dans l'organisation du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale) n'a jamais été utilisée sur un dossier important, mais il ne faudrait pas en conclure qu'elle ne jouerait aucun rôle : les hommes politiques connaissent cette procédure et s'efforcent d'éviter de la faire jouer. Elle a ainsi un effet dissuasif permanent.

Un autre élément institutionnel susceptible de jouer dans le sens de la pacification est la « surreprésentation » garantie dans certains cas à la communauté minoritaire : au profit des francophones au conseil des ministres et au profit des néerlandophones à l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale.

Une institution encore jeune, la cour d'arbitrage, paraît jouer un rôle pacificateur en matière communautaire (ce qui ne fut pas toujours le cas du Conseil d'Etat). Cette cour, en activité depuis 1985, était devenue nécessaire du fait de la multiplication des organes législatifs. Beaucoup étaient sceptiques sur son caractère pacificateur : quel que soit le jugement rendu, n'allait-il pas mécontenter au moins une communauté ? La cour semble toutefois en bon chemin pour réussir l'exploit d'éclaircir les difficultés juridiques sans soulever de tempête communautaire, bien qu'elle ait dû se prononcer déjà sur plusieurs questions politiquement très sensibles. Son travail est toutefois extraordinairement délicat et un arrêt malheureux de sa part pourrait être à l'origine d'une nouvelle poussée de fièvre communautaire et porter atteinte au crédit d'une institution clé de la Belgique nouvelle.

Enfin, les institutions helges contribuent aussi à la pacification communautaire en ne prévoyant pas la possibilité de référendum. On imagine aisément quel potentiel d'explosion communautaire recèlerait cette technique : si la question soumise à référendum était massivement approuvée dans une communauté et massivement désapprouvée dans l'autre, la cohésion du pays pourrait être mise à rude épreuve.

L'aptitude au compromis

Négocier un compromis est un art et les Belges semblent particulièrement rodés à cette pratique (qui leur permet d'ailleurs de rendre service dans pas mal de réunions internationales). Pour parvenir à des compromis, les élites belges ont souvent fait preuve d'une créativité tout à fait remarquable.

Pièces maîtresses dans la politique belge, les compromis peuvent néanmoins présenter certains défauts. Ils peuvent, par exemple, être si complexes que leur mise en œuvre va se révéler techniquement bien difficile.

Parfois ils apportent une solution au prix de l'apparition d'un nouveau problème ailleurs. Et, dans certains cas, les accords donnent lieu dès leur conclusion à des interprétations fort divergentes qui résultent plus d'une apparence de compromis que d'un compromis véritable sur le fond. Enfin, ils peuvent être longs à négocier...

Ainsi, les facteurs susceptibles de favoriser les confrontations communautaires ou, au contraire, de les atténuer, apparaissent si nombreux qu'on comprend aisément pourquoi l'évolution des tensions est difficile à prévoir.

Ce n'est toutefois pas par hasard si la Belgique a souvent été considérée par les politologues comme un « cas classique » de « démocratie de concordance » (*Consociational Democracy*) où parviennent à cohabiter sans trop de problèmes graves des populations traversées par de nombreux clivages. Sans ouvrir ici le débat sur le bien-fondé de cette classification, d'autant que cette théorie a elle-même été quelque peu bousculée par une série d'auteurs avant d'être reprise récemment dans un cadre plus large, il est manifeste que les Belges ont réussi à ce jour à continuer à vivre ensemble pacifiquement et sans rupture du dialogue entre les communautés.

D'astucieux mécanismes ont été imaginés pour régler cette cohabitation ; il ne faut jamais oublier cependant que pour éviter certaines frictions, c'est d'abord sur les hommes eux-mêmes qu'il y aurait lieu d'agir.

RÉSUMÉ. — *Les conflits communautaires en Belgique sont le fruit de la rencontre de multiples éléments. Après la dernière réforme des institutions subsistent encore de nombreux facteurs de tension communautaire, mais des facteurs d'apaisement sont aussi présents.*

XAVIER MABILLE

La concertation sociale : la crise du système belge

A partir des événements sociaux extrêmement graves du printemps 1886, au lendemain desquels fut institué par arrêté royal un « Comité chargé de s'enquérir de la situation du travail industriel dans le royaume et d'étudier les mesures qui pourraient l'améliorer », la Belgique connut des pratiques simultanées de libéralisme économique et d'interventionnisme social.

Les émeutes de 1886 furent les dernières manifestations sociales non contrôlées par les organisations sociales ; la précocité de l'industrialisation en plusieurs régions, notamment de Wallonie, fut un facteur de la création rapide d'organisations représentatives, d'une part, du patronat, d'autre part, de la classe ouvrière.

Une caractéristique du mouvement ouvrier a été, dès l'origine en Belgique, la coexistence d'organisations socialistes et d'organisations chrétiennes sous les diverses formes : syndicale, mutualiste, coopérative.

Les formes successives d'institutionnalisation

Au lendemain de la première guerre mondiale, la mise en présence des interlocuteurs sociaux entra dans la voie de l'institutionnalisation : les premières commissions paritaires d'industrie furent établies en 1919. Malgré certaines réticences patronales, elles allaient progressivement se généraliser et devenir le cadre de négociation des conventions collectives entre représentants des employeurs et des travailleurs.

Sous l'Occupation, des dirigeants patronaux et syndicaux se réunirent clandestinement et élaborèrent ensemble un « projet d'accord de solidarité sociale ». Ce texte ne fut jamais ratifié en tant que tel par les organisations concernées ; il traçait cependant les grandes orientations de la politique sociale qui fut effectivement suivie dans les années d'après guerre. Aussi est-il intéressant d'en citer ici le préambule :

« Ayant confronté leurs vues respectives, représentants des employeurs et représentants des travailleurs reconnaissent que la bonne marche des entreprises, à laquelle est liée la prospérité générale du pays, exige leur collaboration loyale. Ils désirent fonder les relations entre employeurs et travailleurs sur le respect mutuel et sur la reconnaissance réciproque de leurs droits et de leurs devoirs.

« Les travailleurs respectent l'autorité légitime des chefs d'entreprise et mettent leur honneur à exécuter consciencieusement leur travail.

« Les employeurs respectent la dignité des travailleurs et mettent leur honneur à les traiter avec justice. Ils s'engagent à ne porter, directement ou indirectement, aucune entrave à leur liberté d'association ni au développement de leurs organisations.

« Dans cet esprit, les représentants des deux parties se sont mis d'accord pour demander au Gouvernement de prendre, dès le retour du pays à l'indépendance, une série de mesures d'urgence, propres à réparer les misères subies pendant l'Occupation par la grande masse des travailleurs salariés, propres aussi à ouvrir la voie à un courant renouvelé de progrès social, découlant à la fois de l'essor économique d'un monde pacifié et d'une équitable répartition du revenu d'une production croissante.

« Ces mesures d'urgence visent principalement le régime des salaires, l'institution d'un système complet de sécurité sociale des travailleurs reposant sur la solidarité nationale, et la restauration ou l'instauration de méthodes de collaboration paritaire entre organisations d'employeurs et organisations de travailleurs.

« Définitives dans leur principe, qui est d'accroître le bien-être matériel et moral des travailleurs et d'établir entre eux et les chefs d'entreprise des relations de paix basée sur la justice, ces mesures auront, dans leurs premières modalités, un caractère provisoire fondé sur leur urgence. Il sera demandé aux Chambres législatives de leur donner aussitôt que possible un statut définitif. »

Dès décembre 1944 était instauré un système de sécurité sociale pour les travailleurs salariés. Il ne s'agissait pas de la transposition d'un modèle étranger, mais bien de la généralisation de dispositions sectorielles déjà acquises. Dans un tel système, le pluralisme institutionnel des organisations — et particulièrement des mutualités — loin d'être remis en cause, était en fait renforcé.

De 1944 à 1948, dans un climat dominé par les préoccupations de reconstruction nationale, plusieurs conférences nationales du travail se succédèrent sur des sujets divers : salaires et prix, sécurité sociale, organisation du travail, fiscalité... Comme d'autres tenues avant guerre sous l'impact de la crise, elles consistaient en négociations non institutionnalisées mettant en présence représentants du gouvernement, du patronat et des syndicats.

Une étape fut franchie dans le sens d'une institutionnalisation des relations sociales avec la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, en vertu de laquelle furent créés des organes consultatifs de composition paritaire ; le Conseil central de l'Économie, les conseils professionnels et les conseils d'entreprise. De même, le Conseil national du Travail fut créé par la loi du 28 mai 1952.

Le cadre de ces organes consultatifs fut toutefois fréquemment débordé et c'est au cours de rencontres informelles entre représentants du patronat et des syndicats que fut notamment débattu le thème de la productivité, dès la fin de la période de reconstruction nationale. Ces rencontres aboutirent le 5 mai 1954 à la signature d'une déclaration commune sur l'accroissement de la productivité.

Quel que fût le degré de radicalisation des attitudes et revendications syndicales — comme, par exemple, lors des congrès extraordinaires de la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB) de 1954 et 1956 mettant en cause l'emprise d'un certain nombre de holdings sur des secteurs importants de l'économie belge — la pratique du compromis ne cessa de prévaloir et de donner naissance à des organismes comme le Comité de contrôle de l'électricité, institué aux termes de la convention du 15 juillet 1955 conclue entre les représentants des sociétés privées d'électricité et les dirigeants nationaux du patronat et des syndicats et ensuite approuvée par le Gouvernement.

La généralisation des pratiques de concertation

Alors que le thème de la planification était à l'ordre du jour, c'est un Bureau de « programmation » économique qui fut créé par arrêté royal du 14 octobre 1959.

Si la programmation sociale était aussi dans l'air du temps, elle allait se concrétiser par d'autres voies. Le 11 mai 1960, en effet, fut signé par les représentants du patronat et des syndicats un accord de programmation sociale, programmant effectivement

sur une période de plus de deux ans les avantages sociaux alloués, du fait de l'expansion économique, à l'ensemble des travailleurs par ailleurs tenus par une clause de paix sociale. Certes, la pratique de conventions sociales à durée déterminée et assorties, généralement, d'une clause de paix sociale, s'était déjà introduite dans certains grands secteurs. Mais l'accord national interprofessionnel marquait une étape supplémentaire, tous les travailleurs du pays étant concernés à la suite des négociations menées au niveau national. Le Gouvernement lui aussi, sans être partie prenante aux négociations, était interpellé par les conclusions de celles-ci dans la mesure où certaines dispositions de l'accord impliquaient son intervention.

Un Comité national de l'expansion économique (CNEE) fut créé par arrêté royal du 25 novembre 1960, comprenant à la fois des membres du Gouvernement et des dirigeants des principales organisations représentant les entreprises, les classes moyennes et l'agriculture d'une part, et les travailleurs d'autre part, et associant donc pleinement le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux aux décisions éventuelles relatives aux programmes économiques à moyen et long termes que le Bureau de programmation économique serait amené à établir. La mission très large du CNEE était de « promouvoir et encourager l'accélération et la régulation de l'expansion économique, la création d'emplois nouveaux et le relèvement du niveau de vie de la population ». Chargée de formuler à l'unanimité des résolutions que chacun de ses membres s'engageait à défendre devant ses mandants ou ses pairs, le CNEE fut, non un organe consultatif comme le Conseil central de l'économie, mais un organe de concertation.

On put croire, au cours des années suivantes, à l'édification de tout un système de concertation qu'aurait coiffé le CNEE. En effet, des organismes existants prenaient une orientation concertative ; ainsi le Comité de contrôle de l'électricité et du gaz en 1964 lors de la restructuration de la représentation gouvernementale ; des organismes nouveaux de concertation étaient créés ; ainsi, en 1967, le Comité de concertation de la politique sidérurgique (CCPS). Et des acteurs nouveaux étaient associés à la concertation : ainsi, en matière d'assurance maladie-invalidité, après la grève des médecins de 1964 ou en matière d'association des holdings à la programmation économique à partir de 1967. Cependant, la distance se creusa ensuite entre acteurs de la concertation sociale et économique en raison de la crise touchant la Belgique à partir de 1974, comme en ont témoigné des mécanismes de concertation de plus en plus enrayés et des pratiques de négociation de plus en plus malaisées.

L'impact de la crise

Face à l'accroissement du chômage et à l'aggravation du déséquilibre des finances publiques, des interprétations très différentes ont en effet été proposées et des attitudes très contrastées ont été adoptées. Les points de vue patronaux et syndicaux se sont opposés.

Le discours patronal se radicalisa dès le début de la crise. Le patronat attribua l'aggravation du chômage à des facteurs tels que l'augmentation des coûts salariaux et charges fiscales des entreprises, un climat social défavorable aux investissements, les carences de la formation professionnelle, la libéralité du système de sécurité sociale et particulièrement de la réglementation d'assurance-chômage. Le patronat ne cessa de mettre une insistance particulière sur la nécessité de rétablir des conditions assurant la compétitivité des entreprises.

Les syndicats se retrouvèrent le plus souvent sur des positions défensives. Priorité fut donnée à la défense du niveau des rémunérations et des prestations sociales. La revendication de la réduction du temps de travail avec embauche compensatoire fut un thème récurrent du discours syndical. Les réactions des travailleurs face aux fermetures d'entreprises prirent plus d'une fois, surtout en début de période, la forme d'occupations d'usines. Il y eut ensuite plus généralement recours à des formes plus classiques de pression, manifestations, grèves, l'action fluctuant en intensité selon les temps forts ou faibles du front commun syndical.

L'altération des relations sociales s'est traduite par une difficulté accrue de conclusion des conventions collectives et surtout des accords interprofessionnels. Elle s'est traduite aussi en un enrayement progressif des organismes et des pratiques de concertation. L'organisme de composition tripartite qui coiffait l'ensemble de ce qui avait pu paraître un temps constituer un véritable système de concertation, le Comité national de l'expansion économique, cessa de se réunir dès le début de la crise.

Depuis 1976, les Gouvernements successifs élaborèrent, sous des formes diverses, des projets de loi dits de redressement. Le moment de la préparation des budgets fut chaque année un temps fort de la confrontation entre points de vue tant au sein de la coalition gouvernementale qu'entre majorité et opposition ou encore entre Gouvernement et interlocuteurs sociaux. Les Gouvernements se trouvèrent souvent en position difficile entre un patronat et des syndicats en général également insatisfaits de ses propositions et décisions, mais pour des raisons opposées ; par exemple, un patronat déçu de n'obtenir ni détaxation des investissements ni allégement des

charges sociales et fiscales, et des syndicats déçus de ne pas obtenir de décision sur la réduction du temps de travail.

Une différence significative dans l'attitude gouvernementale face à la crise est intervenue lors de la mise sur pied d'une nouvelle coalition au lendemain des élections législatives de novembre 1981. Ce Gouvernement social-chrétien - libéral s'engagea à prendre des mesures en matière de réduction des coûts des entreprises, de limitation des dépenses publiques, d'équilibre financier de la Sécurité sociale, de promotion des exportations et des commandes publiques, ainsi que de diminution de la masse salariale globale. Ces engagements rejoignaient pour l'essentiel les priorités que venait de définir la Fédération des entreprises de Belgique : formation d'un gouvernement stable pour la durée d'une législature, limitation « draconienne » du déficit des finances publiques, amélioration de la compétitivité des entreprises, soutien vigoureux à l'effort d'exportation, stimulation des investissements et de la recherche.

Cette politique gouvernementale, fréquemment mise en œuvre en recourant à la technique dite des pouvoirs spéciaux, fut vivement critiquée tant par l'opposition (et particulièrement par les socialistes) que par les syndicats, pendant la législature 1981-1985. Il en alla de même après les élections législatives d'octobre 1985 et la reconduction de la même coalition, mais dès la mi-1986 on observa que s'étaient apaisées les préoccupations les plus vives relatives à l'inflation et à la situation financière des régimes de sécurité sociale. On reconnut aussi généralement que des résultats non négligeables avaient été obtenus en matière de compétitivité des entreprises, que les efforts consentis par les pouvoirs locaux pour retrouver leur équilibre financier fournissaient aussi de premiers résultats positifs et que l'équilibre de la balance extérieure se rétablissait. Devant des situations qui restaient contrastées, de nettes divergences subsistaient entre majorité et opposition, même en cas d'accord sur le diagnostic. L'une des principales critiques adressées par l'opposition au Gouvernement relevait que des « pouvoirs spéciaux » pratiquement identiques étaient sollicités pour la troisième fois, ce qui indiquait selon elle que les précédents n'avaient pas donné le résultat escompté et que les efforts consentis l'avaient été en vain.

Après les élections législatives de décembre 1987 et une très longue crise gouvernementale, les libéraux quittèrent la coalition et les socialistes y entrèrent, l'élément de continuité étant constitué par les sociaux-chrétiens. Un débat politique s'instaura alors, sur le point de savoir s'il y avait poursuite ou au contraire inflexion de la politique économique menée depuis 1981.

Par rapport à cette date, l'attitude des milieux patronaux fut sensiblement différente et put être interprétée comme une attitude permissive à l'égard d'un changement de coalition, même si ces milieux exprimèrent leur satisfaction à l'égard des éléments de continuité de la politique gouvernementale et à l'égard du maintien de Wilfried Martens au poste de Premier ministre.

Des évolutions étaient observées également en milieu syndical. A la Confédération des syndicats chrétiens, le départ d'un président qui avait apporté un soutien extérieur non négligeable au Gouvernement de 1981 à 1987, même quand la CSC critiquait l'action gouvernementale, contribua à ouvrir le jeu de la coalition et à permettre le changement de partenaires. Quant à la Fédération générale du Travail de Belgique, elle réclama une rupture avec la politique sociale et économique pratiquée depuis 1981.

L'impact des réformes institutionnelles

Le processus de réforme des institutions en cours depuis 1970 a eu des prolongements en matière de concertation sociale.

La loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique appartient en fait au même ensemble de décisions que la troisième révision de la Constitution, qui a marqué le début de ce processus. C'est en vertu de cette loi que furent créées des institutions à compétence régionale : les conseils économiques régionaux, assemblées consultatives appelées à se prononcer en matière de planification et de développement économique, et les Sociétés de développement régional, chargées de missions d'étude et d'exécution de la politique économique régionale. Ultérieurement, les conseils économiques régionaux furent modifiés en conseils économiques et sociaux régionaux.

Au sein de ces institutions, la représentation des organisations syndicales est assurée par le biais de structures wallonnes, flamandes et bruxelloises de création relativement récente, tandis que la représentation patronale est assurée par des organisations interprofessionnelles régionales : le Vlaams Economisch Verbond, l'Union wallonne des entreprises et l'Union des entreprises de Bruxelles, liées conventionnellement à la Fédération des entreprises de Belgique. Les organisations patronales et syndicales ont en fait adapté leurs structures à la nouvelle répartition des compétences entre les divers niveaux de décision politique.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- Arcq Etienne, *Les relations collectives du travail en Belgique*, CRISP, 1982.
Arcq E. et Blaise P., *Les organisations syndicales en Belgique*, CRISP, 1986.
Arcq E. et Blaise P., *Les groupes de pression patronaux*, CRISP, 1989.
Chlepner B. S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 4^e éd., 1972.
Claeys P.-H., *Groupes de pression en Belgique, les groupes intermédiaires socio-économiques*, coédition CRISP-ULB, 1973.
Mabille Xavier, *Histoire politique de la Belgique*, CRISP, 1986.
Moden J. et Slooever J., *Le patronat belge, discours et idéologie*, CRISP, 1980.

RÉSUMÉ. — *Après les événements très graves du printemps 1886 la Belgique connut des pratiques simultanées de libéralisme économique et d'interventionnisme social. L'altération des relations sociales consécutive à la crise, la politique gouvernementale et les réformes institutionnelles ont eu des prolongements en matière de concertation sociale.*

PHILIPPE DE BRUYCKER
ET ÉRIC PHILIPPART

Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle

La décentralisation administrative est en Belgique un héritage des réformes administratives auxquelles ont procédé plusieurs décrets révolutionnaires français à la fin du XVIII^e siècle.

L'abolition de l'Ancien Régime a entraîné la disparition des privilèges et franchises des villes et des bourgs. En nette rupture avec le passé, les communes sont devenues égales et organisées uniformément sur l'ensemble du territoire.

Il en va de même pour les provinces. Dès 1795, lors de l'annexion des Pays-Bas autrichiens par la France, ceux-ci ont été divisés en neuf départements qui préfiguraient les actuelles provinces belges.

Les fondateurs de l'Etat belge ont consacré dans les années 1830 la théorie classique des trois niveaux en prévoyant dans le texte constitutionnel même l'existence de l'Etat, des provinces et des communes. La Constitution réserve une place éminente aux autorités locales qu'elle traite, ainsi que le législatif, l'exécutif et le judiciaire comme un véritable pouvoir. Il faut néanmoins se méfier de l'idée selon laquelle les communes et les provinces constitueraient réellement un quatrième pouvoir. Il y a en effet loin de la théorie à la réalité, en raison du fait que les pouvoirs locaux sont, dans une très large mesure, dépendants du pouvoir central (comprenant l'Etat, mais aussi les régions et les communautés).

La Constitution ne fixe que les grands principes de la décentralisation administrative, ceux-ci devant être précisés par des normes laissées à l'initiative du législateur. Celui-ci a adopté en 1836 la loi communale et la loi provinciale qui sont les véritables textes organiques des pouvoirs locaux.

Les principes constitutionnels relatifs à leur organisation sont au nombre de trois.

Premièrement, les membres des Conseils communaux et provinciaux doivent être élus directement par la population. Deuxièmement, les communes et les provinces sont compétentes pour tout ce qui est d'intérêt communal et provincial. Troisièmement, il est prévu un contrôle du pouvoir central sur les activités des pouvoirs subordonnés par le biais de la tutelle administrative pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé.

En vertu du deuxième principe, la détermination des compétences locales revient en fait aux six différents législateurs qui existent en Belgique.

La Constitution part certes du postulat qu'il existe des intérêts communaux et provinciaux, mais elle ne donne pas une définition matérielle de leur objet. Il en résulte que les compétences des communes et des provinces ne peuvent être définies que de manière négative ; est d'intérêt communal ou provincial tout objet que les pouvoirs locaux jugent digne d'intérêt, pour autant que la loi ne lui ôte pas sa qualité en l'intégrant dans le champ d'application de l'intérêt général.

L'autonomie communale apparaît dès lors moins comme une règle de droit positif ou un principe constitutionnel aux contours bien définis que comme un précepte de sagesse politique et de bonne administration. Ce système peut déconcerter par sa souplesse. Il présente l'inconvénient de laisser l'autonomie locale à la merci du pouvoir central qui peut la vider de sa substance, mais il offre aussi l'avantage d'adapter sans secousse la marche des affaires administratives, qu'elles soient d'intérêt général ou local, à l'évolution des besoins de la société (F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. 1, Bruxelles, Larcier, 1987, 2^e éd., p. 362).

Les principes constitutionnels examinés ci-dessus confèrent aux communes et aux provinces la qualité de collectivité politique. Elles sont en effet dotées d'institutions élues par les citoyens qui résident sur le territoire qu'elles sont chargées d'administrer ; de plus, elles sont avec l'Etat les seules personnes de droit public à disposer d'une compétence générale leur permettant de veiller à l'ensemble des intérêts des personnes présentes sur leur territoire.

La Constitution permet ainsi de dresser de manière générale le portrait des communes et des provinces. Leur régime juridique se caractérise par l'autonomie et le contrôle. Le mode de constitution choisi pour les organes communaux et provinciaux, ainsi que les compétences indéfinies — mais pas illimitées — qui leur sont

dévolues sont les principales marques de cette autonomie ; elles fondent le terme de « pouvoirs » par lequel la Constitution désigne les communes et les provinces. Le contrôle, sous la forme d'une tutelle, justifie la qualité de « pouvoirs subordonnés » souvent utilisée pour différencier les communes et les provinces de l'Etat.

LA COMMUNE

La Belgique est divisée en 589 communes régies par la loi communale du 30 mars 1836. Celle-ci vient d'être coordonnée, sans qu'on y apporte aucune modification de fond, par un arrêté royal du 24 juin 1988 sous l'intitulé « nouvelle loi communale ».

Le principe de l'uniformité de l'organisation des communes connaît depuis peu quelques exceptions. Deux lois, en date du 9 août 1988 et du 16 juin 1989, ont adapté l'organisation de certaines communes situées dans l'agglomération bruxelloise et sa périphérie ou le long de la frontière linguistique entre la Flandre et la Wallonie dans le but de mettre fin aux affrontements communautaires entre Flamands et Wallons dont elles ont été le théâtre ces vingt dernières années.

Pour l'essentiel, l'organisation des pouvoirs locaux en Belgique correspond à la distinction faite par Maurice Hauriou dans son *Précis de droit administratif* entre organe délibérant et organe d'exécution. L'organe délibérant prend des délibérations qu'il n'exécute pas lui-même, l'organe exécutif exécute les délibérations de l'organe délibérant et prend et exécute lui-même certaines décisions. Les affaires sont partagées entre ces deux organes suivant le degré d'urgence ou d'importance et suivant le principe qu'elles peuvent être tranchées par voie de mesure générale ou par voie de décision individuelle.

L'organe délibérant de la commune est le conseil communal élu au scrutin proportionnel tous les six ans par les personnes de nationalité belge de plus de dix-huit ans qui y sont domiciliées.

Parmi les organes de la commune, le conseil communal a la plénitude de compétence. Il dispose du pouvoir réglementaire, tant en ce qui concerne l'organisation interne des services communaux que les intérêts matériels de la commune. Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois, ni aux règlements d'administration générale ou provinciale.

Le conseil communal établit les impositions qui seront levées, arrête le budget et les comptes et délibère de la gestion des biens

communaux. En ce qui concerne le personnel, il fixe le statut administratif, le cadre et les échelles de traitement dans les limites minimum et maximum fixées par le roi.

Enfin, il fait les ordonnances de police ayant trait à la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

L'organe d'exécution de la commune est le collège échevinal, organe collégial composé du bourgmestre et d'un certain nombre d'échevins élus par le conseil communal. A la différence de ce dernier, le collège n'a que les pouvoirs que lui accorde expressément la loi. Il s'agit essentiellement de tâches qui relèvent de la gestion journalière de la commune.

Le troisième organe de la commune est le bourgmestre. Comme il s'agit non seulement du chef de l'administration communale, mais aussi du représentant du pouvoir central dans la commune, il est nommé par le roi parmi les membres du conseil communal.

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et arrêtés de l'administration générale et provinciale. Il préside de plein droit le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins. Il exerce également d'importantes responsabilités en matière de police et veille au maintien de l'ordre dans la commune.

Dans la plus récente étude d'ensemble publiée en Belgique concernant la décentralisation administrative (*La décentralisation territoriale, situations et perspectives*, Bruxelles, Inbel, 1985), le Pr Maes a illustré de manière éclatante la contradiction entre la théorie et la pratique. Examinant en détail l'évolution de la pensée de la classe politique, il a relevé que la plupart des déclarations gouvernementales qui se sont succédé depuis la seconde guerre mondiale prônent, à des degrés divers, la décentralisation d'attributions. Or, à travers différents exemples concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'environnement, l'économie, l'épuration des eaux, les routes et la circulation routière, l'auteur montre avec netteté les tendances centralisatrices qui ont vu le jour dans la réalité.

Ce constat indéniable doit cependant être nuancé. Nombre d'auteurs s'accordent sur le fait que la diminution des activités traditionnellement exercées par les communes en vertu de leur intérêt propre est compensée par un accroissement de leurs activités dans le cadre de la déconcentration administrative. Il en résulte une forme de collaboration entre le pouvoir central et les communes qui agissent dès lors, en vertu d'un dédoublement fonctionnel, dans la sphère des intérêts généraux ou mixtes. Enfin, les communes

ne seraient pas moins actives qu'auparavant en raison du fait que leur sphère d'activités se serait déplacée vers des objets touchant au sport, à la culture, formes de nouveaux intérêts locaux.

LA PROVINCE

La Constitution, à la différence des communes, précise elle-même le nombre des provinces au sein de l'Etat belge ; il y en a neuf.

Elles sont régies par la loi provinciale qui date du 30 avril 1836. La province est bâtie sur la base de trois organes qui ressemblent fortement à ceux dont est pourvue la commune.

L'organe délibérant est le conseil provincial dont l'élection est liée aux élections législatives. Les conseillers provinciaux sont donc élus, sauf dissolution anticipée du Parlement, tous les quatre ans au scrutin proportionnel par les Belges de plus de dix-huit ans.

Le conseil provincial exerce à son niveau des compétences identiques à celles du conseil communal. A côté de ses tâches d'intérêt provincial, il est également chargé de missions d'administration générale ; outre l'élection d'un certain nombre de parlementaires nationaux (les sénateurs provinciaux), il est notamment compétent pour présenter des candidats à certaines fonctions judiciaires.

La députation permanente, composée de six membres élus par le conseil provincial en son sein, est l'organe collégial chargé de l'administration journalière de la province. Relevons qu'elle exerce également une importante activité en tant que juridiction administrative en matière fiscale et électorale.

Enfin, le gouverneur provincial, aussi bien organe de la province que représentant du pouvoir central, est nommé et révoqué par le roi. Il préside la députation permanente, au contraire du conseil provincial qui élit son président en son sein.

L'esprit qui a présidé en 1836 à l'organisation de la province diffère quelque peu du climat qui a entouré le vote de la loi communale. Conscient du poids historique des provinces, le législateur a voulu restreindre au minimum leur rôle politique et les confiner à la gestion d'intérêts purement administratifs afin de ne pas compromettre l'unité du tout jeune Etat belge. C'est ainsi que le conseil provincial, au contraire du conseil communal, ne pouvait pas s'assembler chaque fois que les affaires de la province le requéraient, mais seulement quinze jours par an.

Plusieurs lois récentes ont eu pour objet la redynamisation de

l'institution provinciale. Ces réformes adoptées au cours des années 80 par le Parlement ont trait, outre l'allègement de la tutelle qui a été réalisé, comme pour la commune, par une loi de décembre 1984, à la suppression du régime des sessions du conseil provincial, à l'abaissement de l'âge d'éligibilité des conseillers provinciaux ainsi qu'au renforcement du rôle et des responsabilités de la députation permanente parmi les organes de la province.

La question du caractère secondaire de l'intérêt provincial a été posée. Quoiqu'elles soient mises, d'un point de vue juridique, sur un pied d'égalité avec les communes, un sentiment communément partagé amène à penser que les provinces jouent un rôle secondaire dans la décentralisation administrative.

A cet égard, on ne peut manquer de relever que les provinces sont en quelque sorte coincées entre l'Etat dont le champ d'action s'est démesurément accru et les communes dont les compétences ont été au fil du temps moins entamées.

L'action des provinces consiste dès lors à gérer des intérêts à la fois trop généraux pour que les communes s'en chargent et trop particuliers pour que l'Etat les prenne en main. A ce titre, elles ont pris des initiatives dans des matières aussi variées que l'enseignement, les travaux publics, la santé, l'assistance sociale et la culture. On notera cependant qu'en termes budgétaires les dépenses totales des provinces représentent environ 20 % de celles des communes et seulement 2,5 % du total des dépenses publiques de l'Etat.

Enfin, on remarquera que l'institution provinciale est beaucoup plus effacée politiquement que la commune et qu'elle dispose notamment de peu d'occasions d'entrer en contact direct avec le public. De plus, les élections provinciales, jumelées aux élections législatives, passent au second plan, alors que les scrutins communaux constituent un des moments forts de la vie politique belge. Les mandataires provinciaux sont ainsi souvent inconnus du public. Enfin, on relèvera qu'il existe une incompatibilité entre le mandat de conseiller provincial et celui de parlementaire, alors qu'un très grand nombre de mandataires communaux sont aussi députés ou sénateurs, ce qui explique vraisemblablement que la voix des provinces ne se fait que faiblement entendre au sein du Parlement.

LA PLACE DES POUVOIRS LOCAUX DANS L'ÉTAT BELGE

Que la place réservée aux pouvoirs locaux soit remise en cause en Belgique est une évidence. De longue date, les jugements concluant à une centralisation de l'Etat se sont multipliés, même s'ils doivent parfois, ainsi que nous l'avons indiqué, être nuancés.

Ce phénomène de centralisation découle de deux tendances de fond des sociétés post-industrielles occidentales : multiplication des domaines d'intervention de l'Etat et massification de la société. Autrement dit, la combinaison du développement de l'Etat-providence (avec notamment l'avènement d'un régime général de sécurité sociale autrefois pris en charge au niveau local) et d'une logique productiviste propre à la société de consommation gérée par le haut, a entraîné un déclassement du cadre communal devenu trop exigü. Un troisième élément centralisateur, qui a surtout été pris en compte au cours des années 80, est apparu avec la nécessité de faire face aux importants déficits budgétaires de l'Etat.

Ce mouvement de centralisation est remis en cause par nombre d'auteurs qui appellent un renouveau de la décentralisation ou la mise en place de mécanismes de collaboration entre les pouvoirs locaux et centraux. On notera que c'est plus le dosage centralisation/décentralisation que le principe même de la centralisation qui est remis en cause.

De manière plus générale, est dénoncée l'absence de débat politique approfondi sur la place réservée aux communes et aux provinces dans l'Etat belge. On regrette ainsi non seulement l'absence de vision globale quant à l'importance de la décentralisation administrative, mais surtout le fait que la centralisation de l'Etat est un mécanisme insidieux dont les éléments se mettent en place sans que les responsables politiques s'en aperçoivent vraiment.

On est ainsi renvoyé à la notion d'intérêt local telle que l'entend le droit belge, dans la mesure où la souplesse de ce concept permet que soient retirées certaines compétences aux pouvoirs locaux sans qu'un débat s'engage à ce sujet. Il semble bien d'ailleurs que la plupart des lois soient adoptées par le législateur sans examen de leur impact sur les pouvoirs locaux, en raison de l'absence de protection juridique réelle des compétences communales et provinciales.

Indépendamment de cette évolution générale défavorable aux pouvoirs locaux qui est également observée à l'étranger, des facteurs spécifiques à la Belgique influencent la situation des communes et des provinces.

La configuration politique belge et ses coalitions multiples donnent à l'évolution institutionnelle du pays des aspects, à certains égards, confus et contradictoires. Fonction de rapports de force fluctuants et de compromis ponctuels, cette évolution n'est certainement pas achevée et l'avenir reste incertain. C'est pourtant dans cet Etat belge en pleine rénovation et confronté à d'importantes difficultés budgétaires que les communes et les provinces doivent trouver leur place. Celui-ci compte depuis la réforme de l'Etat engagée en 1970 et qui n'en est qu'à sa troisième étape, quatre niveaux de pouvoir : l'Etat, les régions et les communautés, la province et enfin la commune.

Un pouvoir intermédiaire introuvable

Une difficulté particulière apparaît en ce qui concerne les provinces.

Leur disparition a été clairement envisagée en 1977, au profit de sous-régions dont la création était à ce moment envisagée. Suivant cette logique, la fiscalité provinciale a été supprimée en 1980. Elle a cependant été rétablie en 1982 ! De plus, nous avons déjà relevé qu'au cours de la même décennie 1980 le législateur a adopté plusieurs lois dans le but de moderniser la province. On peut également signaler l'existence d'un courant, cependant très minoritaire, partisan d'un fédéralisme multipolaire selon lequel les provinces doivent constituer l'entité fédérée de base.

Ces évolutions contradictoires sont l'indice de la confusion qui règne dans les esprits à propos du pouvoir intermédiaire dans l'Etat belge. La nécessité d'un tel niveau entre les pouvoirs centraux (Etat, régions et communautés) et les communes n'est pas remise en cause, même par la réforme de l'Etat, mais aucune option précise ne se dégage pour l'organiser.

On rappellera l'échec de la tentative consistant à mettre en place des agglomérations et fédérations de communes. Celles-ci avaient été envisagées lors de la révision constitutionnelle de 1970 dans le but de faire prendre en charge au niveau supra-communal par des organes démocratiquement élus des matières telles que le logement, l'emploi, l'éducation, la santé, les loisirs et les transports qui ne trouvent plus de solution satisfaisante dans le cadre communal parce qu'il ne correspond plus, en raison de son exigüité, au découpage des nouvelles entités urbaines.

Le législateur vote en ce sens une loi du 26 juillet 1971 qui ne met cependant en place qu'une agglomération pour les 19 communes de Bruxelles ainsi que cinq fédérations regroupant les communes

flamandes de la périphérie bruxelloise. Ces dernières furent supprimées en 1977 sans qu'une raison convaincante ne soit avancée par le Gouvernement pour justifier leur disparition, tandis que l'agglomération bruxelloise sera très rapidement paralysée par les vives tensions communautaires que son organisation suscite jusqu'à ce qu'une loi du 12 janvier 1989 transfère ses compétences à la région de Bruxelles-Capitale.

Les échecs des projets de réformes administratives visant à organiser de manière plus rationnelle le pouvoir au niveau intermédiaire entre l'Etat et les communes ont une double origine.

Il y a incontestablement des préoccupations communautaires qui, l'emportant sur le souci d'opérer une simple réforme administrative, constituent un premier facteur de blocage. Le fait que les débats entourant la réforme envisagée en 1970 se soient cristallisés à partir du problème bruxellois en témoigne.

Ensuite, on ne peut ignorer une certaine résistance des administrations communales, dont les responsables sont bien représentés au sein du Parlement, à se voir dépouillées de certaines de leurs compétences au profit d'une structure intermédiaire forte et clairement organisée.

La principale caractéristique de ce niveau de pouvoir est donc aujourd'hui qu'il comporte un enchevêtrement de nombreux organes simplement juxtaposés qui agissent sans réelle coordination. On citera pour mémoire les très nombreuses associations de communes — celles-ci viennent d'être réorganisées par une loi du 22 décembre 1986 — et les multiples organismes créés par l'Etat, et depuis peu les communautés et les régions, dans le cadre de la déconcentration externe ou la décentralisation par services.

Une autonomie communale en trompe l'œil ?

En butte à la tendance centralisatrice de l'Etat, la situation des communes est cependant quelque peu différente de celles des provinces. Elles ne sont pas en concurrence au niveau local avec d'autres organes et personne ne songe à les remplacer par de nouvelles institutions. Elles bénéficient en effet d'une légitimité politique très supérieure à celle des provinces.

C'est essentiellement l'évolution de la capacité des communes à faire face à l'exercice des missions qui leur sont dévolues qui est au centre des débats. Indépendamment du problème de leurs compétences, une attention toute particulière doit être accordée aux moyens financiers dont elles disposent, dans la mesure où ceux-ci

conditionnent l'autonomie qui leur est accordée en droit. Les difficultés budgétaires qu'elles rencontrent sont par ailleurs susceptibles d'induire une nouvelle logique de gestion défavorable à leur autonomie.

1 / *La « non-approche » territoriale.* — Cette problématique a jusqu'ici surtout été abordée sous l'angle territorial. Les années 70 ont été marquées par un vaste mouvement de fusion des communes. Un arrêté royal du 17 septembre 1975 a ramené le nombre des communes belges de 2 359 à 589, réduction drastique qui a été qualifiée de véritable révolution. Le but poursuivi par cette réforme était d'assurer la viabilité des communes nouvelles grâce à un nombre suffisant d'habitants, à une superficie adéquate et à des moyens financiers appropriés.

Aucune définition précise de ce qu'on entend par entité suffisante n'a été donnée, encore que semblent avoir été retenus des critères de population (au moins 2 500 à 3 000 habitants) et de superficie (3 000 ha au minimum).

L'impression générale qui se dégage est que les promoteurs de cette réforme espéraient que la viabilité des communes serait une conséquence automatique de l'élargissement de leur assiette territoriale, notamment grâce aux économies d'échelle. Cette réforme, pour importante qu'elle soit, s'est limitée à une opération territoriale, sans que l'on s'attache au problème de la définition des compétences et des moyens financiers indispensables aux communes.

2 / *Les vérités des chiffres.* — On retrouve, en matière de finances publiques, les mêmes ambiguïtés, combinaison de l'autonomie et de la dépendance, qui gouvernent les relations qu'entretiennent les pouvoirs locaux avec l'Etat central lorsqu'il s'agit de déterminer leurs compétences.

L'autonomie budgétaire et fiscale octroyée aux communes est le reflet de la volonté de respecter la cellule démocratique de base qu'est la commune et de prendre en compte la diversité des identités et des besoins tels qu'ils se manifestent au niveau local. Cependant, la pérennité de ce principe d'autonomie, largement due à la souplesse dont son application est susceptible, dissimule en matière budgétaire des changements qui confirment les tendances centralisatrices déjà observées.

Une analyse même sommaire de l'évolution des finances locales montre que la part quantitative des politiques menées au niveau communal n'a cessé de baisser en Belgique, la plaçant très en dessous

de la moyenne européenne. Les dépenses locales totales par rapport à l'ensemble des dépenses publiques sont ainsi passées de 25 % en 1950 à 18 % en 1980.

Ce constat n'est cependant pas significatif en lui-même, la situation financière des communes et la nature de leurs dépenses conditionnant au moins autant la réalité de l'autonomie politique dont elles jouissent.

A première vue, la situation financière des communes peut sembler favorable. Après avoir enregistré un solde négatif total de 3,633 milliards de francs français pour l'exercice 1982, le déficit des finances locales s'est progressivement résorbé, grâce à l'application de plans d'assainissement budgétaire, au recours à différents fonds d'aide et plus tard au retournement de la conjoncture économique.

Le solde positif global (y compris les exercices antérieurs) de 2,421 milliards de francs français pour l'exercice 1989 est cependant trompeur. Il résulte en effet, pour une bonne part, d'un accroissement des recettes provenant de nouveaux emprunts. Les techniques de consolidation de la dette des pouvoirs locaux par réécbelonnement des échéances n'ont ainsi que déplacé le problème en repoussant à moyen terme (vers 1993) les tranches de remboursement les plus lourdes.

Le problème de cet endettement massif, qui vide l'autonomie communale de sa substance, reste d'autant plus entier que ses origines sont largement structurelles (récession économique s'accompagnant d'une hausse des dépenses et d'une chute des recettes ; retard systématique et croissant dans le versement des sommes dues par l'Etat central aux collectivités locales). Une étude démontre par ailleurs qu'il n'existe pas de corrélation entre la composition politique des majorités communales et les déficits qu'on peut observer (V. Ginsburg et P. Pestiau, *Politique et budgets communaux, Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques*, 1980, n° 879).

La nature des dépenses n'est pas moins révélatrice du rétrécissement de la sphère d'autonomie locale.

D'une part, en ce qui concerne les opérations de capital, il y a lieu de relever que les investissements publics en général sont en constante régression depuis dix ans, au détriment des missions remplies par les communes en matière d'enseignement et de formation de la jeunesse. De plus, beaucoup de communes ont été amenées à vendre une partie importante de leur patrimoine. L'avenir reste très précaire et le spectre d'un désinvestissement massif ne peut pas être écarté à moyen terme.

D'autre part, en ce qui concerne les opérations courantes, l'autonomie budgétaire d'une institution est maximale lorsque ses recettes sont inconditionnelles et ses dépenses facultatives.

En l'espèce, on peut observer que la part des dotations octroyées principalement au travers du Fonds des communes, qui sont libres de toute affectation, a chuté de manière très significative, passant de 33 % en 1976 à 22 % en 1989 par rapport aux recettes totales des communes. Dans sa volonté d'associer les pouvoirs locaux à l'effort général d'austérité budgétaire, le Gouvernement national a en effet modifié le mode de calcul du montant de ce fonds selon une formule qui l'a amputé de plus de 20 % en valeur réelle si l'on considère la période 1983-1988 !

Les communes ont été amenées à compenser cette perte de recettes par une augmentation de la fiscalité locale, bien que celle-ci voie son champ d'application délimité par la loi.

Ces recettes fiscales étant également libres de toute affectation précise, on remarquera que les recettes non affectées, par rapport aux subventions liées à des réalisations précises, constituent toujours une part appréciable de l'ensemble des recettes communales. Il ne faut cependant pas tirer de conclusions optimistes sur la base de cette seule observation.

Le véritable carcan imposé aux communes concerne en effet les dépenses, résultant d'obligations légales (frais de fonctionnement, personnel, charge de la dette...) et conventionnelles (infrastructures subventionnées...). Selon les estimations, la marge de manœuvre réservée aux communes oscille entre 5 et 10 % du budget, marge qui est réduite à néant lorsqu'elles doivent recourir à des fonds d'assainissement ou obtenir la garantie de la région pour de nouveaux emprunts (on voit par exemple le Crédit communal, banquier des communes et provinces, faire office de FMI à l'encontre des grandes villes du pays les plus endettées, comme par exemple Liège, qui a été jusqu'à envisager la mise en disponibilité d'une partie de ses agents pour résoudre ses problèmes financiers).

3 / *Les lents progrès d'une nouvelle logique de gestion.* — La nature assez sommaire de la comptabilité communale et la nécessité d'une gestion plus rigoureuse due au « krach » communal de 1982 (année record du déficit des finances locales) ont poussé à l'étude, aujourd'hui terminée, d'une réforme de la comptabilité communale. Outre le développement de la comptabilité budgétaire, celle-ci prévoit l'introduction d'une comptabilité patrimoniale et d'une comptabilité analytique dans un second temps.

La première modification est bien sûr destinée à fournir les instruments d'analyse et de programmation de la dette. Elle n'est en sorte que l'illustration de ce qui est parfois qualifié de « gestion des catastrophes » par opposition à une gestion prospective et anticipatrice.

La seconde est plus lourde de choix politiques. La finalité de la comptabilité analytique est celle de l'évaluation du prix de revient, et, *de facto*, celle de la « vérité des prix » en ce qui concerne les services rendus par la commune.

L'importation implicite et diffuse des outils et de la rationalité du secteur privé fait l'impasse sur une question centrale du débat politique : logique « manageriale » et nature des biens collectifs sont-elles compatibles ? La rentabilité est-elle un objectif du service public ?

Une conséquence supplémentaire de la réforme comptable peut enfin être envisagée. Les modalités arrêtées (approche bilantaire globale des actions communales, accompagnée d'une informatisation standardisée de la tenue des comptes) ne seront certainement pas neutres en termes de rapports de pouvoir (K. Kraemer and J. King, *Computers and local government : a review of the research*, vol. 2, New York, Praeger Publishers, 1977).

L'opacité des informations budgétaires, ainsi que leur parcellisation, est un facteur qui préserve une certaine liberté des pouvoirs subordonnés par rapport à l'échelon supérieur. Or, la standardisation des procédures est en général synonyme de renforcement du potentiel de contrôle du supérieur sur l'exécutant. Si, d'un point de vue technique, il s'agit simplement de « doter les communes d'un outil comptable interne dont les résultats resteront leur propriété », on peut émettre à ce sujet quelques doutes (pouvoirs accrus des autorités de tutelle bien informées, conditions mises à l'octroi de subventions et de financements...) et craindre par ce biais une nouvelle diminution à venir de l'autonomie communale.

La décentralisation à l'heure du fédéralisme

A l'heure actuelle, la discussion sur la place des communes et des provinces dans l'Etat belge se complique de la problématique de la réforme de l'Etat.

Son impact sur les communes et les provinces était en 1980 officiellement présenté de la façon suivante. Le Gouvernement soutenait que la création des régions et des communautés serait un phénomène neutre et sans effet vis-à-vis des communes et des pro-

vinces. Il s'agirait uniquement de l'éclatement sur un plan horizontal — au niveau des tâches d'intérêt général — de fonctions assumées par l'Etat et dorénavant réparties entre les communautés et les régions.

Cette vision théorique ne parvient cependant pas à rendre compte de la dynamique qui s'est développée au cours des années 80. La question se pose avec plus d'acuité encore depuis que les compétences et les moyens financiers des communautés et des régions ont été considérablement renforcés par plusieurs lois intervenues fin 1988 et début 1989.

D'une part, les régions, et dans une moindre mesure les communautés, exercent des compétences qui concernent directement les pouvoirs subordonnés. Si l'organisation de base des institutions communales et des provinciales relève toujours du législateur national, les régions sont compétentes pour l'organisation de la tutelle administrative et le financement des pouvoirs locaux.

Celles-ci ont déjà fait usage de leurs pouvoirs en ce qui concerne la tutelle. Les procédés de contrôle varient actuellement selon la région (il s'agit des régions wallonne, flamande ou bruxelloise, sans oublier que le législateur national est resté compétent, pour des raisons d'ordre linguistique, à l'égard de certaines communes à statut spécial) dans laquelle est située la commune en cause, de telle sorte qu'il n'est plus possible de donner une vision unique de la combinaison des procédés de suspension, d'annulation, d'approbation, voire de substitution, susceptibles de frapper l'exercice que les pouvoirs locaux font de leurs compétences. Tout au plus peut-on remarquer une tendance des régions à mettre en place des mécanismes de tutelle relativement centralisés.

Depuis le 1^{er} janvier 1989, le système de financement des pouvoirs locaux pourra également être remodelé en fonction de la volonté politique et des spécificités de chacune des trois régions.

D'autre part, au contraire de ce qui était pressenti lors de la réforme de 1980, le transfert de compétences aux régions et aux communautés n'a pas été sans conséquences pour les communes et les provinces.

Les régions et les communautés se sont en effet vu attribuer des compétences dans des matières relevant du champ d'action des communes et des provinces. Il en résulte que le législateur décréte à la possibilité de restreindre dans ces matières l'intérêt local, soit en prenant entièrement ces matières en charge, soit en enserrant l'activité des pouvoirs locaux dans des règles plus ou moins larges. On peut d'ores et déjà observer une certaine centralisation en matière

d'infrastructures culturelles (bibliothèques publiques) et en ce qui concerne la gestion et le traitement des déchets.

Avec la réforme de l'Etat, deux acteurs susceptibles de réduire le contenu de l'intérêt local et d'accentuer le degré de centralisation de l'Etat sont donc apparus aux côtés du législateur national. Un dernier élément vient renforcer cete analyse. Le nombre de responsables politiques ayant notablement augmenté, et les compétences étant ainsi réparties entre un plus grand nombre d'autorités, il se peut que les textes réglementent de manière plus détaillée qu'auparavant les matières régionales et communautaires, laissant ainsi moins de marge de manœuvre aux pouvoirs locaux.

CONCLUSION

Il est frappant de remarquer que la modification de l'article 108 de la Constitution en 1970, par l'insertion d'un nouvel alinéa prévoyant « la décentralisation d'attributions vers les institutions communales et provinciales », n'a absolument eu aucun effet sur les tâches confiées aux pouvoirs locaux, alors qu'il a été décidé à ce moment de consacrer une volonté politique au plus haut niveau en l'inscrivant dans le texte même de la Constitution.

Cette situation témoigne de la contradiction qui existe entre une pensée politique, favorable en théorie à la décentralisation, et la pratique qui se caractérise par une incontestable centralisation. C'est le signe le plus clair de l'incapacité de l'Etat central à concevoir une organisation véritablement décentralisée de la Belgique.

La centralisation de l'Etat belge, si elle ne ressort pas toujours clairement des données juridiques, en raison du caractère flou et souple du partage des compétences entre d'une part l'Etat, les régions et les communautés, d'autre part les communes et les provinces, transparaît indubitablement des données budgétaires disponibles.

Les chiffres confirment le recul de l'autonomie locale. Les communes se trouvent en effet dans la situation paradoxale d'un pouvoir forcé à trouver de nouvelles sources de financement en raison de l'action du pouvoir central, tout en étant de moins en moins libre d'affecter celles-ci selon leurs choix propres. De manière générale, on relèvera que leur autonomie financière, qui détermine leur autonomie politique, est gravement menacée ; elle est en effet conditionnée soit par des éléments qui sont exogènes aux communes (croissance économique, niveau des taux d'intérêt, décisions budgé-

taires et légales nationales), soit par des éléments dont celles-ci ont perdu le contrôle (par exemple, l'effet boule de neige de la dette).

La nécessité de repenser l'organisation de la décentralisation administrative s'impose donc avec netteté si l'on veut faire correspondre les intentions et la réalité.

Dans cette perspective, le pouvoir intermédiaire doit être globalement restructuré, ce qui devrait permettre de clarifier le rôle des provinces qui cherchent leur place dans l'Etat belge depuis la création de celui-ci. Au-delà de simples réformes territoriales, le champ d'action et les compétences laissés aux communes, de même que les conditions de leur autonomie financière, doivent être précisés si l'on entend mettre fin à la contradiction de plus en plus manifeste qui existe entre les principes juridiques favorables à l'autonomie et la réalité de la dépendance des communes par rapport aux pouvoirs centraux.

Enfin, la réorganisation interne des communes ne saurait être délaissée plus longtemps. Des réformes s'imposent, pour prendre quelques exemples, en ce qui concerne l'approfondissement de la démocratie locale par l'introduction du référendum décisionnel ou le renforcement du contrôle des élus directs sur les organes exécutifs, ainsi que la limitation du pouvoir des autorités de tutelle à la défense de la légalité (sans que celles-ci puissent invoquer l'intérêt général pour censurer les pouvoirs subordonnés).

Il est vraisemblable que le déblocage de telles réformes implique un nouveau transfert de compétences permettant aux régions d'adapter, selon leurs propres préférences, l'organisation des communes et des provinces.

On peut en effet espérer que le débat sur la décentralisation sera plus aisé au niveau régional qu'au niveau central dans la mesure où la région est un ensemble plus homogène que l'Etat et que nombre de blocages que rencontre toute réforme au niveau national disparaissent au niveau régional.

Un tel transfert de compétences aux régions aurait de plus l'avantage de faire échapper les pouvoirs locaux aux conflits dont ils sont l'objet depuis le début des années 80 ; les communes et les provinces sont en effet tiraillées entre l'Etat et les régions, le premier étant amené à exercer des compétences dont le contrôle de tutelle est abandonné aux secondes.

Des tendances centralisatrices existent cependant également au niveau régional. Si elles se vérifiaient ultérieurement, la fédéralisation de l'Etat pourrait simplement signifier un déplacement de la centralisation du niveau national au niveau régional, voire même un

accroissement de celle-ci. La réforme de l'Etat se révèle ainsi être une chance autant qu'un risque pour un renouveau de la décentralisation administrative.

BIBLIOGRAPHIE

Il existe en Belgique une revue mensuelle, *Le mouvement communal*, publiée par l'Union des villes et des communes qui est une précieuse source d'informations concernant l'évolution des pouvoirs locaux, de même que le *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*. A noter que ce dernier publie également un rapport annuel dont une annexe est consacrée à l'évolution des finances locales année par année.

Coenen Omer, La province : base d'un pouvoir intermédiaire restructuré, *Administration publique*, trimestriel, 1984, p. 205.

Delpérée Francis, *Droit constitutionnel*, t. 1, Bruxelles, Larcier, 2^e éd., 1987.

Flamme Maurice-André, *Droit administratif*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 1989.

Fyon Marc, Les mesures d'autonomie budgétaire et l'autonomie communale, *Annales de droit de Louvain*, 1988, p. 35.

Ginsburg V. et Pestiau P., Politique et budgets communaux, *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information sociopolitiques*, 1980, n^o 879.

Lambert Anne, *Guide pratique de gestion financière des communes*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1986.

Lejeune Yves, Les communes belges en 1989 : une autonomie renouvelée dans un Etat neuf ?, *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, 1989/3, p. 51.

Maes Robert, *La décentralisation territoriale en Belgique : situations et perspectives*, Bruxelles, Inbel, 1985. Il s'agit de la plus récente étude d'ensemble consacrée à la décentralisation territoriale en Belgique.

Malvoz et Verbist, *Une Belgique de 589 communes*, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1981.

Mast André, Alen André et Dujardin Jean, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1989.

Moesen Willem et Vanneste Jacques, L'autonomie budgétaire : la variante locale face à la variante fédérale, *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, 1980, p. 97.

Normand Emile, La réforme de la comptabilité communale, *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, 1988, p. 35.

Van Bol Jean-Marie, *Tout savoir sur la commune*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988.

Ouvrage collectif, Actes d'un colloque organisé en 1966 consacré à *L'autonomie communale en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 1968.

Ouvrage collectif, Actes d'un colloque consacré à *La province dans l'Etat belge*, Bruxelles, La Charte, 1985.

RÉSUMÉ. — *L'autonomie des collectivités locales est un principe établi par la Constitution belge. Quelle est la réalité de la pratique politique derrière le principe, notamment au vu des indicateurs budgétaires ? Quel sera l'impact des derniers changements institutionnels à ce niveau ?*

FRANCIS DELPÉRIÉE

Le nouvel Etat belge

L'Etat a vocation de vivre sous le signe de la pérennité. Il sait que les Constitutions, comme les civilisations de Valéry, sont mortelles. Mais il nourrit l'espoir — ou l'illusion — de conjurer le sort. Ou, en tout cas, de réaliser les mutations requises dans les formes institutionnelles qu'il a lui-même arrêtées. Il a ainsi la consolation de pouvoir affirmer : « Ce qui s'est fait, je l'ai voulu tel ». Même s'il doit, au même moment, reconnaître que l'œuvre accomplie a pour effet d'assurer sa métamorphose.

Il est convenu aujourd'hui de souligner l'émergence d'un nouvel Etat belge. La formule peut intriguer. L'ancien a-t-il cessé de vivre ? Les institutions traditionnelles ont-elles arrêté de fonctionner ? Des structures ou des méthodes de gouvernement radicalement originales leur ont-elles été, sur-le-champ, substituées. Si telle est l'impression, elle ne coïncide pas avec la réalité.

Nul ne songe à nier l'importance des transformations intervenues. Celles-ci placent, dès maintenant, l'Etat belge dans le camp des Etats fédéraux. On ne saurait pour autant prétendre que les réformes ont été accomplies, sans à-coups, ambiguïtés ou imperfections. On ne peut non plus assurer qu'elles sont dès maintenant arrivées à terme.

Un nouveau mobilier dans un décor ancien, telle est l'image qui vient naturellement à l'esprit. En sachant que le ménage se dispute encore sur l'acquisition de quelques bibelots. Ou qu'il se demande parfois s'il ne vaudrait pas mieux vendre bien et héritage...

Le décor ancien

Selon la formule qui figure dans tous les manuels scolaires, la Belgique est une « monarchie constitutionnelle représentative ». L'ordre des mots n'est pas significatif. Les termes employés correspondent, eux, à une réalité qui ne sera pas d'aussitôt démentie.

La Belgique possède, en effet, *une Constitution*, celle du 7 février 1831. Avec la Constitution norvégienne, c'est la plus ancienne Constitution d'Europe, toujours en vigueur. C'est aussi l'une des plus rigides. La particularité ne peut être sous-estimée dans un Etat qui a été contraint, en près de vingt ans, de réviser par trois fois (en 1970, 1980 et 1988) et de manière toujours plus radicale son texte fondateur. Elle ne saurait être perdue de vue dans un Etat qui pousse le culte de la Constitution jusqu'à y inscrire tout à la fois le régime des libertés individuelles, les modes d'organisation des autorités publiques le système d'autonomie locale, les règles de dispensation de la justice, les principes de l'administration des ressources humaines et financières.

Il faut le souligner. La Constitution belge ne se borne pas à fournir quelques recettes de vie politique. Elle doit être lue dans une perspective englobante. Dans la mesure où ses dispositions n'ont été modifiées — ni explicitement, ni implicitement — lors de la création des communautés et des régions, la vieille Constitution libérale reste l'une des pièces essentielles du décor. L'appareil de justice, par exemple, ou le régime des principales libertés publiques ne sont pas affectés par les réformes intervenues.

La Belgique est aussi pourvue d'*une monarchie* — celle de Saxe-Cobourg. Chacun sait que « le roi règne mais ne gouverne pas ». Il lui revient néanmoins d'officialiser un ensemble d'actes accomplis par les membres du Gouvernement. De manière plus informelle, il lui appartient de veiller avec les moyens qui sont les siens au déroulement correct de la vie politique, spécialement en période de crise.

Le rôle reconnu au roi (et donc à ses ministres) n'est pas sans incidence sur l'aménagement des structures communautaires ou régionales. Deux exemples illustrent le raisonnement. Le premier a trait à l'organisation des collectivités locales. Celles-ci sont placées sous la tutelle des autorités régionales. A titre symbolique peut-être, il est néanmoins réaffirmé que le gouverneur de la province ou le bourgmestre de la commune sont nommés par le roi — sans intervention aucune de la région. Le second exemple touche à l'exercice de compétences internationales par les communautés et les régions. La matière fait l'objet de controverses passionnées, tant il est vrai que les nou-

velles collectivités politiques cherchent à prolonger à l'extérieur les attributions qui leur sont reconnues à l'intérieur. Quoiqu'il en soit et dans l'état actuel du droit positif, il est établi, selon une formule particulièrement nette, que « le roi reste le seul interlocuteur sur la scène internationale ».

L'instauration d'un nouvel ordre institutionnel n'a donc pas pour objet de déranger l'organisation des autorités préétablies, ni de modifier l'exercice de leurs responsabilités. Au contraire même, elle peut avoir pour effet de les consolider. Comment en irait-il autrement ? Le nouvel Etat belge ne se crée pas sur une table rase. Il s'inscrit dans un ordre juridique dont il bouscule sur certains points les habitudes mais dont il préserve pour le reste les aménagements.

La Belgique dispose encore d'un régime représentatif et, pour tout dire, parlementaire. Au sens le plus classique du terme : le Gouvernement est responsable devant chacune des Chambres ; il peut demander au roi de prononcer leur dissolution. En apparence, les réformes intervenues ne modifient pas cet équilibre, même si d'aucuns se demandent aujourd'hui s'il n'y a pas lieu de revoir la composition du Sénat pour le transformer en Chambre fédérale. A dire vrai, le régime représentatif est pourtant ébranlé sur deux points essentiels.

D'une part, la représentation nationale — qui persiste à faire la loi, à voter le budget et à contrôler le Gouvernement — n'exerce plus sa mission que dans un domaine limité d'attributions, celui des affaires nationales. Il n'est plus vrai de dire que le Parlement belge, comme celui de Westminster, peut tout faire. Il n'agit de la sorte que s'il reste dans le secteur d'activités qui lui est alloué.

D'autre part — et le second phénomène ne peut être isolé du premier —, la représentation nationale est contestée dans son droit immémorial de faire la loi, sans contrôle quelconque de constitutionnalité. La création d'une juridiction constitutionnelle, à savoir la cour d'arbitrage, répond à la préoccupation de vérifier si la représentation nationale n'exerce pas des attributions qui reviennent désormais à des représentations communautaires ou régionales (et l'inverse), si elle ne porte pas atteinte au principe d'égalité ou de non-discrimination et aux règles constitutionnelles en matière d'enseignement.

Tel est évidemment l'élément neuf. A côté de la représentation nationale, il y a place pour des représentations fragmentaires. Et, pour compliquer la présentation des choses, il est admis — selon la technique du dédoublement fonctionnel — que celui qui obtient, par élection directe, un mandat national est de plein droit investi d'un mandat communautaire ou régional, voire des deux à la fois.

Les réalités nouvelles

Sans que le décor traditionnel soit profondément modifié, des aménagements importants interviennent.

En 1970, deux communautés — la française et la flamande — sont créées. Elles marquent l'irruption d'institutions de type fédéral dans l'organisation, jusque-là unitaire, de l'Etat.

A deux points de vue au moins. Les nouvelles collectivités qui ont vu le jour font la loi dans le domaine de la culture, ainsi qu'en matière linguistique. Elles font jeu égal avec l'Etat, puisque celui-ci ne saurait intervenir en ces domaines. En outre, ces mêmes collectivités participent, dans une certaine mesure, à la gestion des affaires publiques de l'Etat. Pour tenir compte des représentations communautaires, il est prescrit dans la Constitution que le conseil des ministres est composé de manière paritaire. Même à l'état d'ébauche, les lois de l'Etat fédéral — celles de l'autonomie, de l'égalité et de la participation — sont ici respectées.

En 1980, les attributions des deux communautés s'élargissent au domaine des matières dites personnalisables, soit au secteur socio-culturel. En même temps, deux régions — la wallonne et la flamande — sont créées. Elles aussi sont habilitées à faire la loi dans les domaines qui leur sont attribués : l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'expansion économique...

Le terme de régionalisation peut induire en erreur. Il faut se garder ici de fausses analogies, spécialement à l'échelle européenne. L'originalité de la réforme qui se réalise en Belgique tient à son caractère radical. Il ne s'agit pas de donner à des collectivités particulières le droit de compléter des normes ou d'exécuter des politiques qui ont été conçues au niveau national. Il ne s'agit pas non plus de leur permettre de lancer, avec le concours d'autres autorités — nationales ou locales —, des opérations de développement et de reconversion. Non. Il convient de leur attribuer l'exclusivité des interventions normatives et administratives dans leurs domaines de compétence. Pour être clair, il n'y a plus de code national de l'aménagement du territoire. Il en existe un pour la région wallonne et un autre pour la région flamande, et les autorisations de bâtir se délivrent dans des conditions et selon des procédures qui varient en fonction de la localisation du bien.

En 1988-1989, la carte régionale de la Belgique se complète. La troisième région, celle de Bruxelles-Capitale, est organisée. A peu de choses près, elle l'est sur le modèle mis en place en 1980.

Au même moment, les attributions des nouvelles collectivités

politiques s'élargissent. L'enseignement et la recherche vont aux communautés, les travaux publics et les transports aux régions. Sur le plan de la technique juridique, l'opération s'inscrit dans la ligne de celles qui sont poursuivies depuis vingt ans. Elle marque une nouvelle avancée fédéraliste. La révision constitutionnelle accrédite l'idée que la page de l'Etat unitaire est tournée, sans esprit de retour.

Dans un premier commentaire qu'il livre en 1988, à la veille de la fête nationale, le roi constate qu'un « transfert de compétences nouvelles, assorties de moyens financiers substantiels », se réalise et qu'il contribue à transformer « les structures de notre pays en celles d'un Etat fédéral ». Le diagnostic est pertinent. Il est confirmé par les chiffres. 100 milliards de francs français sont distraits d'un budget national qui avoisine les 300 milliards pour être mis à la disposition des communautés et des régions. Les composantes de l'Etat prennent en charge, très exactement, 30 % des affaires publiques.

Un seuil paraît avoir été franchi. Sur un plan financier, sans doute. Mais aussi sur un terrain plus politique. Il y a désormais une conscience communautaire et régionale qui s'affirme, non sans nuances ni ambiguïtés. D'aucuns s'interrogent, au même moment, sur la persistance d'une suffisante identité nationale. L'avenir reste incertain...

Des points d'interrogation

L'émergence du nouvel Etat belge a permis de tempérer l'âpreté des querelles linguistiques. Dès l'instant où il est admis, par conviction ou lassitude, que chaque communauté règle ces questions comme elle l'entend sur son propre territoire, il est vain d'épiloguer, par-delà les frontières linguistiques, sur les solutions plus ou moins tolérantes qui sont conçues ici ou là.

La création d'un Etat fédéral révèle d'autres conflits. Ils naissent dans le domaine économique et social notamment. Ils opposent deux communautés soucieuses de défendre leurs intérêts, dans tous les sens du terme. Ils confrontent le Nord et le Sud, sans parler du Centre, non pas sur ce qui relève de leurs attributions propres et qui, à ce titre, ne saurait faire l'objet de compromis, mais sur les grands dossiers d'intérêt national.

Une conviction s'exprime ainsi. Il convient que les communautés trouvent sans délai les moyens institutionnels — au niveau du Gouvernement comme du Parlement — pour assurer une *gestion* du patrimoine indivis, pour l'heure, 70 % des moyens alloués aux affaires publiques. Est-ce possible ? Plusieurs questions subsistent.

D'abord, est-ce bien *deux communautés* qui doivent s'entendre ? Pourquoi taire l'existence d'une communauté germanophone de 60 000 habitants et investie à ce titre des mêmes responsabilités que les autres ? Pourquoi ne pas tenir compte, à partir de 1989, de la région de Bruxelles-Capitale dont la vocation européenne s'affirme de jour en jour ? Pourquoi passer sous silence les neuf provinces, survivances des départements français de la fin du XVIII^e siècle ? Autrement dit, il convient de mettre de l'ordre dans la carte politique du nouvel Etat belge.

Ensuite, ces communautés sont-elles prêtes à se donner *les moyens institutionnels* de la coopération ? Le conseil des ministres est paritaire. Les départements ministériels occupent, aux postes de direction, autant de fonctionnaires francophones que flamands. Les hautes juridictions — la cour d'arbitrage, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat — sont composées de la même manière. Reste le Sénat. Ni son organisation, ni son fonctionnement ne donnent à penser que l'Etat belge a changé de structures. Un Sénat dont les décisions seraient pondérées en fonction des appartenances communautaires reste à inventer.

Enfin, au-delà des préoccupations techniques, la question plus politique de la *justification* de la vie commune reste posée. Au-delà des impressions qui confortent les pronostics ou les conjectures, il sera permis de dessiner trois scénarios.

Des scénarios

Le premier scénario prend acte de ce que, dans le ménage belge, les époux ont, pour citer Pierre de Boisdeffre, décidé de faire chambre à part. Ce qui ne les empêche pas de poursuivre une vie commune — harmonieuse ou tumultueuse, peu importe — dans la maison qu'ils ont contribué à édifier ensemble. Les révisions constitutionnelles des vingt dernières années prouveraient la maturité d'un milieu politique habitué à gérer, certains diront : à digérer, les crises les plus graves.

Le scénario-catastrophe vient en second. Peu importent les appellations — confédération des Etats belges unis ou autres... : la société politique belge se dissout. Elle n'était peut-être qu'un accident de l'histoire. Elle retourne au néant, pour n'avoir pu résister à la montée de nationalismes particularistes. Deux ou trois Etats supplémentaires s'inscrivent sur la carte de l'Europe occidentale ou s'agrègent à des Etats existants.

Un troisième scénario — peut-être le plus réaliste — s'inscrit à mi-chemin des deux premiers. La voie fédérale a été empruntée. Elle

comporte de nombreuses étapes. La Belgique va poursuivre avec elle-même la réflexion institutionnelle qu'elle mène depuis un quart de siècle. Telle compétence encore à la communauté ou à la région ? Tel moyen supplémentaire à l'une ou l'autre de ces entités ? Tel transfert de responsabilité ou telle restructuration des autorités nationales ? Le signal « danger » n'est pas apposé clairement sur la route du fédéralisme de dissociation.

En Belgique, l'Etat porte mal son nom. Il a vocation d'être construction achevée. Le voici, perpétuel chantier. Il a la prétention d'être la capitale de l'Europe, y compris d'un continent dont les Etats auraient redessiné les frontières. Le voici, occupé à ériger en son sein des barrières et des cloisonnements.

La logique institutionnelle ne fait pas toujours bon ménage avec les aspirations des peuples. Mais l'Etat ne doit-il pas se garder d'imposer des solutions toutes faites ? Ne doit-il pas trouver les structures les mieux adaptées à des situations politiques, économiques et culturelles, sans rien nier de la réalité ?

Le nouvel Etat belge est, dans l'instant, le fruit de ce réalisme institutionnel.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

Delpérée Francis, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1987, t. I ;
du même auteur, *La voie fédérale*, *Journal des Tribunaux*, 1989, p. 2.

RÉSUMÉ. — *Depuis 1970, un nouvel Etat belge a progressivement vu le jour. Aujourd'hui, il fait partie du camp des Etats fédéraux. Cette mutation entraîne dans son sillage des problèmes de cogestion et de coopération. Elle pose plus fondamentalement la question de la justification de la vie commune.*

Dossier

I. — CONSTITUTION DE LA BELGIQUE*

TITRE PREMIER. — *Du territoire et de ses divisions*

ARTICLE PREMIER. — La Belgique est divisée en provinces.

Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur. Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces.

Une loi peut soustraire certains territoires dont elle fixe les limites à la division en provinces, les faire relever directement du pouvoir exécutif et les soumettre à un statut propre.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

ART. 2. — Les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi.

ART. 3. — Les limites de l'Etat, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

ART. 3 bis. — La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.

Chaque commune du royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.

Les limites des quatre régions ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe

* Les articles en petites capitales sont ceux qui ont fait l'objet des dernières prévisions constitutionnelles.

linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

TITRE I bis. — *Des communautés*

ART. 3 ter. — La Belgique comprend trois communautés : la communauté française, la communauté flamande et la communauté germanophone. Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci.

TITRE II. — *Des Belges et de leurs droits*

ART. 4. — La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.

La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

ART. 5. — La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif.

La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits politiques.

ART. 6. — Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi : seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

ART. 6 bis. — La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques.

ART. 7. — La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

ART. 8. — Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne.

ART. 9. — Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

ART. 10. — Le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

ART. 11. — Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

ART. 12. — La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

ART. 13. — La mort civile est abolie ; elle ne peut être rétablie.

ART. 14. — La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

ART. 15. — Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos.

ART. 16. — L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu.

ART. 17 :

§ 1. L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

LA COMMUNAUTÉ ASSURE LE LIBRE CHOIX DES PARENTS. LA COMMUNAUTÉ ORGANISE UN ENSEIGNEMENT QUI EST NEUTRE.

LA NEUTRALITÉ IMPLIQUE NOTAMMENT LE RESPECT DES CONCEPTIONS PHILOSOPHIQUES, IDÉOLOGIQUES OU RELIGIEUSES DES PARENTS ET DES ÉLÈVES.

LES ÉCOLES ORGANISÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS OFFRENT, JUSQU'À LA FIN DE L'OBLIGATION SCOLAIRE, LE CHOIX ENTRE L'ENSEIGNEMENT D'UNE DES RELIGIONS RECONNUES ET CELUI DE LA MORALE NON CONFESSIONNELLE.

§ 2. SI UNE COMMUNAUTÉ, EN TANT QUE POUVOIR ORGANISATEUR, VEUT DÉLÉGUER DES COMPÉTENCES À UN OU PLUSIEURS ORGANES AUTONOMES, ELLE NE LE POURRA QUE PAR DÉCRET ADOPTÉ À LA MAJORITÉ DES DEUX TIERS.

§ 3. CHACUN A DROIT À L'ENSEIGNEMENT DANS LE RESPECT DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX. L'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT EST GRATUIT JUSQU'À LA FIN DE L'OBLIGATION SCOLAIRE.

TOUS LES ÉLÈVES SOUMIS À L'OBLIGATION SCOLAIRE ONT DROIT, À CHARGE DE LA COMMUNAUTÉ, À UNE ÉDUCATION MORALE OU RELIGIEUSE.

§ 4. TOUS LES ÉLÈVES OU ÉTUDIANTS, PARENTS, MEMBRES DU PERSONNEL ET ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SONT ÉGAUX DEVANT LA LOI OU LE DÉCRET. LA LOI ET LE DÉCRET PRENNENT EN COMPTE LES DIFFÉRENCES OBJECTIVES, NOTAMMENT LES CARACTÉRISTIQUES PROPRES À CHAQUE POUVOIR ORGANISATEUR, QUI JUSTIFIENT UN TRAITEMENT APPROPRIÉ.

§ 5. L'ORGANISATION, LA RECONNAISSANCE OU LE SUBVENTIONNEMENT DE L'ENSEIGNEMENT PAR LA COMMUNAUTÉ SONT RÉGLÉS PAR LA LOI OU LE DÉCRET.

ART. 18. — La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie ; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi.

ART. 19. — Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police.

ART. 20. — Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.

ART. 21. — Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

ART. 22. — Le secret des lettres est inviolable.

La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.

ART. 23. — L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif ; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires.

ART. 24. — Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres.

TITRE III. — *Des pouvoirs*

ART. 25. — Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

ART. 25 bis. — L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public.

ART. 26. — Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

ART. 26 bis. — Les lois prises en exécution de l'article 107 *quater* déterminent la force juridique des règles que les organes qu'elles créent prennent dans les matières qu'elles déterminent.

Elles peuvent conférer à ces organes le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi dans le ressort et selon le mode qu'elles établissent.

ART. 27. — L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif.

ART. 28. — L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi.

L'interprétation des décrets par voie d'autorité n'appartient qu'au décret.

ART. 29. — Au roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution.

ART. 30. — Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du roi.

ART. 31. — Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution.

CHAPITRE PREMIER. — *Des chambres*

ART. 32. — Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés.

ART. 32 bis. — Pour les cas déterminés dans la Constitution, les membres élus de chaque Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais, de la manière fixée par la loi.

ART. 33. — Les séances des Chambres sont publiques.

Néanmoins, chaque Chambre se forme en comité secret, sur la demande de son président ou de dix membres.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

ART. 34. — Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres, et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

ART. 35. — On ne peut être à la fois membre des deux Chambres.

ART. 36. — Le membre de l'une des deux Chambres nommé par le Gouvernement à toute autre fonction salariée que celle de ministre et qui l'accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

ART. 37. — A chaque session, chacune des Chambres nomme son président, ses vice-présidents, et compose son bureau.

ART. 38. — Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations.

En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée. Aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

ART. 38 bis. — Sauf pour les budgets ainsi que pour les lois qui requièrent une majorité spéciale, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques et introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'elle désigne sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés.

Dans ce cas, la procédure parlementaire est suspendue et la motion est déferée au conseil des ministres qui, dans les trente jours, donne son avis motivé sur la motion et invite la Chambre saisie à se prononcer soit sur cet avis, soit sur le projet ou la proposition éventuellement amendés. Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition de loi.

ART. 39. — Les votes sont émis par assis et levé ou par appel nominal ; sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal. Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret.

ART. 40. — Chaque Chambre a le droit d'enquête.

ART. 41. — Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des Chambres qu'après avoir été voté article par article.

ART. 42. — Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

ART. 43. — Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres.

Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige.

ART. 44. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

ART. 45. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre durant la session, qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

ART. 46. — Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Section première. — *De la Chambre des représentants*

ART. 47. — LES DÉPUTÉS À LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS SONT ÉLUS DIRECTEMENT PAR LES CITOYENS ÂGÉS DE DIX-HUIT ANS ACCOMPLIS ET NE SE TROUVANT PAS DANS L'UN DES CAS D'EXCLUSION PRÉVUS PAR LA LOI.

Chaque électeur n'a droit qu'à un vote.

ART. 48. — LA CONSTITUTION DES COLLÈGES ÉLECTORAUX EST RÉGLÉE PAR LA LOI.

Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine.

Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi.

ART. 49 :

§ 1. La Chambre des représentants compte 212 membres.

§ 2. Chaque arrondissement électoral compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur national, obtenu en divisant le chiffre de la population du royaume par 212.

Les sièges restants sont attribués aux arrondissements ayant le plus grand excédent de population non encore représenté.

§ 3. La répartition des membres de la Chambre des représentants entre les arrondissements est mise en rapport avec la population par le roi.

A cet effet, un recensement de la population, dont il publie les résultats dans un délai de six mois, est opéré tous les dix ans.

Dans les trois mois de cette publication, il détermine le nombre de sièges attribués à chaque arrondissement.

La nouvelle répartition est appliquée à partir des élections générales suivantes.

§ 4. La loi détermine les arrondissements électoraux ; elle détermine également les conditions requises pour être électeur et la marche des opérations électorales.

ART. 50. — Pour être éligible, il faut :

- 1° être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;

- 3^o avoir atteint l'âge de vingt-cinq ans accomplis ;
- 4^o avoir son domicile en Belgique.

Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise.

ART. 51. — Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans.

La Chambre est renouvelée tous les quatre ans.

ART. 52. — Chaque membre de la Chambre des représentants jouit d'une indemnité annuelle de 12 000 F.

Il a droit, en outre, au libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par l'Etat.

La loi détermine les moyens de transport que les représentants peuvent utiliser gratuitement en dehors des voies ci-dessus prévues. Une indemnité annuelle à imputer sur la dotation destinée à couvrir les dépenses de la Chambre des représentants peut être attribuée au président de cette assemblée.

La Chambre détermine le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension qu'elle juge à propos d'instituer.

Section II. — *Du Sénat*

ART. 53. — Le Sénat se compose :

- 1^o de membres élus, à raison de la population de chaque province, conformément à l'article 47. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs ;
- 2^o de membres élus par les conseils provinciaux, dans la proportion d'un sénateur sur 200 000 habitants. Tout excédent de 125 000 habitants au moins donne droit à un sénateur de plus. Toutefois, chaque conseil provincial nomme au moins trois sénateurs ;
- 3^o de membres élus par le Sénat à concurrence de la moitié du nombre des sénateurs élus par les conseils provinciaux. Si ce nombre est impair, il est majoré d'une unité.

Ces membres sont désignés par les sénateurs élus par application des nos 1^o et 2^o du présent article.

L'élection des sénateurs élus par application des nos 2^o et 3^o se fait d'après le système de la représentation proportionnelle que la loi détermine.

ART. 54. — Le nombre des sénateurs élus directement par le corps électoral est égal à la moitié du nombre des membres de la Chambre des représentants.

ART. 55. — Les sénateurs sont élus pour quatre ans. Le Sénat est renouvelé intégralement tous les quatre ans.

ART. 56. — Pour être élu sénateur, il faut :

- 1^o être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ;
- 2^o jouir des droits civils et politiques ;
- 3^o être domicilié en Belgique ;
- 4^o être âgé au moins de quarante ans.

(L'article 56 *bis* est abrogé.)

ART. 56 *ter*. — Les sénateurs élus par les conseils provinciaux ne peuvent appartenir à l'assemblée qui les élit, ni en avoir fait partie pendant les deux années antérieures au jour de leur élection.

Art. 56 *quater*. — En cas de dissolution du Sénat, le roi peut dissoudre les conseils provinciaux.

L'acte de dissolution contient convocation des électeurs provinciaux dans les quarante jours et des conseils provinciaux dans les deux mois.

ART. 57. — Les sénateurs ne reçoivent pas de traitement.

Ils ont droit, toutefois, à être indemnisés de leurs débours. Cette indemnité est fixée à 4 000 F par an.

Ils ont droit, en outre, au libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par l'Etat.

La loi détermine les moyens de transport qu'ils peuvent utiliser gratuitement en dehors des voies ci-dessus prévues.

ART. 58. — Les fils du roi ou, à leur défaut, les princes belges de la branche de la famille royale appelée à régner sont de droit sénateurs à l'âge de dix-huit ans. Il n'ont voix délibérative qu'à l'âge de vingt-cinq ans.

ART. 59. — Toute assemblée du Sénat qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des représentants est nulle de plein droit.

Section III. — *Des conseils de communauté*

ART. 59 *bis* :

§ 1. Il y a un conseil et un exécutif de la communauté française et un conseil et un exécutif de la communauté flamande dont la composition et le fonctionnement sont fixés par la loi. Les conseils sont composés de mandataires élus.

En vue de l'application de l'article 107 *quater*, le conseil de la communauté française et le conseil de la communauté flamande ainsi que leurs exécutifs peuvent exercer les compétences respectivement de la région wallonne et de la région flamande, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi.

Les lois visées aux alinéas précédents doivent être adoptées à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa.

§ 2. Les conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

1^o les matières culturelles ;

2^o L'ENSEIGNEMENT, À L'EXCEPTION : *a* / DE LA FIXATION DU DÉBUT ET DE LA FIN DE L'OBLIGATION SCOLAIRE ; *b* / DES CONDITIONS MINIMALES POUR LA DÉLIVRANCE DES DIPLOMES ; *c* / DU RÉGIME DES PENSIONS.

3^o LA COOPÉRATION ENTRE LES COMMUNAUTÉS, AINSI QUE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, Y COMPRIS LA CONCLUSION DE TRAITÉS, POUR LES MATIÈRES VISÉES AUX 1^o ET 2^o DU PRÉSENT PARAGRAPHE.

UNE LOI ADOPTÉE À LA MAJORITÉ PRÉVUE À L'ARTICLE PREMIER, DERNIER ALINÉA, ARRÊTE LES MATIÈRES CULTURELLES VISÉES AU 1^o, LES FORMES DE COOPÉRATION VISÉES AU 3^o, AINSI QUE LES MODALITÉS DE CONCLUSION DE TRAITÉS, VISÉE AU 3^o DU PRÉSENT PARAGRAPHE.

§ 2 bis. LES CONSEILS DE COMMUNAUTÉ RÈGENT PAR DÉCRET, CHACUN EN CE QUI LE CONCERNE, LES MATIÈRES PERSONNALISABLES, DE MÊME QU'EN CES MATIÈRES LA COOPÉRATION ENTRE LES COMMUNAUTÉS ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, Y COMPRIS LA CONCLUSION DE TRAITÉS.

UNE LOI ADOPTÉE À LA MAJORITÉ PRÉVUE À L'ARTICLE PREMIER, DERNIER ALINÉA, ARRÊTE CES MATIÈRES PERSONNALISABLES, AINSI QUE LES FORMES DE COOPÉRATION ET LES MODALITÉS DE CONCLUSION DE TRAITÉS.

§ 3. En outre, les conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues pour :

1^o les matières administratives ;

2^o l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics ;

3^o les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

§ 4. Les décrets pris en application du § 2 ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

Les décrets pris en application du § 3 ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne :

— les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés. POUR CES COMMUNES, UNE MODIFICATION AUX RÈGLES SUR L'EMPLOI DES LANGUES DANS LES MATIÈRES VISÉES AU § 3 NE PEUT ÊTRE APPORTÉE QUE PAR UNE LOI ADOPTÉE À LA MAJORITÉ PRÉVUE À L'ARTICLE PREMIER, DERNIER ALINÉA ;

- les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis ;
- les institutions nationales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté.

§ 4 bis. Les décrets pris en application du § 2 bis ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi que, sauf si une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, en dispose autrement, à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

UNE LOI ADOPTÉE À LA MAJORITÉ PRÉVUE À L'ARTICLE PREMIER, DERNIER ALINÉA, DÉSIGNE LES AUTORITÉS QUI, POUR LA RÉGION BILINGUE DE BRUXELLES-CAPITALE, EXERCENT LES COMPÉTENCES NON DÉVOLUES AUX COMMUNAUTÉS DANS LES MATIÈRES VISÉES AU § 2 bis.

§ 5. Le droit d'initiative appartient à l'exécutif et aux membres du conseil.

§ 6. UNE LOI ADOPTÉE À LA MAJORITÉ PRÉVUE À L'ARTICLE PREMIER, DERNIER ALINÉA, FIXE LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS.

LES CONSEILS DE COMMUNAUTÉ RÈGENT PAR DÉCRET, CHACUN EN CE QUI LE CONCERNE, L'AFFECTATION DE LEURS RECETTES.

§ 7. La loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

§ 8. La loi organise la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret, ainsi qu'entre les décrets.

ART. 59 *ter* :

§ 1. Il y a un conseil et un exécutif de la communauté germanophone dont la composition et le fonctionnement sont fixés par la loi.

Le conseil est composé de mandataires élus.

L'article 45 est applicable aux membres du conseil.

§ 2. Le conseil règle par décret :

- 1^o les matières culturelles ;
- 2^o les matières personnalisables ;
- 3^o l'enseignement, dans les limites fixées par l'article 59 bis, § 2, 2^o ;
- 4^o la coopération entre les communautés, la coopération culturelle internationale ainsi que la coopération internationale dans les matières visées au 2^o.

Ces décrets ont force de loi dans la région de langue allemande.

La loi arrête les matières culturelles et personnalisables visées aux 1^o et 2^o, ainsi que les formes de coopération visées au 4^o.

§ 3. Sur proposition de leur exécutif respectif, le conseil de la communauté germanophone et le conseil régional wallon peuvent, par décrets,

décider de commun accord que le conseil et l'exécutif de la communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la région wallonne.

Ces compétences sont exercées, suivant les cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements.

§ 4. Le conseil et l'exécutif de la communauté germanophone exercent par voie d'arrêtés et de règlements toute autre compétence qui leur est attribuée par la loi.

L'article 107 est applicable à ces arrêtés et règlements.

§ 5. Le droit d'initiative appartient à l'exécutif et aux membres du conseil.

§ 6. La loi fixe le crédit global qui est mis à la disposition du conseil qui en règle l'affectation par décret.

§ 7. La loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

CHAPITRE II. — *Du roi et des ministres*

Section première. — *Du roi*

ART. 60. — Les pouvoirs constitutionnels du roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

Sera déchu de ses droits à la couronne le prince qui se serait marié sans le consentement du roi ou de ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs, dans les cas prévus par la Constitution.

Toutefois, il pourra être relevé de cette déchéance par le roi ou par ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution, et ce moyennant l'assentiment des deux Chambres.

ART. 61. — A défaut de descendance masculine de S.M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, le roi pourra nommer son successeur avec l'assentiment des Chambres, émis de la manière prescrite par l'article suivant.

S'il n'y a pas eu de nomination faite d'après le mode ci-dessus, le trône sera vacant.

ART. 62. — Le roi ne peut être en même temps chef d'un autre Etat, sans l'assentiment des deux Chambres.

Aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet, si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les deux tiers des suffrages.

ART. 63. — La personne du roi est inviolable : ses ministres sont responsables.

ART. 64. — Aucun acte du roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable.

ART. 65. — Le roi nomme et révoque ses ministres.

ART. 66. — Il confère les grades dans l'armée.

Il nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois.

Il ne nomme à d'autres emplois qu'en vertu de la disposition expresse d'une loi.

ART. 67. — Il fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

ART. 68. — Le roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

ART. 69. — Le roi sanctionne et promulgue les lois.

ART. 70. — Les Chambres se réunissent de plein droit, chaque année, le deuxième mardi d'octobre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le roi.

Les Chambres doivent rester réunies chaque année au moins quarante jours.

Le roi prononce la clôture de la session.

Le roi a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres.

ART. 71. — Le roi a le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soit séparément. L'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours, et des Chambres dans les deux mois.

ART. 72. — Le roi peut ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session sans l'assentiment des Chambres.

ART. 73. — Il a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux ministres.

ART. 74. — Il a le droit de battre monnaie, en exécution de la loi.

ART. 75. — Il a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

ART. 76. — Il confère les ordres militaires, en observant, à cet égard, ce que la loi prescrit.

ART. 77. — La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne.

ART. 78. — Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

ART. 79. — A la mort du roi, les Chambres s'assemblent sans convocation, au plus tard le dixième jour après celui du décès. Si les Chambres ont été dissoutes antérieurement, et que la convocation ait été faite, dans l'acte de dissolution, pour une époque postérieure au dixième jour, les anciennes Chambres reprennent leurs fonctions, jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer.

S'il n'y a eu qu'une Chambre dissoute, on suit la même règle à l'égard de cette Chambre.

A dater de la mort du roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité.

ART. 80. — Le roi est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.

Il ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des Chambres réunies, le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire. »

ART. 81. — Si, à la mort du roi, son successeur est mineur, les deux Chambres se réunissent en une seule assemblée, à l'effet de pourvoir à la régence et à la tutelle.

ART. 82. — Si le roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies.

ART. 83. — La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne. Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80.

ART. 84. — Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du roi et les articles 60 à 64 et 80 à 85 de la Constitution.

ART. 85. — En cas de vacance du trône, les Chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion des Chambres intégralement renouvelées ; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les Chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance.

Section II. — *Des ministres*

ART. 86. — Nul ne peut être ministre s'il n'est Belge de naissance, ou s'il n'a reçu la grande naturalisation.

ART. 86 *bis*. — Le Premier ministre éventuellement excepté, le conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise.

ART. 87. — Aucun membre de la famille royale ne peut être ministre.

ART. 88. — Les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou l'autre Chambre que quand ils en sont membres.

Ils ont leur entrée dans chacune des Chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent.

Les Chambres peuvent requérir la présence des ministres.

ART. 89. — En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

ART. 90. — La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions.

Une loi déterminera les cas de responsabilité, des peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées.

ART. 91. — Le roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la Cour de cassation que sur la demande de l'une des deux Chambres.

Section III. — *Des secrétaires d'Etat*

ART. 91 *bis*. — Le roi nomme et révoque les secrétaires d'Etat.

Ceux-ci sont membres du Gouvernement. Ils ne font pas partie du conseil des ministres. Ils sont adjoints à un ministre.

Le roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing.

Les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres leur sont applicables, à l'exception des articles 79, troisième alinéa, 82 et 86 *bis*.

CHAPITRE III. — *Du pouvoir judiciaire*

ART. 92. — Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

ART. 93. — Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

ART. 94. — Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

ART. 95. — Il y a pour toute la Belgique une Cour de cassation.

Cette Cour ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des ministres.

ART. 96. — Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

En matière de délits politiques et de presse, le huis clos ne peut être prononcé qu'à l'unanimité.

ART. 97. — Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

ART. 98. — Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse.

ART. 99. — Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le roi.

Les conseillers des cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance de leur ressort, sont nommés par le roi, sur deux listes doubles, présentées l'une par ces cours, l'autre par les conseils provinciaux.

Les conseillers de la Cour de cassation sont nommés par le roi, sur deux listes doubles, présentées l'une par le Sénat, l'autre par la Cour de cassation.

Dans ces deux cas, les candidats portés sur une liste peuvent également être portés sur l'autre.

Toutes les présentations sont rendues publiques au moins quinze jours avant la nomination.

Les cours choisissent dans leur sein leurs présidents et vice-présidents.

ART. 100. — Les juges sont nommés à vie. Ils sont mis à la retraite à un âge déterminé par la loi et bénéficient de la pension prévue par la loi.

Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement.

Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

ART. 101. — Le roi nomme et révoque les officiers du ministère public près de cours et tribunaux.

ART. 102. — Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

ART. 103. — Aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement et sauf les cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

ART. 104. — Il y a cinq cours d'appel en Belgique :

- 1^o celle de Bruxelles, dont le ressort comprend la province de Brabant ;
- 2^o celle de Gand, dont le ressort comprend les provinces de Flandre occidentale et de Flandre orientale ;
- 3^o celle d'Anvers, dont le ressort comprend les provinces d'Anvers et de Limbourg ;
- 4^o celle de Liège, dont le ressort comprend les provinces de Liège, de Namur et de Luxembourg ;
- 5^o celle de Mons, dont le ressort comprend la province de Hainaut.

ART. 105. — Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

Il y a des tribunaux de commerce dans les lieux déterminés par la loi. Elle règle leur organisation, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

ART. 106. — La Cour de cassation prononce sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi.

ART. 107. — Les Cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

CHAPITRE III bis. — *Prévention et règlement de conflits*

ART. 107 ter :

§ 1. La loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26 bis, ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les règles visées à l'article 26 bis entre elles.

§ 2. IL Y A, POUR TOUTE LA BELGIQUE, UNE COUR D'ARBITRAGE, DONT LA COMPOSITION, LA COMPÉTENCE ET LE FONCTIONNEMENT SONT DÉTERMINÉS PAR LA LOI.

CETTE COUR STATUE PAR VOIE D'ARRÊT SUR :

- 1^o LES CONFLITS VISÉS AU § 1 ;
- 2^o LA VIOLATION PAR UNE LOI, UN DÉCRET OU UNE RÈGLE VISÉE À L'ARTICLE 26 bis, DES ARTICLES 6, 6 bis ET 17 ;
- 3^o LA VIOLATION PAR UNE LOI, UN DÉCRET OU UNE RÈGLE VISÉE À L'ARTICLE 26 bis, DES ARTICLES DE LA CONSTITUTION QUE LA LOI DÉTERMINE.

LA COUR PEUT ÊTRE SAISIE PAR TOUTE AUTORITÉ QUE LA LOI DÉSIGNE, PAR TOUTE PERSONNE JUSTIFIANT D'UN INTÉRÊT OU, À TITRE PRÉJUDICIEL, PAR TOUTE JURIDICTION.

LES LOIS VISÉES AU PREMIER ALINÉA, AU DEUXIÈME ALINÉA, 3^o, ET AU TROISIÈME ALINÉA, SONT ADOPTÉES À LA MAJORITÉ PRÉVUE À L'ARTICLE PREMIER, DERNIER ALINÉA.

CHAPITRE III *ter.* — *Des institutions régionales*

ART. 107 *quater.* — La Belgique comprend trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise.

La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59 *bis*, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

CHAPITRE IV. — *Des institutions provinciales ou communales*

ART. 108. — Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants :

- 1^o l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux ;
- 2^o l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ;
- 3^o la décentralisation d'attribution vers les institutions provinciales et communales ;
- 4^o la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi ;
- 5^o la publicité des budgets et des comptes ;
- 6^o l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé.

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article premier, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les conseils de la communauté ou de la région.

Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer, dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt provincial ou d'intérêt communal. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun.

ART 108 bis :

§ 1. La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108.

Il y a pour chaque agglomération et pour chaque fédération un conseil et un collège exécutif.

Le président du collège exécutif est élu par le conseil, en son sein ; son élection est ratifiée par le roi ; la loi règle son statut.

Les articles 107 et 129 s'appliquent aux arrêtés et règlements des agglomérations et des fédérations de communes.

Les limites des agglomérations et des fédérations de communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

§ 2. La loi crée l'organe au sein duquel chaque agglomération et les fédérations de communes les plus proches se concertent aux conditions et selon le mode qu'elle fixe, pour l'examen de problèmes communs de caractère technique qui relèvent de leur compétence respective.

§ 3. Plusieurs fédérations de communes peuvent s'entendre ou s'associer entre elles ou avec une ou plusieurs agglomérations dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi pour régler et gérer en commun des objets qui relèvent de leur compétence. Il n'est pas permis à leurs conseils de délibérer en commun.

ART. 108 ter. — L'article 108 bis s'applique à l'agglomération à laquelle appartient la capitale du royaume, sous réserve de ce qui est prévu ci-après.

§ 2. LES COMPÉTENCES DE L'AGGLOMÉRATION À LAQUELLE LA CAPITALE DU ROYAUME APPARTIENT SONT, DE LA MANIÈRE DÉTERMINÉE PAR UNE LOI ADOPTÉE À LA MAJORITÉ PRÉVUE À L'ARTICLE PREMIER, DERNIER ALINÉA, EXERCÉES PAR LES ORGANES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE CRÉÉS EN VERTU DE L'ARTICLE 107 quater.

§ 3. IL Y A DES GROUPES LINGUISTIQUES DU CONSEIL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, ET DES COLLÈGES, COMPÉTENTS POUR LES MATIÈRES COMMUNAUTAIRES ; LEURS COMPOSITION, FONCTIONNEMENT, COMPÉTENCES ET, SANS PRÉJUDICE DE L'ARTICLE 59 bis, § 6, LEUR FINANCEMENT SONT RÉGLÉS PAR UNE LOI ADOPTÉE À LA MAJORITÉ PRÉVUE À L'ARTICLE PREMIER, DERNIER ALINÉA.

CES ORGANES :

- 1^o ONT, CHACUN POUR SA COMMUNAUTÉ, LES MÊMES COMPÉTENCES QUE LES AUTRES POUVOIRS ORGANISATEURS POUR LES MATIÈRES CULTURELLES, D'ENSEIGNEMENT ET PERSONNALISABLES ;
- 2^o EXERCENT, CHACUN POUR SA COMMUNAUTÉ, LES COMPÉTENCES QUI LEUR SONT DÉLÉGUÉES PAR LES CONSEILS DE COMMUNAUTÉ ;
- 3^o RÈGLENT CONJOINTEMENT LES MATIÈRES VISÉES AU 1^o QUI SONT D'INTÉRÊT COMMUN.

LES COLLÈGES FORMENT ENSEMBLE LE COLLÈGE RÉUNI QUI FAIT FONCTION D'ORGANE DE CONCERTATION ET DE COORDINATION ENTRE LES DEUX COMMUNAUTÉS.

ART. 109. — La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

TITRE IV. — *Des finances*

ART. 110 :

§ 1. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

§ 2. Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26 bis.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

§ 3. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

La loi peut supprimer en tout ou en partie les impositions visées à l'alinéa 1.

§ 4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

ART. 111. — Les impôts au profit de l'Etat, de la communauté et de la région sont votés annuellement.

Les règles qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées.

ART. 112. — Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.

Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi.

ART. 113. — Hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 26 bis, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune.

ART. 114. — Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi.

ART. 115. — Chaque année, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget.

Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

UNE LOI ADOPTÉE À LA MAJORITÉ PRÉVUE À L'ARTICLE PREMIER, DERNIER ALINÉA, FIXE LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES RÉGIONS PRÉVUES À L'ARTICLE 107 *quater*. LES ORGANES DE CES RÉGIONS DÉTERMINENT, CHACUN POUR CE QUI LE CONCERNE, LA DESTINATION DE LEURS RECETTES PAR LES RÈGLES PRÉVUES À L'ARTICLE 26 *bis*.

ART. 116. — Les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi.

Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'Etat est soumis aux Chambres avec les observations de la Cour des comptes.

Cette Cour est organisée par une loi.

ART. 117. — Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.

TITRE V. — *De la force publique*

ART. 118. — Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires.

ART. 119. — Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée.

ART. 120. — L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi.

ART. 121. — Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire, qu'en vertu d'une loi.

(L'article 122 est abrogé.)

(L'article 123 est abrogé.)

ART. 124. — Les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions, que de la manière déterminée par la loi.

TITRE VI. — *Dispositions générales*

ART. 125. — La Nation belge adopte les couleurs rouge, jaune et noire, et pour armes du royaume le Lion Belgique avec la légende : « L'UNION FAIT LA FORCE. »

ART. 126. — La ville de Bruxelles est la capitale de la Belgique et le siège du Gouvernement.

ART. 127. — Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi. Elle en détermine la formule.

ART. 128. — Tout étranger, qui se trouve sur le territoire de la Belgique, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

ART. 129. — Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

ART. 130. — La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie.

TITRE VII. — *De la révision de la Constitution*

ART. 131. — Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71.

Ces Chambres statuent de commun accord avec le roi, sur les points soumis à la révision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer, si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents ; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

ART. 131 bis. — Aucune révision de la Constitution ne peut être engagée ni poursuivie en temps de guerre ou lorsque les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national.

TITRE VIII. — *Dispositions transitoires*

ART. 132. — Jusqu'au moment où l'Université catholique de Louvain, en ce compris ses sections auxiliaires d'enseignement moyen et technique, aura été transférée en dehors de la région de langue néerlandaise, le Conseil

culturel pour la communauté culturelle française, par dérogation à l'article 59 *bis*, § 4, alinéa 1, est compétent pour cette institution.

Le régime linguistique actuellement en vigueur, tant en matière d'enseignement qu'en matière administrative, demeure d'application jusqu'au même terme.

(L'article 133 est abrogé.)

ART. 134. — Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

ART. 135. — Jusqu'à ce que la loi prise en exécution de l'article 59 *bis*, § 1, alinéa 1, ait pourvu à la composition des conseils et des exécutifs de la communauté française et de la communauté flamande, le conseil de la communauté française comprend les membres du groupe linguistique français des deux Chambres et le conseil de la communauté flamande comprend les membres du groupe linguistique néerlandais des deux Chambres, le droit d'initiative appartient au roi et aux membres des conseils de communauté, et les articles 67, 69 et 129 sont applicables aux décrets.

(L'article 136 est abrogé.)

ART. 137. — La Loi fondamentale du 24 août 1815 est abolie, ainsi que les statuts provinciaux et locaux. Cependant, les autorités provinciales et locales conservent leurs attributions jusqu'à ce que la loi y ait autrement pourvu.

ART. 138. — A compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, décrets, arrêts, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés.

(L'article 139 est abrogé.)

ART. 140. — Le texte de la Constitution est établi en français et en néerlandais.

II. — ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES RÉGIONS

Popu- lation au 1 ^{er} janvier des années	Région de langue néerlandaise		Région de langue française		Région de langue allemande	
	Unités	%	Unités	%	Unités	%
1931	4 138 182	51,14	3 007 717	37,17	53 922	0,67
1948	4 551 920	53,48	2 949 501	34,65	54 845	0,64
1959	4 947 255	54,50	3 074 297	33,86	56 339	0,62
1968	5 345 039	55,68	3 117 388	32,45	60 993	0,63
1978	5 584 847	56,77	3 158 981	32,11	64 613	0,66
1988	5 696 051	57,68	3 142 709	31,82	66 610	0,67

Sources : Institut national de Statistiques, Statistiques démographiques.

III. — LES GOUVERNEMENTS BELGES DEPUIS 1944

Investiture	Démission	Gouvernement	Composition
27-9-1944	12-2-1945	Pierlot (cath.)	(cath.-soc.-lib.-comm.)
12-2-1945	3-8-1945	Van Acker (soc.)	(cath.-soc.-lib.-comm.)
3-8-1945	13-3-1946	Van Acker (soc.)	(soc.-lib.-comm.)
13-3-1946	31-3-1946	Spaak (soc.)	(homog. soc.)
31-3-1946	3-8-1946	Van Acker (soc.)	(soc. lib.-comm.)
3-8-1946	20-3-1947	Huysmans (soc.)	(soc.-lib.-comm.)
20-3-1947	11-8-1949	Spaak (soc.)	(cath.-soc.)
11-8-1949	8-6-1950	Eyskens G. (CVP)	(cath.-lib.)
8-6-1950	16-8-1950	Duvieusart (PSC)	(cath.)
16-8-1950	15-1-1952	Pholien (PSC)	(cath.)
15-1-1952	22-4-1954	Van Houtte (CVP)	(cath.)
22-4-1954	23-6-1958	Van Acker (soc.)- Liebaert (lib.)	(soc.-lib.)
23-6-1958	6-11-1958	Eyskens G. (CVP)	(cath.)
6-11-1958	3-9-1960	Eyskens G. (CVP)	(cath.-lib.)
3-9-1960	25-4-1961	Eyskens G. (CVP)	(cath. lib.)
25-4-1961	27-7-1965	Lefèvre (CVP)-Spaak (PSB)	(cath.-soc.)
27-7-1965	19-3-1966	Harmel (PSC)-Spinoy (BSP)	(cath. -soc.)
19-3-1966	17-6-1968	Vanden Boeynants (PSC)- de Clercq (PVV)	(cath.-lib.)
17-6-1968	21-1-1972	Eyskens G. (CVP)- Cools (PSB)	(cath.-soc.)
21-1-1972	26-1-1973	Eyskens G. (CVP)- Cools (PSB)	(cath.-soc.)
26-1-1973	23-10-1973	Leburton (PSB)	(soc.-cath.-lib.)
23-10-1973	25-4-1974	Leburton (PSB)	(soc.-cath.-lib.)
25-4-1974	11-6-1974	Tindemans (CVP)- de Clercq (PVV)	(CVP-PSC-PVV-PLP)
11-6-1974	3-6-1977	Tindemans (CVP)- de Clercq (PVV)	(CVP-PSC-PVV-PLR-RW)
3-6-1977	20-10-1978	Tindemans (CVP)	(CVP-PSC-PS-SP-VU-FDF)
20-10-1978	3-4-1979	Vanden Boeynants (PSC)	(CVP-PSC-PS-SP-VU-FDF)
3-4-1979	23-1-1980	Martens (CVP)	(CVP-PSC-PS-SP-FDF)
23-1-1980	18-5-1980	Martens (CVP)	(CVP-PSC-PS-SP)
18-5-1980	22-10-1980	Martens (CVP)	(CVP-PSC-PS-SP-PVV-PRL)
22-10-1980	6-4-1981	Martens (CVP)	(CVP-PSC-PS-SP)
6-4-1981	17-12-1981	Eyskens M. (CVP)	(CVP-PSC-PS-SP)
17-12-1981	28-11-1985	Martens (CVP)-Gol (PRL)	(CVP-PSC-PVV-PRL)
28-11-1985	21-10-1987	Martens (CVP)-Gol (PRL)	(CVP-PSC-PVV-PRL)
21-10-1987	9-5-1988	Martens (CVP)-Gol (PRL)	(CVP-PSC-PVV-PRL)
9-5-1988		Martens VIII	(CVP-PSC-PS-SP-VU)

IV. — ÉLECTIONS A LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE 1919 A 1968 : résultats pour le royaume

Années	Votes variables	Commu- nistes	Socia- listes	Dissi- dences de gauche	Libéraux	Dissi- dences libé- rales	Catho- liques PSC	Dissi- catho- liques	Listes fla- mandes	FDF et listes wala- lonnes	Neutres et divers	Restisme
1919	1 762 141		645 075	6 069	310 853		645 462	37 245	45 863		71 574	
1921	1 931 842	939	36,60	0,34	17,64	5 957	36,62	2,14	2,60		4,06	
1925	2 079 920	0,05	672 445	8 944	343 929	0,31	715 041	82 509	58 790		43 288	
1929	2 230 069	34 149	34,80	4,07	17,80	286	37,01	4,28	3,04		2,24	
1932	2 335 152	1,94	820 116	2 117	304 467	0,01	751 058	52 400	80 407		34 920	
1936	2 362 454	6,06	39,43	0,10	14,64	1 034	36,11	2,53	3,86		1,68	
1939	2 338 437	5,36	503 347	7 639	369 114	0,05	788 914	69 988	140 616		6 180	
			36,02	0,34	16,55		35,37	3,15	6,30		0,28	
			866 817	3 887	333 567		899 887	4 664	138 456		22 220	
			37,11	0,17	14,28		38,55	0,21	5,92		0,95	
			758 485	9 841	292 972		653 717	26 460	168 355		37 910	271 491
			32,10	0,47	12,40		27,67	1,13	7,12		1,61	11,49
			705 969	7 251	401 991		764 843		193 528		31 378	103 821
			30,18	0,31	17,19		32,73		8,27		1,34	4,43
Cartel lib.-soc.												
1946	2 365 638	300 099	746 738	1 103	211 143	37 844	1 006 293	51 443			10 975	
1949	12,68	12,68	31,56	0,05	8,92	1,60	42,53	2,19			0,47	
1950	5 030 886	376 765	1 496 539		767 180		2 190 898	4 327	103 896		91 281	
1954	4 942 807	7,48	29,75		15,25		43,56	0,09	2,06		1,81	
1958	5 160 486	4,74	34,51		11,25		47 68	0,01			0,04	
1961	5 302 353	3,57	37,34		12,35		2 356 608	332			2 191	
1965	5 265 025	3,08	1 977 015	1 938	626 983	109 982	2 123 408	44 796	113 632		28 624	
1968	5 181 766	4,57	28,28	0,03	12,35	2,13	41,14	0,90	2,20		0,54	
	5 178 952	3,29	1 897 646		585 999	111 284	2 465 549		104 823		36 907	
			35,79		11,05		46,50		1,98		0,59	
			1 933 424	3 956	649 376	3 956	1 282 642	42 081	182 407		108 901	
			36,73		12,33	0,07	41,46	0,82	3,46		2,05	
			1 465 503	39 233	1 119 991		1 785 211	14 007	354 843		36 214	
			28,28	0,76	21 61		43,45	0,27	6,84		0,72	
			1 449 172	9 690	1 080 894		1 643 785		506 697		6 238	
			27,99	0,19	20,87		31,75		9,79		6,00	

	1971		1974	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
Electeurs inscrits	6 271 240		6 327 227	
Bulletins déposés	5 741 268	91,55	5 712 005	90,35
Blancs et nuls	459 637	8,00	453 474	7,94
Votes valables	5 281 631	92,00	5 258 531	92,06
1. Communistes (et UDP)	164 195	3,11	169 632	3,23
2. Socialistes	1 438 626	27,23	1 401 725	26,66
3. Sociaux-chrétiens	1 587 195	30,05	1 700 855	32,34
4. PLP-PVV	796 516	15,08	798 818	15,19
5. FDF-PLDP-RW	684 303	12,96	575 487	10,94
6. Volksunie	586 917	11,11	536 285	10,20
7. Divers	23 879	0,46	75 728	1,44

* Y compris PLP (Bruxelles) et lib. ab. en 1971.

	1977		1978	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
Electeurs inscrits	6 316 292		6 366 652	
Bulletins déposés	6 005 195	95,07	6 039 916	94,87
Blancs et nuls	430 965	7,18	506 710	8,39
Votes valables	5 574 230	92,82	5 533 206	91,61
1. Extrême gauche	40 749	0,73	55 299	1,00
2. Communistes et UDP	151 421	2,72	181 931	3,28
3. Socialistes		(26,91)		(25,38)
PSB*	774 724	13,50	719 929	13,01
BSP	725 469	13,01	684 485	12,37
4. Sociaux-chrétiens		(35,94)		(36,28)
PSC	543 608	9,75	560 565	10,14
CVP	1 459 957	26,15	1 446 058	26,14
5. Libéraux		(15,66)		(16,60)
PRLW	328 571	5,89	287 942	5,20
PL	63 041	1,14	42 156	0,76
PVV	475 912	8,54	572 520	10,34
Libéraux dissidents	5 217	0,09	15 994	0,30
6. Rassemblement wallon*	164 961	2,96	158 563	2,87
7. FDF	237 280	4,26	235 152	4,25
8. Volksunie	559 634	10,04	388 368	7,01
9. Vlaams Blok			76 051	1,38
10. UDRT			48 511	0,88
11. Ecologistes	23 213	0,41	43 331	0,78
12. Divers et divers droite	20 433	0,37	16 266	0,29

* Compte tenu, en 1977, d'une répartition des voix du cartel PSB-RW de la province de Luxembourg à raison de 80 % pour le PSB et 20 % pour le RW.

	1981		1985		1987	
	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%	Nombres absolus	%
Electeurs inscrits	6 878 141		7 001 297		7 044 211	
Bulletins déposés	6 504 056	54,56	6 552 342	93,59	6 573 045	93,31
Blancs et nuls	479 179	7,37	487 853	7,45	431 833	6,57
Votes valables	6 024 877	92,63	6 064 489	92,55	6 141 212	93,43
1. Extrême gauche	61 674	1,02	59 705	0,96	76 604	1,25
2. Communistes	138 992	2,31	71 691	1,18	51 074	0,83
3. Socialistes		(25,06)		(28,31)		(30,54)
PS	765 055	12,70	834 488	13,76	961 429	15,66
SP	744 585	12,36	882 122	14,55	913 975	14,88
4. Sociaux-chrétiens		(26,49)		(29,83)		(27,16)
PSC	430 712	7,15	482 559	7,96	191 839	8,01
CVP	1 165 155	19,34	1 291 257	21,29	1 194 687	19,45
Autres listes chré- tiennes ⁽¹⁾			35 420	0,58		
5. Libéraux		(21,46)		(20,96)		(20,96)
PRL	516 291	8,57	619 392	10,21	577 897	9,41
PVV	776 882	12,89	651 657	10,75	700 137	11,55
6. Listes wallonnes ⁽²⁾	137 070	2,27	9 284	0,15	12 390	0,20
7. FDF	150 616	2,50	72 361	1,19	71 340	1,16
8. Volksunie	588 430	9,77	477 821	7,88	494 229	8,05
9. Vlaams Blok	66 422	1,10	85 392	1,41	116 410	1,90
10. UDRT-RAD	163 729	2,72	69 770	1,15	6 452	0,11
11. Ecologistes		(4,84)		(6,25)		(7,05)
Ecolo	153 008	2,54	152 481	2,52	157 985	2,57
Agalev	139 526	2,30	226 777	3,73	275 307	4,48
Divers	27 733	0,46	42 302	0,71	30 457	0,49

⁽¹⁾ SEP et PLC.

⁽²⁾ En 1981 : Rassemblement wallon et autres listes wallonnes. En 1985 : Parti wallon.
En 1987 : Rassemblement wallon.

JOURNAL

Le contrôle de la constitutionnalité des lois par le Tribunal fédéral suisse

CLAUDE ROUILLER, *juge fédéral*

I - LE TRIBUNAL FÉDÉRAL

1 / *Son origine*

Le Tribunal fédéral suisse, création de l'Etat fédératif moderne, a été institué par la Constitution du 12 septembre 1848. Ses onze membres, que le Parlement éliait pour une durée de trois ans, siégeaient selon les besoins, au lieu qu'ils choisissaient. Cette cour exerçait notamment la juridiction civile dans des différends entre collectivités publiques ou dans des litiges de haute importance que des particuliers s'accordaient à porter devant elle. Sa juridiction constitutionnelle était embryonnaire ; elle se limitait à la connaissance des plaintes pour violation des droits individuels dont le Parlement se dessaisissait en sa faveur.

La Constitution du 29 mai 1874 (Cst.) a érigé le Tribunal fédéral en cour suprême permanente et indépendante des autres pouvoirs. Ses compétences n'ont cessé de s'accroître au fil des ans. Le Tribunal fédéral est aujourd'hui la juridiction supérieure de la Confédération en matière civile, pénale et administrative. Il veille, en cette qualité, à l'application uniforme du droit privé et du droit pénal par les tribunaux cantonaux ; il est l'interprète du droit administratif fédéral lorsqu'il est appelé¹ à se prononcer sur la conformité à celui-ci des décisions administratives rendues en dernière instance, selon les domaines soit par les autorités supérieures de la Confédération, soit par celles des cantons.

La juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral est définie à l'art. 113 Cst. Ce texte lui donne la compétence de connaître des « récla-

1. Par la voie du recours de droit administratif institué aux articles 97 s. de la loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (oj).

mations pour violation de droits constitutionnels des citoyens », par quoi il faut entendre les garanties individuelles contenues dans la Constitution fédérale, dans les constitutions des cantons, et, aujourd'hui, dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Cette compétence a été élargie, sur la base de l'art. 114 Cst., à la protection juridictionnelle des droits politiques que les citoyens exercent en matière d'élections et de votations populaires.

2 / *Son organisation*²

Le Tribunal fédéral se compose de trente juges³ élus pour une période de six ans par le Conseil national et le Conseil des Etats, réunis pour la circonstance en Assemblée fédérale. Est éligible tout citoyen laïc ayant le droit de voter, mais les juges sont en fait des juristes venant des tribunaux supérieurs des cantons, du barreau, de l'enseignement universitaire ou, plus rarement, de la haute administration. L'Assemblée fédérale veille à une représentation équilibrée des cantons, des langues nationales et des tendances politiques. Si les candidatures émanent des partis gouvernementaux⁴, l'indépendance des juges à l'égard de ceux-ci n'en est pas moins absolue. Elle est renforcée par le fait que le législateur a fixé le siège du tribunal à Lausanne⁵ et non dans la capitale fédérale, qu'il a limité le contrôle parlementaire à la haute surveillance de sa gestion, qu'il a étendu la période de fonction des juges au-delà de la législature et qu'il a institué *de facto* leur inamovibilité.

Le Tribunal fédéral exerce ses fonctions juridictionnelles par l'organe de cinq cours composées de cinq à sept membres chacune, soit deux cours de droit public, deux cours civiles et une cour de cassation pénale. Ces cours sont constituées par le Tribunal pour une période de deux ans, mais les juges changent rarement d'affectation. Elles siègent d'ordinaire dans la composition de cinq juges. Les deux cours de droit public siègent cependant dans la composition de trois juges lorsqu'elles statuent sur des contestations qui ne posent pas des questions de principe ; elles siègent dans la composition de sept juges lorsqu'elles statuent sur les recours

2. Elle est réglée dans les grandes lignes par l'OJ et le Règlement du Tribunal fédéral, du 14 décembre 1978 (RTF).

3. Lorsque cela s'avère nécessaire, le Tribunal fédéral peut faire appel à des juges suppléants non permanents. Au nombre de quinze, ceux-ci sont élus de la même façon que les juges ordinaires.

4. Ce sont, depuis plus de trente ans, les Partis radical, démocrate-chrétien, socialiste et démocrate du centre qui réunissent de manière constante environ 75 % des suffrages exprimés lors des élections fédérales. Les candidatures sont présentées aux groupes parlementaires de ces partis, qui les soumettent à une commission interne de juristes ; les groupes font à l'Assemblée fédérale une proposition commune qui est rarement combattue.

5. C'est à Lucerne que siège le Tribunal fédéral des assurances, composé de neuf juges, dont le statut est identique à celui des juges fédéraux. Ce Tribunal, entièrement distinct, constitue la cour des assurances sociales de la Confédération.

formés contre des actes législatifs cantonaux et contre la décision de consulter les électeurs d'un canton ou le refus de leur soumettre une affaire. En matière de droit constitutionnel et de droit administratif, les causes dont la solution est manifeste sont toutefois — quelle que soit la cour qui s'en occupe — tranchées par trois juges, en procédure sommaire et par *voie de circulation*⁶. Chaque cour est présidée par l'un de ses membres les plus anciens, désigné par le Tribunal pour une période renouvelable de deux ans. L'ensemble du Tribunal fédéral est présidé par l'un des présidents de cour que l'Assemblée fédérale élit à cette charge pour une période non renouvelable de deux ans. Ce magistrat dirige une commission administrative investie des tâches ordinaires de gestion ; pour le surplus, c'est un *primus inter pares*, dont le rôle est avant tout représentatif.

Le traitement des affaires est confié à un juge délégué qui présente une proposition de jugement, après avoir, le cas échéant, complété l'instruction. Hormis les cas où l'affaire est liquidée par *voie de circulation*, les cours de droit public et les cours civiles discutent cette proposition et se prononcent sur elle dans une *séance publique* au cours de laquelle chaque juge s'exprime dans sa langue nationale. Il n'en va différemment que dans les causes disciplinaires et dans celles où le huis clos a été ordonné. Dans les contestations fiscales, seuls les parties et leurs représentants peuvent assister à la délibération et au vote de la cour. La rédaction définitive des arrêts est confiée à des greffiers ou à des secrétaires-juristes qui assistent à la délibération avec voix consultative. Les juges disposent en outre de collaborateurs personnels.

Les arrêts les plus importants du Tribunal fédéral sont publiés dans un recueil officiel ; ils constituent annuellement, aujourd'hui, un volume divisé en six tomes⁷. L'information du grand public sur l'évolution de la jurisprudence est assurée par des journalistes accrédités.

II — LA JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE DU TRIBUNAL FÉDÉRAL

1 / Généralités

Les réclamations pour violation des droits constitutionnels des citoyens au sens de l'art. 113 Cst. sont portées devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit public institué aux art. 84 s. OJ. C'est là un moyen de

6. La cour statue sans se réunir ; la proposition du juge rapporteur et le dossier de la cause passent d'un juge à l'autre, chacun émettant son opinion par écrit.

7. Le recueil officiel s'abrège : ATF (Arrêts du Tribunal fédéral suisse). Les matières traitées sont ainsi réparties entre les tomes : Ia, droit constitutionnel ; Ib, droit administratif ; II, droit civil ; III, poursuite pour dettes et faillite ; IV, droit pénal ; V, assurances sociales. Les arrêts sont cités selon le volume, la partie et la page. Exemple : ATF 115 Ia 127. Certains arrêts qui ne sont pas publiés au recueil officiel le sont dans des revues juridiques cantonales étrangères (cf. n. 27 et 28 ci-dessous).

droit extraordinaire à la disposition de tout particulier ou de toute collectivité privée⁸ qui a un intérêt juridique et personnel à l'annulation de l'acte attaqué. Ce recours ne peut être dirigé que contre un acte législatif cantonal ou contre une décision cantonale prise, sous réserve de quelques exceptions, en dernière instance. En vertu des art. 113 al. 3 Cst. et 84 O.J., il n'est pas recevable contre les actes des autorités fédérales.

Ainsi conçue, la juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral n'est pas confiée à l'une de ses cours en particulier. Chacune d'elle est appelée, dans le cadre de ses attributions, à statuer sur des griefs tirés de la violation des droits constitutionnels des citoyens. Celui qui attaque un jugement civil cantonal par la voie d'un recours en réforme⁹, ou celui qui attaque un jugement pénal cantonal par celle d'un pourvoi en nullité¹⁰, peut former en effet, parallèlement à ces moyens ordinaires, un recours de droit public dans lequel il s'en prend soit à l'appréciation des preuves, soit à des irrégularités de procédure. Les cours civiles et la cour de cassation pénale du Tribunal fédéral s'érigent alors en cours constitutionnelles, statuant le plus souvent sur des violations du principe d'égalité (art. 4 Cst.) qui interdit entre autres l'arbitraire dans l'appréciation des preuves et le déni de justice formel, ou sur des critiques qui touchent à la composition régulière des tribunaux (art. 58 et 59 Cst., voire 6 CEDH). La juridiction constitutionnelle est cependant exercée principalement par les deux cours de droit public. La première, composée de sept juges, connaît notamment des recours pour violation des droits politiques, de la garantie de la propriété, de celle du juge naturel, de l'autonomie communale, de la liberté personnelle et des libertés de presse, d'opinion, de réunion et d'association. La deuxième, composée de six juges, connaît notamment des violations de la liberté du commerce et de l'industrie, et des libertés d'établissement, de conscience, de croyance, ainsi que du libre exercice des cultes. La première cour de droit public connaît en outre, à titre subsidiaire, de toutes les violations du principe d'égalité, consacré à l'art. 4 Cst., lorsqu'elles n'entrent pas expressément dans les attributions d'une autre cour.

2 / *L'absence de tout contrôle de la constitutionnalité des actes normatifs de l'Assemblée fédérale*

La juridiction constitutionnelle en Suisse se distingue de celle d'autres Etats comparables par le fait que la législation fédérale échappe à tout contrôle judiciaire de sa conformité à la Constitution. Cette règle, nous l'avons déjà dit¹¹, est déduite de l'art. 113 al. 3 Cst. qui oblige le Tribunal fédéral à appliquer sans réserve les lois et les arrêtés de portée générale

8. Et des collectivités publiques décentralisées, § II/3.

9. Art. 43 s. O.J.

10. Art. 272 s. de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale.

11. § II/1.

votés par l'Assemblée fédérale et à se conformer aux traités internationaux ratifiés par celle-ci. Cette curieuse réserve — qui s'impose également à toutes les autorités, fédérales et cantonales, exécutives et judiciaires — s'explique par l'histoire : limiter le contrôle de la constitutionnalité aux seules lois cantonales était un moyen d'empêcher les cantons conservateurs, vaincus par les armes en 1847 puis par la majorité électorale de 1874, d'entraver le processus de centralisation mis en œuvre par leurs adversaires radicaux. Si la règle a survécu à l'apaisement des esprits et des choses, c'est pour un motif juridique tiré de la souveraineté populaire s'exprimant dans les institutions de la démocratie directe. Les lois et les arrêtés de portée générale adoptés par l'Assemblée fédérale sont en effet soumis au vote du peuple à la demande d'une fraction du corps électoral. Chacun de ces actes est ainsi édicté avec le concours direct des citoyens ou grâce à leur adhésion tacite et il n'appartiendrait pas à un collège de magistrats élus au second degré de défaire ce que le peuple a voulu de la sorte. Cette justification est discutable. Le référendum législatif fédéral n'est que facultatif et les lois soumises au vote du peuple sont peu nombreuses. Lorsque le droit de référendum n'est pas exercé, l'adhésion tacite du peuple est une pure fiction. En cas d'exercice du droit de référendum, le vote favorable du peuple n'est que l'expression de la volonté générale, c'est-à-dire celle de la majorité relativisée par la faiblesse des participations à la plupart de ces scrutins¹². Dans tous les cas, l'acceptation populaire de la loi ne laisse pas présumer qu'elle soit en harmonie avec la constitution, car le débat référendaire ne porte pas sur cette question mais sur la seule opportunité politique du texte discuté. Or la juridiction constitutionnelle a pour tâche la défense des droits individuels qui, pour certains d'entre eux — il suffit de penser au droit de s'exprimer dans sa langue et à la liberté religieuse —, coïncide avec la défense des droits de la minorité. Les institutions de la démocratie directe ne suppléent donc pas à une véritable juridiction constitutionnelle chargée de vérifier si le législateur respecte les droits fondamentaux. La structure même de la juridiction constitutionnelle suisse confirme l'inanité de l'argument démocratique invoqué pour exclure le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales : le recours de droit public est ouvert contre les actes législatifs cantonaux, bien qu'ils soient eux aussi soumis à la sanction du corps électoral par la voie du référendum¹³, ou au vote direct du peuple assemblé (*Landsgemeinde*)¹⁴.

L'immunité dont bénéficie la législation fédérale sur la base de l'art. 113 al. 3 Cst. s'étend aux dispositions du droit cantonal qui ne font qu'exé-

12. 47,7 % des électeurs ont participé à la votation populaire du 6 décembre 1987 (rejet de la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et acceptation d'un arrêté relatif au développement des transports ferroviaires) ; c'était une participation élevée !

13. Obligatoire dans quatorze cantons et facultatif dans les douze autres.

14. Dans les cantons de Nidwald, Obwald, Glaris, Appenzell, Rhodes-extérieures et Rhodes-intérieures.

cuter le droit fédéral¹⁵. Cela va de soi. Les constitutions cantonales échappent elles aussi au contrôle juridictionnel du Tribunal fédéral. C'est une création contestable de la jurisprudence qui s'est fondée sur l'art. 6 al. 1 Cst. aux termes duquel les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs chartes fondamentales¹⁶. Certes, l'Assemblée fédérale n'accorde sa garantie que si l'acte constitutionnel qui lui est soumis ne renferme rien de contraire au droit fédéral. Ce contrôle, qui n'est naturellement pas exempt de toutes préoccupations politiques, n'équivaut cependant pas à celui qu'exerce le juge saisi d'un recours individuel pour violation des droits constitutionnels des citoyens. Après avoir hésité¹⁷, le Tribunal fédéral a consenti une exception à cette règle, sans toutefois sortir du système de l'art. 6 al. 1 Cst. : il examine désormais, à titre préjudiciel, la conformité d'une disposition constitutionnelle cantonale avec les droits individuels garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et avec d'autres normes du droit fédéral, « si le droit de rang supérieur n'était pas encore entré en vigueur au moment où l'Assemblée fédérale a accordé sa garantie à la disposition litigieuse et n'avait donc pas à être pris en considération »¹⁸.

3 / Le contrôle de la constitutionnalité des actes cantonaux

La juridiction constitutionnelle de la Confédération, exercée par le Tribunal fédéral, se réduit ainsi au contrôle des actes de souveraineté des cantons. Elle n'est de surcroît engagée que par un recours de droit public, le droit constitutionnel suisse ignorant tant l'action populaire que la saisine par les autorités étatiques. Cette voie de droit est accessible, on l'a vu¹⁹, aux individus et aux collectivités privées qui ont un intérêt personnel, juridiquement protégé, à l'annulation de l'acte attaqué ; elle est exceptionnellement ouverte aux collectivités publiques décentralisées, agissant en tant que détentrices de la puissance publique, pour la seule défense de leur existence ou de leur autonomie²⁰. Le recours de droit public a pour objet un acte législatif ou une décision particulière. Il suffit, dans le premier cas, que le requérant soit touché dans un intérêt *virtuel*, la norme critiquée

15. ATF 112 Ib 244 (loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, du 16 décembre 1983).

16. ATF 83 I 173 (une disposition de la Constitution vaudoise était interprétée dans le sens d'exclure les femmes du droit de vote, à une époque antérieure à 1971, date de l'introduction du suffrage féminin sur le plan fédéral).

17. ATF 104 Ia 221.

18. ATF 111 Ia 240 s. (non-conformité à l'art. 6 § 1 CEDH de l'exclusion, sans motifs importants, de la publicité des débats pénaux) ; ATF 112 Ia 218 consid. 3a.

19. § II/1.

20. Par exemple : ATF 101 Ia 392 (une commune ne peut se prévaloir de son autonomie pour édicter un règlement n'admettant que les croix comme monuments funéraires dans les cimetières municipaux, car cette règle viole la liberté religieuse).

étant susceptible de lui être appliquée un jour. Dans le second cas, il doit par contre, en principe, se prévaloir de la lésion *actuelle* de ses intérêts tels qu'ils sont protégés par le droit constitutionnel²¹.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois cantonales est abstrait ou concret.

Le contrôle *abstrait* est celui qui vise immédiatement une norme. Appelé aussi direct ou principal, il est centralisé entre les mains du Tribunal fédéral, tout au moins lorsque les cantons — c'est le cas de la plupart d'entre eux — n'ont pas institué leur propre cour constitutionnelle qui doit être saisie au préalable. Il est de type répressif et non préventif : le Tribunal fédéral ne vérifie immédiatement la constitutionnalité d'une loi cantonale que si celle-ci est attaquée dans les trente jours qui suivent son adoption. Le contrôle *concret* vise indirectement la loi critiquée par le biais d'un acte d'application (décision concrète) que son destinataire attaque dans les trente jours de sa notification. Appelé aussi incident ou préjudiciel, ce contrôle est décentralisé : toutes les juridictions des cantons, de même que leurs autorités administratives supérieures, doivent s'assurer d'une part que le droit cantonal appliqué est conforme au droit fédéral et d'autre part qu'il respecte les droits constitutionnels des citoyens. Sous réserve d'exceptions justifiées par des raisons d'économie de procédure, le dépôt d'un recours de droit public pour violation des droits constitutionnels des citoyens est d'ailleurs subordonné à l'épuisement préalable des instances cantonales.

Le Tribunal fédéral n'annule que les normes qui sont attaquées directement devant lui au moment de leur adoption. Il n'annule pas celles qui le sont plus tard par le biais d'un acte d'application ; il se borne à en constater l'inconstitutionnalité. Enervée, selon le mot de Tocqueville, la loi ainsi censurée n'est pas détruite²². Dans le système suisse, elle n'en a pas moins perdu toute la force morale qui en autoriserait encore l'application.

Le rejet d'un grief d'inconstitutionnalité invoqué dans le cadre du contrôle abstrait d'une norme n'empêche pas le requérant de le soulever à nouveau contre la même disposition, lors de son application à un cas d'espèce (contrôle concret). L'arrêt rendu au terme de la procédure de contrôle abstrait n'a ainsi, en quelque sorte et dans cette mesure, qu'une autorité relative de la chose jugée. C'est pourquoi le Tribunal fédéral

21. Pour l'exigence d'un intérêt virtuel, cf. ATF 112 Ia 32 (tous les membres de la profession, de même qu'une association, peuvent recourir contre une loi cantonale réglementant l'exercice de la profession d'architecte). Pour l'exigence d'un intérêt actuel, cf. 110 Ia 141 (celui dont la détention préventive a pris fin pendant la procédure du recours de droit public n'a plus un intérêt actuel et pratique au recours).

22. *De la Démocratie en Amérique*, MDCCCXXXV, vol. I, p. 146 et 228. Sur les notions de contrôle abstrait et de contrôle concret en droit suisse, nous renvoyons à l'ouvrage de Robert Zimmermann, *Le contrôle préjudiciel en droit fédéral et dans les cantons suisses*, Genève, 1987.

fait preuve d'une retenue particulière lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public dirigé immédiatement contre un texte légal au moment de son adoption (contrôle abstrait). Il ne l'annule que si ce texte ne se prête à aucune interprétation conforme à la constitution, mais non s'il est possible d'envisager raisonnablement qu'il soit interprété conformément à celle-ci. Il est en effet rarement possible de prévoir d'emblée tous les effets de l'application d'une loi, même si sa teneur ne paraît guère offrir de marge d'appréciation à l'autorité chargée de l'appliquer. Il se peut qu'un texte semble compatible avec la constitution au regard des circonstances ordinaires de la vie, sans que cela exclût absolument l'éventualité qu'il y soit contraire dans certains cas particuliers : le juge constitutionnel l'annule seulement s'il est manifeste que la perspective d'un contrôle concret ultérieur ne constitue pas une protection suffisante de ses destinataires²³. La nature et la portée des droits individuels en jeu et la gravité de l'atteinte dont ils sont menacés sont, de ce point de vue, décisifs. Ainsi, quand la norme critiquée est susceptible de porter une atteinte particulièrement grave²⁴ aux droits fondamentaux invoqués, le Tribunal fédéral exige de cette norme qu'elle soit une base légale claire et nette.

4 / L'importance pratique de ce contrôle constitutionnel

En dépit des limites que l'art. 113 al. 3 Cst. assigne à sa compétence, le Tribunal fédéral joue pleinement son rôle de cour constitutionnelle. Il définit souverainement le contenu des droits fondamentaux garantis tant sur le plan fédéral que sur le plan cantonal et fixe les règles de base applicables à l'exercice des droits populaires à tous les niveaux. Il ne s'est d'ailleurs pas arrêté au catalogue sommaire dressé il y a plus d'un siècle par le constituant historique, mais a reconnu peu à peu l'existence de nombreux droits individuels non écrits²⁵, telles la garantie de la propriété inscrite plus tard dans le texte constitutionnel, la liberté personnelle, la liberté d'expression, la liberté de réunion ou la liberté de la langue²⁶. Du droit à l'égalité énoncé succinctement à l'art. 4 Cst., il a dégagé une foule de règles qui se sont imposées dans tous les domaines du droit de procédure fédéral et cantonal ou qui sont devenues des normes de comportement élémentaires pour tout détenteur de la puissance publique. On mentionnera simplement à ce titre la prohibition du déni de justice formel, le principe de la proportionnalité des interventions de l'Etat, la sou-

23. ATF 114 Ia 354-355 (loi cantonale exigeant l'accord du représentant légal d'un patient appelé à subir une intervention médicale).

24. C'est le cas de l'incarcération ou du maintien d'un individu en détention préventive, ATF 114 Ia 283.

25. Voir Michel Rossinelli, *Les libertés non écrites*, Genève, 1987 ; André Grisel, *Les droits constitutionnels non écrits, Mélanges Häfelin*, Zurich, 1989, p. 53 s.

26. Sur la nature particulière de ce droit constitutionnel, Charles-Albert Morand, *La liberté de la langue, Mélanges André Grisel*, Neuchâtel, 1983, p. 161 s.

mission des organes de celui-ci à la règle de la bonne foi et l'interdiction de l'arbitraire dont la théorie a influencé la conception des libertés dans d'autres Etats européens²⁷.

III - APPRÉCIATION DU SYSTÈME

L'immunité dont bénéficie le droit fédéral est tempérée par l'obligation qu'a le Tribunal fédéral, lorsqu'il statue en qualité de juge ordinaire de dernière instance, d'interpréter les lois fédérales ou d'en combler les lacunes conformément à la Constitution, c'est-à-dire conformément aux droits constitutionnels dont il a lui-même défini le contenu. L'effet pratique de cette latitude de jugement est particulièrement sensible quand, saisi d'un recours de droit administratif²⁸, il est appelé à examiner en toute liberté si la législation fédérale a été appliquée correctement. Il en va de même lorsque, saisi d'un recours contre un acte d'application d'une ordonnance fédérale d'exécution — englobée dans l'immunité de l'art. 113 al. 3 Cst.²⁹ — il examine si le gouvernement ou l'administration ne sont pas allés au-delà du mandat législatif sur lequel ils prétendent s'être fondés. C'est ainsi que la cour de cassation pénale a admis un pourvoi en nullité dirigé contre le port obligatoire de la ceinture de sécurité, cette restriction controversée de la liberté personnelle n'ayant pas à l'époque pour base une délégation législative assez claire et précise³⁰.

Indépendamment de ce qui précède, le rôle du Tribunal fédéral dans le développement des droits individuels et des droits des minorités n'est guère affecté par l'immunité dont bénéficient les lois fédérales.

Cela est dû pour une large part à la conception du recours de droit public qui, rappelons-le³¹, permet à toute personne lésée juridiquement par un acte quelconque d'une autorité étatique cantonale de l'entreprendre sous les aspects constitutionnels les plus divers devant la Cour suprême de la Confédération³². Or, selon la règle fédéraliste de l'art. 3 Cst., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. Ils légifèrent dans des matières qui peuvent être régies ultérieurement par le droit fédéral, après une révision constitutionnelle. Légiférant dans un domaine nouvellement dévolu à la Confédération, le Parlement central se doit de mettre en œuvre les principes fondamentaux que le Tribunal fédéral a posés en examinant le droit cantonal antérieur. La jurisprudence récente en matière de procréation médica-

27. Claude Rouiller, La protection de l'individu contre l'arbitraire de l'Etat, *Revue de Droit suisse*, 1987, II, p. 225 s., 397 s.

28. Cf. numéro 1 *supra*.

29. ATF 114 V 303.

30. ATF 103 IV 192.

31. § II/1.

32. Le Tribunal fédéral tranche bon an mal an près de 2 000 recours de droit public.

lement assistée³³ influencera par exemple à coup sûr les choix que le législateur fédéral fera en ce domaine. Dans le même sens, l'existence de règles fédérales parallèles n'empêche pas le Tribunal fédéral d'examiner la constitutionnalité de normes cantonales analogues. Il a ainsi jugé contraire à l'égalité des sexes, garantie à l'art. 4 al. 2 Cst., une loi cantonale permettant aux femmes employées dans la fonction publique de prendre leur retraite à soixante-deux ans alors que les hommes ne pouvaient la prendre qu'à l'âge de soixante-cinq ans³⁴ ; ce faisant, il s'est prononcé — indirectement et de manière implicite certes — sur la constitutionnalité d'une règle identique contenue dans le droit fédéral³⁵. Il est vrai que l'immunité de la législation fédérale conduit parfois le juge constitutionnel à plus de prudence. Il lui arrive de renoncer à condamner des lois cantonales à la constitutionnalité douteuse, parce que le législateur fédéral a opté pour une solution semblable : il a jugé compatible avec la liberté personnelle une disposition cantonale — aujourd'hui abrogée — qui soumettait à la décision d'un employé médecin la sortie définitive d'une personne entrée volontairement dans un hôpital psychiatrique ; il s'est référé pour cela au rôle que les règles récentes du code civil sur le placement à des fins d'assistance confient au médecin d'établissement³⁶.

Rendue à propos d'actes cantonaux, la jurisprudence du Tribunal fédéral n'en jouit pas moins d'un consensus traditionnel auprès des deux autres pouvoirs de l'Etat central. Son influence sur l'évolution du droit constitutionnel est par conséquent essentielle. Sans doute l'Assemblée fédérale pourrait-elle dans une large mesure légiférer impunément au mépris des droits fondamentaux ou en donnant à ceux-ci une acception différente de celle que leur donne le Tribunal fédéral. Cela ne se passe toutefois pas ainsi. Le Conseil fédéral a l'obligation légale d'examiner la constitutionnalité des projets de lois qu'il présente au Parlement³⁷ et il le fait toujours en se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'Assemblée fédérale est elle-même soucieuse de ne pas s'en écarter. Pour des raisons évoquées plus haut dans un autre contexte³⁸, ces scrupules du législateur ne sont évidemment pas suffisants pour garantir concrètement les droits constitutionnels des individus et des minorités. Aussi la commission d'experts chargée de préparer un avant-projet de révision totale de la Constitution avait-elle retenu l'idée de soumettre les lois fédérales à un contrôle préjudiciel de leur constitutionnalité³⁹.

33. Arrêt du 15 mars 1989, destiné à la publication, également publié dans *Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ)*, 1989, p. 370 s.

34. Arrêt du 8 novembre 1985, publié dans *Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)*, 1986, p. 482 s.

35. Art. 21 al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946, toujours en vigueur.

36. Arrêt non publié du 28 janvier 1981, en la cause H. et consorts.

37. Art. 43 al. 2 de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962.

38. § II/2.

39. Art. 109 de l'avant-projet.

IV — PERSPECTIVES

L'absence d'un véritable contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois fédérales n'est aujourd'hui plus soutenable. Les grands problèmes sociaux contemporains accélèrent la centralisation législative, et les compétences de la Confédération s'accroissent incessamment au détriment de celles des cantons. Aujourd'hui, c'est l'activité du législateur fédéral, et non plus celle du législateur cantonal, qui constitue la menace potentielle la plus grave pour les droits constitutionnels des citoyens. De ce point de vue, la situation s'est inversée par rapport à ce qu'elle était en 1874.

L'immunité juridictionnelle de la législation fédérale est donc surannée. En ratifiant la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le 28 novembre 1974, la Suisse a accepté la juridiction de la Commission et de la Cour de Strasbourg. Le juge européen contrôle désormais la conformité des lois fédérales aux droits individuels garantis par la Convention lorsqu'il est saisi d'un tel grief par le biais d'un acte d'application. Il devient dès lors difficile de comprendre que le Tribunal fédéral ne puisse en règle générale vérifier lui-même, à titre préjudiciel, la conformité de ces lois à la Convention avant que le juge européen ne soit appelé à le faire. Cette compétence ne devrait-elle pas découler indirectement de l'art. 13 CEDH qui consacre le droit à une instance nationale pour toute violation de la Convention ? Cette étape franchie, la logique ne voudrait-elle pas qu'il en aille de même du contrôle préjudiciel de la conformité des lois fédérales aux garanties constitutionnelles offertes par le droit suisse autonome⁴⁰ ? N'y aurait-il pas sans cela, dans l'optique du législateur fédéral, deux sortes de droits individuels : ceux qu'il pourrait violer impunément en invoquant l'immunité de l'art. 113 al. 3 Cst. et ceux qu'il ne pourrait violer sous peine d'être sanctionné par le juge constitutionnel et, le cas échéant, par le juge européen ? Pour le Tribunal fédéral, les droits consacrés dans la Convention sont en effet de même nature et de même rang que ceux consacrés dans la Constitution⁴¹. Tel est le cas du plus essentiel d'entre eux, la liberté personnelle, qui est autant un droit conventionnel qu'un droit constitutionnel non écrit.

Généraliser la juridiction constitutionnelle en Suisse impliquerait une refonte complète de l'organisation du Tribunal fédéral vieille de cent vingt ans ; ce serait l'occasion de repenser à la base pour la première fois, une institution dont les structures sont aujourd'hui d'une lourdeur qui

40. Sur ce sujet : Giorgio Malinverni, l'article 113 al. 3 de la Constitution fédérale et le contrôle de la conformité des lois fédérales à la Convention européenne des droits de l'homme, *Mélanges Kaufmann*, Berne, 1989, p. 381 s.

41. ATF 101 Ia 69 consid. 2c, 102 Ia 381 consid. 2. Ainsi, la garantie du juge naturel, et en particulier d'un juge impartial et indépendant, est offerte aussi bien par l'art. 58 Cst. que par l'art. 6 par. 1 CEDH, ATF 114 Ia 53 consid. 3a.

n'est guère propice à l'efficacité. Cela nécessiterait en effet la création d'une cour constitutionnelle parfaitement séparée du tribunal actuel. A celui-ci serait réservée la juridiction *ordinaire* supérieure de la Confédération. Ses arrêts pourraient être déférés, sous l'angle de la constitutionnalité — éventuellement après une procédure de sélection rigoureuse — à la nouvelle cour constitutionnelle selon des modalités s'inspirant de solutions éprouvées à l'étranger. Les obstacles psychologiques à une telle réforme ne sont pas négligeables car les Suisses aiment à se singulariser et se méfient autant des idées nouvelles que de celles qu'ils n'ont pas été les premiers à concevoir.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE EN LANGUE FRANÇAISE

- Aubert Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967, Supplément 1982.
- Aubert Jean-François, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berne, 1974.
- Auer Andreas, « ... le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale » : réflexions sur l'art. 113 al. 3 Cst., *Revue de Droit suisse*, 89/1980, I, p. 107 s.
- Auer Andreas, *La juridiction constitutionnelle en Suisse*, Bâle/Francfort-sur-le-Main, 1983.
- Cavin Pierre, Le Tribunal fédéral suisse, *Revue internationale de Droit comparé*, 30/1978, p. 345 s.
- Cohen-Jonathan Gérard, Les réserves à la Convention européenne des droits de l'homme, *Revue générale de Droit international public*, 1989, p. 273 s.
- Grisel André, Le Tribunal fédéral suisse, *Revue de Droit suisse*, 90/1971, p. 385 s.
- Grisel André, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1983.
- Grisel André, Les droits constitutionnels non écrits, *Mélanges Häfelin*, Zurich, 1989, p. 53 s.
- Hottelier Michel, *La Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence du Tribunal fédéral*, Genève, 1985.
- Knapp Blaise, *Précis de droit administratif*, 3^e éd., 1988, Bâle/Francfort-sur-le-Main.
- Malinverni Giorgio, Wildhaber Luzius, La pratique suisse relative à la Convention européenne des droits de l'homme, *Annuaire suisse de droit international*, 1988, p. 261 s.
- Malinverni Giorgio, L'article 113 al. 3 de la Constitution fédérale et le contrôle de la conformité des lois fédérales à la Convention européenne des droits de l'homme, *Mélanges Kaufmann*, Berne, 1989, p. 381 s.
- Morand Charles-Albert, La liberté de la langue, *Mélanges Grisel*, Neuchâtel, 1983, p. 161 s.
- Mueller Jörg Paul, *Eléments d'une théorie suisse des droits fondamentaux*, Berne, 1983.
- Rappard William E., *La Constitution fédérale de la Suisse (1848-1948)*, Neuchâtel, 1948.
- Rossinelli Michel, *Les libertés non écrites*, Genève, 1987.
- Rouiller Claude, La protection de l'individu contre l'arbitraire de l'Etat, *Revue de Droit suisse*, 106/1987, II, p. 225 s.
- Zimmermann Robert, *Le contrôle préjudiciel en droit fédéral et dans les cantons suisses*, Genève, 1987.

Repères étrangers

1^{er} janvier - 31 mars 1990

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

AFRIQUE DU SUD

2 et 11 février 1990 : *Partis politiques*. — Le président de l'Afrique du Sud, M. Frederik de Klerk, annonce en ouvrant la session du parlement la légalisation de l'African National Congress, fondé en 1912 et interdit depuis le 8 avril 1960, la suppression des restrictions à l'activité de l'UDF (Front démocratique uni) et de 32 autres organisations, et la prochaine libération de Nelson Rolihlahla Mandela, âgé de soixante et onze ans. Celui-ci, arrêté le 5 août 1962, puis condamné le 12 juin 1964 à la prison à vie, est libéré le 11 février 1990 (*Le Monde*, 13 février 1990 ; *Libération* 3-4 février 1990).

AUSTRALIE

24 mars 1990 : *Elections législatives*. Avancées de près de deux mois par le Premier ministre australien, M. Robert James Lee (Bob) Hawke, les élections anticipées de la Chambre des représentants ont permis aux travaillistes de se maintenir au pouvoir, qu'ils détiennent depuis 1983. Sur un total de 148 sièges, le Labour, avec 77 députés, devance en effet la coalition du Parti libéral et du Parti national conduite par M. Andrew Peacock de 7 sièges contre 18 à l'issue du scrutin du 11 juillet 1987. M. Hawke est ainsi assuré d'être reconduit dans ses fonctions de Premier ministre (*Le Monde*, 30 mars 1990).

* Faculté de Droit et des Sciences sociales de l'Université de Poitiers.

BULGARIE

Du 15 janvier : *Parti communiste*. Conformément à la promesse faite par le nouveau chef d'Etat, M. Petar Mladenov (cf. *RE*, 53), l'Assemblée nationale abolit l'article 1 de la Constitution bulgare sur le rôle dirigeant du Parti communiste (*Le Monde*, 16 janvier 1990).

8 février 1990 : *Gouvernement*. Un nouveau Gouvernement, présidé par M. Andreï Loukanov, est constitué. Il ne comprend que des communistes, après le refus de l'opposition de participer à un cabinet d'union nationale (*Le Monde*, 3 et 9 février 1990).

ESPAGNE

15 février 1990 : *Autonomie*. Le syndrome lituanien est-il en train de gagner l'Europe de l'Ouest ? Le Parlement autonome basque se prononce en faveur du droit à l'autodétermination du peuple basque par 38 voix sur 75 à la suite d'un débat mouvementé. Cependant, ce texte n'implique pas encore une sécession de la région (*Le Monde*, 17 février 1990).

25 mars 1990 : *Elections législatives*. Dans le tableau présentant les résultats des élections législatives du 29 octobre 1989, une erreur typographique a attribué 157 sièges au PSOE au lieu des 175 qu'il détient réellement. En ne parvenant pas à remporter l'élection législative partielle de Melilla (enclave espagnole au Maroc), le PSOE n'atteint pas la majorité absolue aux Cortès (*Le Monde*, 6 mars 1990).

GRANDE-BRETAGNE

13 mars 1990 : *Vie politique*. Mme Margaret Thatcher doit faire face à de nombreuses difficultés. Les démissions successives de ses ministres, les remous suscités par la Poll tax (impôt local) entraînent l'agitation de la vie politique. Le 13 mars, les débats à la Chambre des communes prennent une telle intensité que le speaker est obligé de lever la séance, alors que le Gouvernement est mis en minorité.

Le 22 mars, le Parti conservateur perd le siège de Mid-Staffordshire que les tories détenaient depuis soixante ans. En outre, ce résultat est acquis avec une différence de majorité par rapport à l'élection précédente qui est la plus importante que l'on ait enregistrée depuis 1930 (*Le Monde*, 16 et 24 mars 1990).

GRÈCE

13 février 1990 : *Gouvernement et union nationale*. Le Gouvernement constitué au lendemain des élections législatives de novembre dernier (cf. *RE*, 53) a été de courte durée. En désaccord sur certains projets

politiques, notamment la réforme fiscale, les chefs des trois grands partis politiques grecs — MM. Constantin Mitsotakis (conservateur), Andréas Papandréou (socialiste) et Harilaos Florakis (communiste) ont décidé de retirer leurs ministres du Gouvernement présidé par M. Xenophon Zolotas.

Celui-ci a constitué un nouveau cabinet composé de personnalités non politiques, qui restera en place jusqu'aux élections législatives du 8 avril, les troisièmes en moins d'un an (*Le Monde*, 14 février 1990).

12 mars 1990 : *Dissolution*. Pour tenter de sortir de l'impasse née de l'impossibilité de désigner un Président de la République, le Parlement a été dissous le 12 mars (*Le Monde*, 14 mars 1990).

HAÏTI

Du 13 au 21 mars 1990 : *Chef d'Etat*. Face à une situation difficile, le général Prosper Avril, au pouvoir depuis le 17 septembre 1988 (cf. *RE*, 48), qui avait dû proclamer l'état de siège le 24 janvier puis le lever le 29, est acculé à la démission le 20 mars. Il est remplacé par Mme Ertha Pascal Trouillet qui forme un Gouvernement transitoire, sous le contrôle d'un Conseil d'Etat dans lequel ne figure aucun militaire (*Le Monde*, 13, 14, 18-19 et 21 mars 1990).

HONGRIE

Elections législatives : La Hongrie, dont l'évolution démocratique a été préparée depuis plus longtemps que les autres pays de l'Europe de l'Est, a connu ses premières élections législatives générales.

Celles-ci, qui se déroulent sur deux tours selon un mode de scrutin complexe, n'ont vu, à l'issue du premier tour, que l'attribution de cinq sièges. On note cependant une très forte avance du Forum démocratique hongrois (MDF), suivi de près cependant par l'Alliance des démocrates libres.

Nous rendrons compte, dans la prochaine chronique, des résultats définitifs de cette importante consultation (*Le Monde*, 29 mars 1990).

ISRAËL

13 et 15 mars 1990 : *Gouvernement*. C'est la fin des cinq années et demie de majorité d'union nationale entre le Likoud de M. Itzhak Shamir et le Parti travailliste de M. Shimon Pérès. Le 13 mars, M. Shamir destitue M. Shimon Pérès de ses fonctions de Premier ministre adjoint et de ministre des finances, ce qui entraîne le départ des autres ministres travaillistes du Gouvernement.

Le 15 mars, pour la première fois en Israël, une motion de censure à

l'encontre d'un gouvernement a été adoptée par 60 voix contre 55, les cinq députés du Shas s'étant abstenus. Elle traduit le désaccord entre les deux grands partis de la vie politique israélienne sur le processus de paix à engager.

Le président de l'Etat, M. Haim Herzog, a chargé le leader du Parti travailliste, M. Shimon Pérès, de former le prochain gouvernement. Il avait déjà exercé la fonction de président du conseil de 1984 à 1986. Mais la tâche semble difficile cette fois-ci (*Le Monde*, 17 et 22 mars 1990).

JAPON

18 février 1990 : *Elections législatives*. Malgré sa défaite aux élections sénatoriales de juillet 1989 (cf. *RE*, 52), en dépit de ses divisions internes et des scandales impliquant certains de ses principaux leaders, le Parti libéral démocrate (PLD) réaffirme sa domination dans la vie politique japonaise en remportant une fois de plus, et ce depuis trente-cinq ans, la victoire aux élections législatives. Il obtient une vingtaine de sièges de plus que la majorité absolue. Néanmoins, le Parti socialiste (PSJ) de Mme Takako Doï, avec un gain de 51 sièges, retrouve la force qu'il avait à la fin des années 60. Cette progression, aux dépens des centristes (le Komeito perd 11 sièges et les sociaux-démocrates 12), pourrait se traduire par un retour à une bipolarisation comme dans les années 50-60.

Composition de la Chambre des représentants à la suite des élections législatives du 18 février 1990 (*Le Monde*, 20-21 février 1990) :

Partis	Nombre de sièges obtenus en février 1990	Par rapport à juillet 1986
Parti libéral démocrate (PLD)	275	— 25
Nouveau club libéral (NCL)*		— 5
Parti socialiste japonais (PSJ)	136	+ 51
Parti centriste (Komeito)	45	— 11
Parti communiste japonais (PCJ)	16	— 10
Parti social-démocrate (PSD)	14	— 2
Parti d'union social-démocrate (Shaminren)	4	—
Parti du progrès	1	+ 1
Indépendants	21	+ 12
Total	512	

*NCL = Nouveau Club libéral. Née d'une scission au sein du PLD en 1976 à la suite du scandale Lockheed, cette petite formation a participé au Gouvernement en 1983 : elle a disparu lors des sénatoriales de juillet, ses membres retournant au PLD.

27 février 1990 : *Gouvernement*. M. Toshiki Kaifu, président du Parti libéral démocrate, a été réélu Premier ministre par la seule Chambre des représentants par 286 voix contre 146 à Mme Doï, présidente du Parti socialiste. La composition du nouveau Gouvernement reflète le rapport de forces entre les clans du PLD (*Le Monde*, 28 février et 1^{er} mars 1990).

MONGOLIE

Du 18 février au 23 mars 1990 : *Vie politique*. La formation d'un parti d'opposition, le Parti démocratique de Mongolie, marque la fin du monopole du Parti communiste (Parti populaire révolutionnaire mongol) (*Le Monde*, 14 et 20 février 1990).

Le 23 mars, les 368 députés du Grand Khoural adoptent à l'unanimité un amendement supprimant le rôle dirigeant du Parti révolutionnaire du peuple mongol, mettant fin à soixante-six ans de règne de Parti unique dans la plus ancienne démocratie populaire socialiste du monde après l'URSS (*Le Monde*, 25 et 26 mars 1990).

NAMIBIE

9 février et 21 mars : *Constitution et indépendance*. Le 21 mars, la Namibie accède officiellement à l'indépendance. Elle deviendra le 160^e membre de l'ONU.

Auparavant, l'Assemblée constituante, élue en novembre dernier et dominée par l'Organisation du Peuple du Sud-Ouest africain (SWAPO), avait approuvé le 9 février une constitution qui instaure le multipartisme et garantit les droits fondamentaux du citoyen. Elle constitutionnalise l'abolition de la peine de mort. Elle avait désigné, le 16 février, à l'unanimité, M. Sam Nujoma, chef de la SWAPO, pour devenir le premier Président namibien (*Le Monde*, 10-11 et 17 février 1990).

NICARAGUA

23 et 24 février 1989 : *Elections présidentielles et législatives*. Mme Violeta Barrios de Chamorro, candidate de l'Union nationale d'opposition (UNO), accède à la Présidence de la République avec 54,7 % des suffrages contre 40,8 % à M. Daniel Ortega, dirigeant du Front sandiniste de Libération nationale (FSLN), au pouvoir depuis 1979 et qui avait mis fin à quarante-trois ans de dictature de la famille Somoza.

L'UNO confirme sa victoire en remportant 51 sièges sur 112 à l'Assemblée contre 39 au FSLN, qui conserve ainsi la possibilité de bloquer toute réforme constitutionnelle (*Le Monde*, 27 et 28 février, 6 mars 1990 ; *Journal des élections*, avril-mai 1990).

POLOGNE

28 février 1990 : *Parti communiste*. Lors du XI^e Congrès du Parti ouvrier unifié (POUP, communiste), il est décidé la dissolution du parti et la création de la « Social-démocratie de la République de Pologne » pour le remplacer. M. Aleksander Kwaniewski en est élu président et Lezek Miller en est élu secrétaire général. Le secrétaire général du POUP, Mieczyslaw Rakowski, a renoncé à présenter sa candidature. Un groupe réformateur animé par Tadeusz Fiszbach fait scission et crée l'Union sociale-démocrate de Pologne (*Le Monde*, 30 janvier 1990).

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE ALLEMANDE

28 janvier et 5 février 1990 : *Gouvernement*. A la suite de la réunion de la table ronde, la décision est prise d'avancer les élections législatives du 6 mai au 18 mars et de former un Gouvernement de « responsabilités nationales » qui devra assurer les affaires courantes. Celui-ci, constitué le 5 février, comprend des représentants de l'opposition et est toujours dirigé par M. Hans Modrow (*Le Monde*, 30 janvier et 7 février 1990).

18 mars 1990 : *Elections législatives*. A la suite des événements de l'hiver dernier (cf. RE, 53), les premières élections législatives libres en RDA depuis 1933 se sont soldées par la victoire du Parti chrétien démocrate (CDU) (40,91 % de voix et 164 sièges) de M. Lothar de Maizière qui dirigera le nouveau Gouvernement qui sera constitué en avril prochain. Le nouveau leader de la RDA avait dû remplacer M. Gerald Gotting à la tête de la CDU en raison des liens trop peu distants que ce dernier entretenait avec le régime précédent.

La coalition électorale, l'Alliance pour l'Allemagne, qui regroupe le Parti chrétien démocrate (CDU), l'Union sociale allemande (DSU) et le Renouveau démocratique, frôle la majorité absolue avec 193 des 400 sièges à la Chambre du peuple.

L'ancien Parti communiste rénové, le Parti du socialisme démocratique (PDS), réalise cependant un score important en recueillant 16,33 % des voix et en obtenant 65 sièges.

Ces résultats démentent les sondages réalisés qui donnaient les sociaux-démocrates favoris à ces élections (*Le Monde*, 20 mars 1990).

Partis	Voix	%	Sièges
CDU (Union chrétienne démocrate)	4 694 636	40,91	164 25 4 } 193
DSU (Union sociale allemande)	724 760	6,32	
DA (Renouveau démocratique)	105 251	0,92	
SPD (Parti social-démocrate d'Allemagne)	2 506 151	21,84	87
PDS (Parti du socialisme démocratique, ex-PC)	1 873 666	16,33	65
DFP-LPD			
FDP (Fédération des démocrates libéraux, les libéraux)	606 283	5,28	21
NF-DJ-IFM (Alliance 90 : Nouveau Forum, Démocratie maintenant, Initiative pour la liberté et les droits de l'homme)	333 005	2,90	12
DBD (Parti paysan démocratique d'Allemagne)	250 943	2,19	9
GRUNE/UFV (Parti vert + Union indépendante des femmes)	225 234	1,96	8
NDPD (Parti national démocratique d'Allemagne)	44 435	0,39	2
VL (Alliance d'action de la gauche unie, les œillets-marxistes)	20 180	0,18	1
AJL (Liste alternative de la Jeunesse communiste)	14 573	0,13	1
DFD (Fédération démocratique des femmes d'Allemagne)	38 088	0,33	1
CHRISTL (Ligue chrétienne)	10 699	0,09	0
KPD (Parti communiste d'Allemagne)	8 836	0,08	0
USPD (Parti social-démocrate indépendant d'Allemagne)	3 891	0,03	0
EFP (Parti fédéraliste européen, Parti de l'Europe)	3 690	0,03	0
UVP (Parti populiste indépendant)	2 999	0,03	0
DBU (Union Allemande des buveurs de bière) (<i>sic</i>)	2 534	0,02	0
spAD (Parti ouvrier spartakiste d'Allemagne)	2 396	0,02	0
Einheit Jetzt (L'Unité maintenant)	2 356	0,02	0
BSA (Fédération des travailleurs socialistes, section allemande de la 4 ^e)	374	0,00	0
VAA (Union des cercles de travail pour la politique de l'emploi et la démocratie)	373	0,00	0
Eu der DDR (Union européenne de la RDA)	0	0,00	0

* Allianz für Deutschland (Alliance pour l'Allemagne) (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 mars 1990).

ROUMANIE

Du 2 janvier au 28 février 1990 : *Révolution populaire*. — Durant tout le mois de janvier, le Front de Salut national, constitué lors de la Révolution de décembre dernier (cf. *RE*, 53), est soumis à la pression populaire qui lui reproche d'être trop proche des anciens dirigeants et de détenir le monopole du pouvoir. Après avoir consacré le 12 janvier « la mise hors la loi » du Parti communiste roumain et l'organisation d'un référendum sur le rétablissement de la peine de mort, il revient le 17 sur ces deux décisions. Il fixe au 20 mai le vote des élections libres. Les manifestations s'amplifiant, il finit par accepter le 9 février d'associer l'opposition au pouvoir, en s'effaçant devant un Conseil provisoire d'union nationale (CPUN) de 253 membres, dont la présidence reste toutefois confiée à M. Ian Iliescu, le 13, celui-ci étant déjà à la tête du CFSN depuis le 22 décembre dernier (*Le Monde*, 14, 15, 16, 19, 20, 25 janvier et 2 février 1990).

SUÈDE

Du 15 au 28 février 1990 : *Gouvernement*. Le Gouvernement social-démocrate de M. Ingvar Carlsson, constitué après les élections législatives de septembre 1988 (cf. *RE*, 48), démissionne après avoir été mis en minorité, le 15 février, au Riksdag, sur un projet de plan d'austérité (190 voix contre 153 et 6 abstentions).

Deux semaines plus tard, le même Premier ministre bénéficie d'un vote d'investiture favorable (175 voix pour, 101 contre et 59 abstentions) et constitue un nouveau gouvernement social-démocrate, toujours minoritaire (*Le Monde*, 17, 21, 24 et 28 février 1990).

SUISSE

Du 19 au 23 février 1990 : *Gouvernement*. Ancien ministre de la justice et de la police, Mme Elisabeth Kopp, qui avait dû démissionner pour avoir averti son mari que celui-ci faisait l'objet d'une enquête par la police fédérale (cf. *RE*, 50), a comparu devant le Tribunal fédéral de Lausanne pour violation du secret de fonction. Le procès s'est terminé par un acquittement (*Le Monde*, 20 au 25-26 février 1990).

TAIWAN

21 mars 1990 : *Président de la République*. M. Lee Teng-Hui, qui avait remplacé Jiang Jimguo à son décès en 1988 (cf. *RE*, 46), est réélu par le Parlement de Taiwan (*Le Monde*, 21 et 22 mars 1990).

TCHÉCOSLOVAQUIE

30 janvier 1990 : *Parti communiste*. Dans la logique des réformes engagées en décembre 1989 (cf. *RE*, 53), le Parlement tchécoslovaque décide de mettre fin à plus de quarante ans de domination communiste en son sein. Il désigne par cooptation 120 nouveaux députés pour remplacer des exclus ou démissionnaires. Les communistes ne détiennent plus que 138 sièges sur 350 (*Le Monde*, 1^{er} février 1990).

29 mars 1990 : *Appellation de la République*. Illustration des difficultés de cohabitation entre les Slovaques et les Tchèques, l'assemblée fédérale débat pendant douze heures sur le nom du pays. Finalement, il est décidé que la République fédérative sera « tchécoslovaque » en tchèque et « tchéco-slovaque » en slovaque (*Le Monde*, 31 mars 1990).

UNION SOVIÉTIQUE

11 mars 1990 : *Républiques*. Les tendances révisionnistes qui se manifestent dans de nombreuses Républiques soviétiques connaissent un état d'avancement plus poussé en Lituanie.

A la suite des élections au Soviet suprême de Lituanie les 24 février et 4 mars, marquées par la victoire écrasante des indépendantistes, le nouveau Parlement de la République proclame le 11 mars l'indépendance. Après que M. Gorbatchev eut déclaré illégale une telle proclamation, un certain nombre de mesures de pression ont été prises par les autorités de Moscou sans que cela n'entrave la détermination des Lituaniens. L'exemple va être suivi par l'Estonie. Le Parti communiste estonien, à l'instar de celui de la Lituanie, s'est séparé le 25 mars du Parti communiste soviétique. Le 30 mars, le Parlement estonien, sans proclamer immédiatement l'indépendance, entame par un vote « le processus de restauration de l'indépendance » (*Le Monde*, 25, 26 février, 6, 7, 13, 14, 18, 19, 20, 27 mars, 1^{er} et 2 avril 1990).

12 et 13 mars 1990 : *Révision de la constitution*. M. Mikhaïl Gorbatchev poursuit les révisions constitutionnelles précédemment engagées depuis 1988 (cf. *RE*, 49, 51 et 53). Mais cette fois, c'est un véritable bouleversement institutionnel qui a été adopté, sur sa proposition, par le Congrès des députés soviétiques. Les réformes portent sur trois points essentiels :

1 / Abrogation de l'article 6 de la Constitution qui garantissait le rôle dirigeant du Parti communiste de l'Union soviétique. C'est donc l'abolition du monopole et de la primauté du PCUS et la reconnaissance du pluripartisme qui sont désormais adoptés par 1 771 voix contre 164 et 74 abstentions.

2 / Renforcement de la fonction présidentielle : le président de l'URSS est désormais doté de pouvoirs importants. Il nomme un Premier ministre responsable devant le Parlement, il dispose d'un droit de veto qui s'exerce

à l'encontre des lois votées par le Parlement et qui peut être levé à la majorité des deux tiers par le Soviet suprême. Il détient la possibilité de légiférer par décrets. Il a le titre de chef des armées.

Il est assisté par deux organes consultatifs : le Conseil présidentiel qui, à l'image du Conseil de sécurité américain, doit l'assister dans l'élaboration des décisions les plus importantes dans les domaines de la politique intérieure et étrangère. L'autre est le Conseil de la Fédération où siègeront les dirigeants des Républiques. Le président est élu en principe au suffrage universel direct. Néanmoins, le premier titulaire de cette fonction, M. Mikhaïl Gorbatchev lui-même, a été désigné par le Congrès des députés soviétiques le 15 mars 1990 à une majorité réduite (1 329 voix contre 495 et 54 bulletins nuls et 372 députés ne prenant pas part au vote).

C'est Anatoli Loukianov qui le remplace à la tête du Soviet suprême.

3 / Le 14 mars, le Congrès adopte à une écrasante majorité (1 771 voix contre 164 et 14 abstentions) une loi reconnaissant « la propriété du citoyen » à côté de la « propriété publique » et de celle de l'Etat (*Le Monde*, 7, 9 février, 1^{er}, 7, 8, 15, 16, 17, 27 mars 1990).

Lorsqu'en 1985 Pouvoirs a ouvert une rubrique destinée à fournir une information régulière sur la vie politique à l'étranger, les « chroniques » étaient limitées aux grandes démocraties occidentales tant il semblait de peu d'utilité de décrire le jeu continu des systèmes fondés sur le marxisme. Crises et remises en cause placent aujourd'hui ces pays au premier plan de l'actualité, ils retrouvent ou inventent par des voies originales la démocratie. Aussi, à partir de ce numéro deux nouvelles chroniques, consacrées respectivement à l'URSS et aux pays de l'Est européen, viendront s'ajouter aux précédentes.

Lettre de Moscou.

A la difficile conquête de l'Etat

MARIE MENDRAS*

L'année 1989 a été en Union soviétique *l'année du parlementarisme*. Les dirigeants de l'Etat-parti ont cherché dans le nouveau Congrès des députés du peuple et l'activité législative du Soviet suprême une source de légitimité démocratique. Aussitôt en place, les nouvelles institutions parlementaires se sont heurtées à un système de gouvernement toujours centralisé, marqué d'arbitraire, et à un Etat fédéral menacé d'éclatement.

De fait, l'année 1990 s'affirme comme *l'année de la remise en question de l'Etat soviétique* dans son intégrité territoriale, son identité juridico-politique et ses institutions de gouvernement. Les événements qui devaient dominer l'actualité politique en cette année 1990 — Gorbatchev président, le pluralisme constitutionnel — sont dépassés par les forces centrifuges qui, des parlements républicains aux soviets municipaux, fragilisent la nouvelle construction institutionnelle de l'URSS avant même qu'elle ne soit édifiée.

Le refus des parlementaires lituaniens de participer, en mars 1990, à l'élection du Président de l'URSS (considéré comme le Président d'un pays étranger puisque la Lituanie venait de réaffirmer son indépendance par le vote de son parlement le 11 mars) est l'illustration la plus spectaculaire d'un processus généralisé d'effritement de l'entité fédérale et de son autorité sur les citoyens.

* Chargée de recherche au CNRS et au CERI (Fondation Nationale des Sciences Politiques).

Mikhaïl Gorbatchev s'est lancé à la conquête de l'Etat et des valeurs démocratiques que l'Etat représente idéalement. La chronique politique de l'année 1989 et des six premiers mois de 1990 montre que l'objet de conquête — l'Etat, ses institutions et ses citoyens — ne se laisse pas facilement saisir.

« *Tout le pouvoir aux soviets !* »

Tel est le maître mot de la campagne parlementaire de l'année 1989. Pour « sortir du totalitarisme » imposé par un Parti communiste tout-puissant, la direction gorbatchévienne décide de redonner vie aux soviets (soviet signifie « conseil » en russe) hérités des révolutions de février 1905 et février 1917 puis développés par les bolcheviks après la révolution d'octobre 1917 comme les bases institutionnelles du nouvel Etat révolutionnaire. Dans le système soviétique, chaque entité territoriale-administrative, de la commune à la république fédérée, est représentée par un soviet. L'Etat fédéral mis en place en 1922 est lui aussi représenté par un soviet, le Soviet suprême, dont le président a la fonction de chef d'Etat (jusqu'à la réforme de mars 1990 qui institue un poste de président, chef de l'exécutif).

Ces soviets ont donné son appellation à l'URSS : Union des Républiques Socialistes Soviétiques. Pourtant, dès la fin de la guerre civile et la confirmation du pouvoir bolchevique, les soviets sont muselés. Aucun moyen financier ne leur est donné et ils deviennent de simples potiches d'un Etat prétendument démocratique car dirigé par le Parti communiste, « avant-garde du prolétariat ». Les réunions du Soviet suprême de l'URSS jusqu'à l'année 1988 se réduisaient à des séances protocolaires d'enregistrement des lois rédigées par les instances du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS).

La politique gorbatchévienne de renouveau des soviets et des institutions parlementaires s'organisait en 1988 autour de trois grandes idées : l'Etat de droit, la responsabilisation économique, la légitimation du pouvoir personnel de Gorbatchev. Derrière ces projets se profilait la remise en question du rôle du PCUS et de sa nomenclature dans le système de pouvoir. Motivé par un programme de modernisation de l'URSS dans tous les domaines, économique, institutionnel, culturel, diplomatique, Gorbatchev a voulu « démocratiser » les moyens de gouvernement et opérer une réconciliation des dirigeants avec « le peuple » (observons que la notion de « peuple » est toujours au cœur de la réflexion politique en URSS alors qu'elle a disparu dans les démocraties occidentales). Il a aussi cherché, par là même, à obtenir la reconnaissance et le soutien des Etats occidentaux.

L'Etat de droit signifiait d'abord la fin de l'arbitraire, la libération des détenus politiques, l'éclosion d'une vie publique et d'une presse plus ouverte, la révision et le respect des lois. Ainsi, l'URSS s'est engagée dans une intense activité parlementaire bien avant la révision des institutions et l'élection du nouveau Congrès des députés du peuple au printemps 1989.

L'esprit légahiste a contribué à une approche législative et administrative de la réforme économique : lois sur l'agriculture, sur l'entreprise d'Etat, sur les coopératives, pour ne citer que quelques-uns des textes votés en 1986-1988, auxquels se sont ajoutés de très nombreux décrets du gouvernement et résolutions du parti. En donnant des « garanties juridiques » aux acteurs économiques, le pouvoir espérait responsabiliser ces derniers et desserrer l'étau de l'appareil du parti sur l'appareil de production. Les résultats n'ont pas suivi, dévoilant au grand jour l'impossibilité de réformer un système d'économie administrée par lois et décrets uniquement. Les mécanismes proprement économiques faisaient toujours défaut, ce qui a conduit aux débats actuels sur l'introduction « régulée » du marché.

Les tâtonnements dans la réforme économique et dans la recherche de « l'Etat de droit » ont été menés sur le fond d'une lutte de pouvoir au sommet. En effet, Mikhaïl Gorbatchev a fait de la *perestroïka* sa meilleure arme de conquête du pouvoir. Aucun de ses pairs au Politburo et au Comité central du PCUS ne pouvait s'opposer ouvertement à la nécessité de rénover le système soviétique car cela aurait signifié un auto-satisfecit à l'égard de la situation peu brillante héritée des prédécesseurs. Donc, le ralliement à la *perestroïka*, nouvelle ligne politique du PCUS, s'est révélé obligatoire. Gorbatchev s'imposait alors comme l'unique alternative¹. Pas de retour en arrière possible car le fantôme du stalinisme planait, opportunément grandi par Gorbatchev.

Cependant, le secrétaire général du parti s'est trouvé pris entre le marteau et l'enclume. Il devait son pouvoir à ses pairs au Kremlin et à toute la nomenclature du PCUS. Cette dépendance l'enfermait dans un système de direction collégiale et de soumission à la volonté du groupe dirigeant. Dès 1988, Gorbatchev a cherché à se libérer de cette tutelle. A alors commencé la marche vers le pouvoir présidentiel dont l'accompagnateur obligé était un Parlement digne de ce nom.

Le nouveau Parlement

C'est à la tribune du Parti communiste, au cours de la XIX^e Conférence de juin 1988, que Mikhaïl Gorbatchev a affirmé ses ambitions présidentielles, attaqué la mainmise du parti sur le Gouvernement, défendu le principe des candidatures multiples pour des élections à bulletin secret, et proposé la création d'un grand forum parlementaire. La réforme institutionnelle est donc bien venue du Parti communiste et de son secrétaire général. Le fait ne doit pas surprendre puisque le PCUS était en 1988 la seule instance politique détenant *de facto* la totalité des pouvoirs. La

1. « Il n'y a pas d'alternative » à la *perestroïka* était le cri de ralliement des intellectuels moscovites à Gorbatchev en 1987-1988. Cf. en particulier le recueil de textes publié sous la direction de l'historien Iouri Afanassiev et intitulé *Inogo ne dano (Il n'y a pas d'autre voie)*, Moscou, Editions du Progrès, 1988.

réforme venait « d'en haut », comme à d'autres époques de l'histoire russe et soviétique².

Le 1^{er} octobre 1988, Mikhaïl Gorbatchev succède à Andrei Gromyko au poste de président du Présidium du Soviet suprême de l'URSS, fonction alors essentiellement honorifique. Mais Gorbatchev utilisera la présidence du Parlement pour accélérer les réformes institutionnelles.

Le 1^{er} décembre 1988, le Soviet suprême adopte une loi de révision constitutionnelle et une loi électorale sur l'élection des futurs députés du peuple³. La loi de révision donne naissance à un système parlementaire « à deux étages » : un Congrès des députés du peuple composé de 2 250 membres et un Soviet suprême composé de 542 députés issus du Congrès et élus par lui. Le nouveau Soviet suprême diffère de l'ancien par le mode d'élection et par ses fonctions mais il reste composé de deux chambres, le Soviet de l'Union et le Soviet des nationalités.

Les principales fonctions du Congrès des députés du peuple, stipulées dans le nouvel article 108 de la Constitution, sont l'adoption et la révision de la Constitution, l'élection des députés au Soviet suprême, l'élection du président du Soviet suprême, la révocation des lois votées par le Soviet suprême, la prise de décision sur « les questions touchant à la structure nationale de l'URSS »⁴.

Le Soviet suprême est « l'instance permanente législative, administrative et de contrôle ». Il nomme le président du conseil des ministres et le Gouvernement est responsable devant lui. Il établit « les principes généraux de l'organisation et de l'activité des organes républicains et locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat » (art. 113). Il se réunit deux fois par an pour des sessions ordinaires de trois à quatre mois.

Un comité de contrôle constitutionnel est institué. Ses compétences seront précisées dans une loi votée le 23 décembre 1989. Elu par le Congrès des députés du peuple, son rôle est essentiellement consultatif.

Le point le plus litigieux pendant la préparation de la loi de révision constitutionnelle concernait le rapport entre l'Etat fédéral et les républiques. Les représentants des républiques non russes, baltes en particulier, se sont élevés contre le projet de révision des articles 108, 111, 113, 116, 119, 125 et 137 concernant la délimitation des pouvoirs entre le Parlement fédéral et les parlements républicains. Le texte adopté le 1^{er} décembre 1988

2. Sur ce sujet, cf. les écrits de l'historien soviétique Nathan Eidelman, décédé en 1989. En français, voir son article en deux livraisons. La « révolution par en haut » en Russie, *Sciences sociales* (Moscou), n^{os} 1 et 2, 1990.

3. Lois publiées le 3 décembre 1988 dans la *Pravda*.

4. Dans son recueil *Textes constitutionnels et documents politiques*, Yves Mény a publié le texte de la Constitution soviétique après la révision du 1^{er} décembre 1988, Paris, Montchrestien, 1988, p. 413-457. Certaines des dispositions votées le 1^{er} décembre 1988 ont été révisées depuis lors. Le processus de réécriture de la Constitution se fait au coup par coup, par une succession de lois de révision. L'adoption d'une nouvelle constitution, pour remplacer la constitution brejnévienne de 1977, n'est envisageable qu'une fois élaboré un projet cohérent de fédération, le grand défi du pouvoir soviétique en 1990.

tient en partie compte des objections soulevées par les représentants baltés et certains experts et journalistes soviétiques⁵. Le débat n'a cessé de rebondir depuis lors. Plusieurs républiques dont la Russie (RSFSR)⁶ ont déclaré, par un vote de leurs parlements, la supériorité des lois républicaines sur les lois fédérales et ont réaffirmé leur souveraineté en tant qu'Etats.

Une disposition de l'article 109 sur la composition du Congrès des députés fait également l'objet de critiques. Sur les 2 250 députés du Congrès, 750 sont élus par circonscriptions territoriales, 750 par circonscriptions territoriales nationales et 750 par les « organisations sociales fédérales ». Selon la loi électorale votée le 1^{er} décembre 1988, sur ces 750 députés des « organisations sociales fédérales », 100 reviennent de droit au PCUS, 425 à des organisations politiques satellites du PCUS (kom-somols, syndicats, etc.), 75 aux grandes associations scientifiques professionnelles, 75 aux très officielles « unions de créateurs ». Seuls 75 députés représentent d'autres organisations publiques légalement reconnues, pour la plupart sans importance. Il faut remarquer que seules les organisations existant au plan fédéral peuvent être enregistrées, ce qui exclut toute association locale ou républicaine⁷.

La discussion a repris en décembre 1989 au moment de l'examen par le Congrès des députés d'une loi de révision constitutionnelle concernant l'activité parlementaire. Le député réformateur Anatoli Sobtchak, depuis lors élu maire de Leningrad (mai 1990), s'exprimait contre l'article 109 : « Le principe essentiel est : une personne — un vote. Voter par l'intermédiaire d'organisations publiques attaque ce principe fondamental (...). »⁸ La loi de révision constitutionnelle votée le 20 décembre 1989 retient une formule ambiguë selon laquelle « certains députés du peuple » peuvent être élus par des organisations sociales. Pour l'élection des parlements républicains, seule la Biélorussie assurera quelques sièges aux « organisations publiques ». Notons à ce sujet que Mikhaïl Gorbatchev ne s'est jusqu'à présent pas soumis au vote populaire. Il est député du peuple au titre du PCUS (l'un des 100 sièges réservés au parti). Il n'a pas non plus été élu président au suffrage universel en mars 1990, au prix d'une exception à la nouvelle disposition constitu-

5. Ann Sheehy, Changes in draft law to meet Baltic objections, *Radio Liberty Research Bulletin*, Munich, RL 508/88, 21 novembre 1988 ; Id., The final text of the law on amendments to the constitution : republican rights, *Radio Liberty Research Bulletin*, RL 553/88, 28 décembre 1988.

6. Le Congrès des députés du peuple de la RSFSR a déclaré le 8 juin 1990 la supériorité des lois républicaines et, le 12 juin, la souveraineté de l'Etat russe (*rossiïskii*).

7. Le Soviet suprême discute en juin 1990 un projet de loi sur les associations publiques. La définition sera revue et assouplie. Dans tous les cas, il est fort probable que, si le Congrès des députés du peuple est maintenu à l'avenir (ce qui n'est pas certain), le mode d'élection prévu en décembre 1988 connaîtra des modifications.

8. Débats au Congrès des députés, *Izvestiia*, 20 décembre 1989.

tionnelle sur l'élection du président au suffrage universel (nouvel article 127). Nous reviendrons sur ce point.

Aux problèmes soulevés par cette représentation singulière des citoyens s'est ajoutée une procédure non démocratique de désignation des candidats. Dans de nombreuses circonscriptions, un seul candidat se présentait au vote du 26 mars 1989. Les commissions électorales avaient le pouvoir de refuser un candidat de manière arbitraire. Tel a été le cas en particulier pour des candidats nationalistes dans les républiques non russes. Ajoutons qu'aucun parti politique n'avait encore été légalement constitué. La campagne électorale a manqué d'organisation et reflétait le caractère encore très amateur du jeu politique pour les premières élections non artificielles depuis des décennies.

Le résultat des élections qui se sont déroulées de mars à mai 1989 est un Congrès des députés du peuple en majorité « conservateur », c'est-à-dire encore dominé par l'appareil du parti et de l'Etat. 87 % des députés sont membres du PCUS⁹ mais l'appartenance au parti recouvre des opinions fort diverses. Les électeurs ont toutefois balayé un certain nombre de hauts responsables du parti, en particulier à Leningrad et dans sa région. M. Gorbatchev a d'ailleurs profité de la sanction de l'électorat pour mettre à la retraite 110 membres du comité central en avril 1989.

Les premières alliances électorales se sont définies. Les députés réformateurs de Moscou ont formé un groupe qui s'est élargi en juillet 1989 à des députés d'autres villes, régions et républiques, et est devenu le Groupe interrégional des députés. En 1989, il regroupait environ 400 membres et avait à sa tête notamment Andreï Sakharov, Iouri Afanassiev, Gavriil Popov (élu maire de Moscou en avril 1990). Il a été affaibli par les divergences sur la question balte et sur la concentration des pouvoirs exécutifs dans les mains de M. Gorbatchev. Il s'est en partie fondu dans le nouveau groupe « Russie démocratique ». Un groupe parlementaire balte s'est également formé en septembre-octobre 1989¹⁰. En février 1990, des députés conservateurs, opposés au « séparatisme, au nationalisme et au chauvinisme » ont créé le groupe *Soiouz* (« Union »).

Cependant, ces groupes parlementaires restent informels. Aucun parti politique n'est représenté au Congrès des députés puisque les partis ne commencent à se former et à exister légalement qu'à partir de mars 1990. A cette date, le Congrès des députés vote la révision de l'article 6 de la Constitution sur le monopole politique du Parti communiste (voir plus loin).

Ainsi, le parlementarisme a fait ses premiers pas en URSS sans partis politiques. Et ses insuffisances ont été vite dénoncées. En effet, dès la

9. 1 957 députés sur 2 250 sont membres du PCUS à la date de leur élection, 109 sont membres votants et 30 membres non votants du Comité central, *Izvestiia TsK KPSS*, n° 6, juin 1989.

10. Dzintra Bungis, Baltic parliamentary group formed, *Report on the USSR*, vol. 1, n° 48, 1^{er} décembre 1989, p. 18-20.

première session de ce « super-parlement », les critiques ont fusé pour dénoncer la lourdeur d'une instance de 2 250 membres et d'un système à deux étages, Congrès et Soviet suprême. Le Soviet suprême de 542 membres ne devrait-il pas être l'unique instance parlementaire et être élu directement par la population plutôt que par l'intermédiaire des députés du peuple ?

Ce système « à deux vitesses » rend assez confus le fonctionnement de chaque instance et leurs fonctions respectives. De plus, il affaiblit le principe de représentation égale des républiques et la notion d'une union d'Etats souverains puisque le Soviet suprême et les deux chambres qui le composent, soviet de l'Union et soviet des nationalités, ont perdu leur autorité législative suprême dans leur subordination au « super-parlement », le Congrès des députés du peuple. Le professeur de droit Andrei Michine a écrit dans les *Izvestiia* : « Le Soviet suprême n'est pas en fait un parlement mais plutôt un grand comité du Congrès. Il lui manque deux qualités organiques d'un parlement. Premièrement, il ne possède pas le pouvoir législatif souverain, puisque toutes ses décisions peuvent être révoquées par le Congrès. Deuxièmement, il n'est pas directement élu par le peuple. »¹¹

La question s'est posée de manière concrète en décembre 1989 quand il a fallu se prononcer sur les institutions des républiques fédérées et autonomes de l'URSS. Le Congrès des députés du peuple de l'URSS a décidé de rendre optionnel le système parlementaire à deux étages dans les républiques en votant le 20 décembre 1989 la loi « sur les changements et additifs à la constitution (loi fondamentale) de l'URSS sur des questions du système électoral »¹². Seule la République fédérative de Russie (RSFSR) a retenu ce système à deux étages. En mars 1990 étaient élus les 1 026 députés du peuple de la RSFSR qui ont à leur tour élu le 29 mai leur président Boris Eltsine et, le 9 juin et les jours suivants, les 252 députés du Soviet suprême de la RSFSR, composé d'un soviet de l'Union et d'un soviet des nationalités. Les autres républiques fédérées (sauf celles du Caucase qui ont retardé leurs élections locales et républicaines) ont élu en février-mars 1990 les députés au Soviet suprême de leur république, instance parlementaire unique.

Les deux chambres du Soviet suprême se sont réunies séparément et conjointement au cours de trois sessions ordinaires : été 1989, octobre-décembre 1989, mars-juin 1990. Les projets de lois étudiés se chiffrent par centaines, ce qui vaut au Soviet suprême de recevoir le quolibet de « machine à produire des lois ». Certaines lois ont été votées après la discussion de nombreux projets successifs et de vives controverses.

11. *Izvestiia*, 5 février 1990, cité in Stephan Kux, *Soviet Federalism, Problems of Communism* (Washington), mars-avril 1990, p. 15.

12. *Izvestiia*, 22 décembre 1989. Comme mentionné précédemment, un autre point litigieux était la représentation des « organisations publiques » par 750 députés.

Par exemple, la loi sur la presse a été enfin votée en juin 1990 après quatre années de tâtonnements. Elle semble ne satisfaire personne.

Le présidium du Soviet suprême de l'URSS a noté qu'au cours des trois premiers mois de la session de printemps 1990, les députés avaient discuté plus de cinquante questions majeures et avait adopté 23 lois de l'URSS¹³. Citons-en quelques-unes : lois sur la propriété, sur la terre, sur les langues des peuples de l'URSS, sur l'état d'urgence, sur les modalités de sécession d'une république, sur le gouvernement local, sur la délimitation des pouvoirs entre l'URSS et les membres de la Fédération. De nombreuses commissions parlementaires sont chargées d'élaborer et d'examiner les différents projets de loi.

Le Congrès des députés du peuple d'URSS se réunit, selon la Constitution, une fois par an pour une session de quelques jours. La première session ordinaire ouverte le 25 mai 1989 a cependant duré plusieurs semaines. Le premier véritable forum de discussion politique a suscité les passions et les députés ont bataillé sur des problèmes de procédure, sur l'élection du Soviet suprême et de son président (Gorbatchev est une deuxième fois élu chef d'Etat le 25 mai 1989) et surtout sur les grandes orientations de la réforme politique et économique, en particulier le rôle du PCUS. La population soviétique suivait les débats retransmis en direct à la télévision.

Deux sessions extraordinaires du Congrès des députés du peuple ont eu lieu en décembre 1989 et en mars 1990, notamment pour adopter plusieurs lois de révision constitutionnelle. C'est à la session des 12-15 mars 1990 que le Congrès a voté l'institution d'un poste de président et que le pluripartisme a été reconnu dans la Constitution. Comme pour les grandes révisions institutionnelles de décembre 1988, l'initiative est venue du PCUS et de son secrétaire général. En effet, le Comité central du parti a décidé, au cours de son plénum des 5-7 février 1990, de proposer au Congrès des députés la révision de l'article 6 sur le monopole du PCUS et la création d'une présidence disposant des pouvoirs exécutifs.

Le Président et ses parlementaires

Sans effet de surprise donc, le Congrès des députés a voté le 13 mars une loi de révision constitutionnelle « sur l'institution du poste de Président de l'URSS et sur l'introduction de changements et additifs à la Constitution (loi fondamentale) de l'URSS »¹⁴. Il a élu Mikhaïl Gorbatchev à ce poste le 14 mars (1 329 voix pour, 495 contre, 54 bulletins nuls)¹⁵.

13. Réunion du Présidium, 21 mai 1990, Tass, 22 mai 1990. La session de printemps du Soviet suprême s'est close le 16 juin 1990.

14. Le texte de la loi de révision constitutionnelle a été publié dans les *Izvestiia*, 16 mars 1990.

15. C'est donc la troisième fois que M. Gorbatchev se fait élire chef de l'Etat. A chaque fois, la fonction est revalorisée. Le 1^{er} octobre 1988, il remplace A. Gromyko à la présidence du Présidium du Soviet suprême (ancienne formule) :

Gorbatchev était le seul candidat et il a refusé de se soumettre au vote populaire pourtant prévu par la loi de révision du 13 mars. Le Président ne sera élu au suffrage universel qu'au prochain mandat, normalement dans cinq ans.

Le nouveau Président dispose de pouvoirs très étendus. Il peut gouverner par *oukazes*, ou ordonnances, qui ont force obligatoire sur l'ensemble du pays. Il en a fait immédiatement usage pour s'opposer à la déclaration d'indépendance votée le 11 mars par le parlement lituanien. Il édictera deux autres *oukazes* le 14 mai¹⁶ pour repousser les déclarations d'indépendance votées respectivement le 30 mars et le 4 mai par les parlements estonien et letton. D'autres *oukazes* présidentiels concernent divers aspects de la politique économique et du maintien de l'ordre.

Le Président peut suspendre l'application des décisions et décrets du conseil des ministres. Ce dernier voit par ailleurs son autorité gouvernementale supplantée par un nouveau conseil présidentiel, chargé de la bonne conduite des politiques intérieure et extérieure, dont les membres sont nommés par le Président et ne sont pas responsables devant le Parlement. L'exécutif est donc concentré dans les mains du Président. Celui-ci a d'ailleurs rappelé à la première séance du Conseil présidentiel que le Conseil donne son avis mais « le Président dispose ». Au vu de sa composition, le Conseil présidentiel apparaît bien comme un conseil des sages soigneusement dosé pour respecter les différentes sensibilités et les « poids lourds » institutionnels¹⁷.

Le Président nomme également un Conseil de la fédération, organe uniquement consultatif, où siègent de droit les présidents des parlements républicains.

Il peut dissoudre le Soviet suprême, seulement en cas de désaccord entre les deux chambres (soviet de l'Union et soviet des nationalités) et après approbation du Congrès des députés du peuple. Il n'a lui-même à craindre qu'une procédure d'*impeachment*, en cas de violation de la Constitution.

Il a le droit de déclarer l'état d'urgence dans toute région de l'URSS, décision qui doit être approuvée dans les meilleurs délais par le Soviet suprême de l'URSS à la majorité des deux tiers.

La concentration des pouvoirs exécutifs dans les mains d'un seul homme, sans contrepoids parlementaire suffisant, a soulevé des protestations en URSS. D'autant plus que le Président n'a pas de légitimité

le 25 mai 1989, le nouveau Congrès des députés du peuple l'élit président du Soviet suprême (nouvelle formule) ; le 14 mars 1990, ce même Congrès l'élit Président de l'URSS. Le 15 mars, A. Loukianov le remplace à la présidence du Soviet suprême.

16. *Pravda*, 15 mai 1990.

17. Le Conseil présidentiel nommé fin mars 1990 par M. Gorbatchev regroupe des dirigeants du PCUS et de l'Etat (tels A. Iakovlev, E. Chevardnadze, Iou. Maslioukov, le président du KGB V. Krioutchkov, le ministre de la défense D. Iazov), des écrivains officiels (le nationaliste russe V. Raspoutine, le Kirghize Tch. Aïtmatov), l'économiste S. Chataline, quelques non-Russes (A. Kauls, V. Ossipian).

populaire : il a été élu par un Congrès des députés dont la représentativité et l'autorité sont elles aussi contestées. L'historien et député du peuple Iouri Afanassiev s'est exprimé violemment contre cette élection à la tribune du Congrès le 13 mars 1990. A son avis, l'institution d'une présidence de l'Etat exigeait que les conditions suivantes soient d'abord réunies : un nouveau traité de l'Union entre Etats souverains ; la formation d'un parlement investi des pleins pouvoirs législatifs et véritable contrepois à l'exécutif ; le principe du suffrage universel ; l'existence de partis avant la tenue de l'élection présidentielle ; un président sans responsabilité dans la nomenclature du PCUS¹⁸.

L'avenir de la fédération et du PCUS

Iouri Afanassiev a ainsi indiqué les contradictions profondes de la révision constitutionnelle depuis deux ans. D'une part, le présidentia-lisme renverse la tendance vers le parlementarisme. D'autre part, la toute-puissance constitutionnelle du chef de l'Etat et la soumission des parlements républicains au Parlement fédéral vont à l'encontre de la politique affichée de recherche d'un « nouveau fédéralisme »¹⁹.

Force est de constater que M. Gorbatchev s'est servi du nouveau parlement pour se faire attribuer les pleins pouvoirs exécutifs et l'a ensuite affaibli. De plus, le Soviet suprême de l'URSS est confronté à l'obstruction des députés baltes. Les députés lituaniens n'assistent plus aux séances du Congrès qu'à titre d'observateurs et leurs collègues estoniens et lettons refusent souvent la participation au vote. Le 27 avril 1990, le Soviet suprême a de ce fait été obligé de baisser le quorum (nombre de votants) nécessaire à l'adoption des textes. Ajoutons que dans de nombreux cas, la majorité des deux tiers est requise pour voter un texte au Congrès des députés et au Soviet suprême. Si le Président met son veto à une loi adoptée par le Soviet suprême, celui-ci ne pourra passer outre ce veto qu'après un second vote à la majorité des deux tiers.

L'institution parlementaire est par excellence la représentation des différentes forces politiques d'un pays. Pourtant, en URSS, il existe toujours une limitation constitutionnelle à la formation de partis. En effet, la révision de l'article 6 met fin au principe du parti unique. Mais l'article 7 a été révisé conjointement pour assurer que ne seront pas autorisées la création et l'activité de partis « ayant pour but de compromettre la sécurité de l'URSS, d'attiser les haines sociales, nationales et religieuses ». Tout dépend donc de l'interprétation qui en sera faite. Les députés peuvent faire obstacle à la création des partis et donc à l'éclosion d'une vie politique démocratique. Par exemple, le Soviet suprême de Biélo-

18. *Izvestiia*, 14 mars 1990.

19. Cf. l'analyse de S. Kux, *Soviet Federalism*, art. cit., p. 1-20.

russe a refusé, en mai 1990, de légaliser le Front populaire « Adradjene » (Renouveau). Il faudra attendre les effets de la loi sur les associations publiques pour dresser un premier bilan des partis et groupements politiques légalement reconnus. Une multitude de petits partis ont tenu leurs congrès constitutifs au printemps 1990. Citons pour illustration le Parti social-démocrate, le Parti démocrate, le Parti libéral-démocratique, le Parti monarchiste, le Parti national-républicain de Russie. L'avenir de ces structures embryonnaires est difficilement prévisible. Il dépendra largement de l'évolution du PCUS et de la nouvelle structure fédérale. Par contre, les formations politiques à l'échelle républicaine, Fronts populaires et partis nationalistes, occuperont une place essentielle, sous une forme ou sous une autre, sur le nouvel échiquier politique. L'enjeu de la fédération soviétique, qui se joue sur fond de nationalismes exacerbés, leur assure un rôle dominant dans la vaste négociation qui va s'engager entre Moscou et les républiques.

A la veille du XXVIII^e Congrès du PCUS qui s'ouvre à Moscou le 2 juillet 1990, le Parti communiste n'a encore aucun concurrent sérieux au plan fédéral. Les partis mentionnés précédemment restent petits et dépourvus de moyens. Notons que parmi les 1 026 députés du peuple de la RSFSR, 86 % sont communistes. Le PCUS reste la clef du système de pouvoir. Même s'il change de nom ou s'il s'affaiblit encore par des exclusions ou des divisions en fractions, le Parti communiste est *de facto* le parti dirigeant, propriétaire d'une grande partie des biens de l'Etat, maître d'un budget considérable et détenteur des postes clefs dans la gestion du pays.

En effet, l'URSS a été pendant soixante-dix ans un Etat-parti. La fusion de l'un dans l'autre complique la tentative de démocratisation de l'Etat. L'affaiblissement du PC a pour effet immédiat de déstabiliser les bases de l'Etat fédéral et de sa nomenclature. C'est toute la pyramide de gouvernement qui se fissure. Les élections aux soviets locaux au printemps 1990 ont accentué les particularismes. Les grandes villes russes (Moscou, Leningrad, Sverdlovsk et d'autres) sont maintenant dirigées par des personnalités réformatrices, qui, même membres du parti, ne sentent pas redevables à la direction moscovite.

Ainsi se produisent en parallèle le déclin du parti dirigeant et la crise de l'Etat. Les communistes lituaniens ont les premiers fait sécession du PCUS en décembre 1989. D'autres PC républicains ont suivi. En Russie, les communistes ont recréé un PC de la RSFSR, dissous en 1925²⁰. M. Gorbatchev s'est au dernier moment rallié au principe d'un PC russe, probablement en réponse à l'élection de Boris Eltsine à la présidence du Parlement de Russie le 29 mai.

La direction communiste est au milieu du gué. Elle est enfin obligée

20. La conférence constitutive du PC de la RSFSR s'est ouverte le 19 juin 1990 à Moscou, deux semaines avant le XXVIII^e Congrès du PCUS.

de faire face aux deux questions essentielles : l'avenir du PCUS et de sa nomenclature ; l'avenir de l'Etat impérial-fédéral. Ces questions ne trouveront pas de solution toute faite dans de nouvelles révisions institutionnelles car, dans un contexte où dominant le « localisme » et le séparatisme, les nouvelles forces politiques et économiques se développent en dehors de l'Etat. Tout un programme pour la prochaine « lettre de Moscou ».

Juin 1990.

Chronique constitutionnelle française

(1^{er} janvier - 30 avril 1990)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

REPÈRES

- 9 janvier. En vue des assises du RPR, MM. Charles Pasqua et Philippe Séguin proposent un « nouveau rassemblement ».
- 20-21 janvier. Première convention des états généraux de l'opposition, sur l'éducation.
- 27-28 janvier. Congrès de l'Association des démocrates que préside M. Michel Durafour, ministre d'Etat, ministre de la fonction publique.
- 28 janvier. La liste du maire sortant de Cannes, M. Michel Mouillot (UDF-PR), dont l'élection avait été annulée, l'emporte dès le premier tour.
- 4 février. M. Jacques Chirac propose à ses partenaires de l'UDF la constitution d'un « contre-gouvernement ».
- 11 février. Réélu à l'unanimité président du RPR par les assises du Bourget, M. Chirac renomme M. Alain Juppé secrétaire général.
- 17 février. Le conseil national du RPR désigne le bureau politique, où ne figurent plus Mmes Barzach et Catala.
- 19 février. Le Premier ministre a reçu à Matignon MM. Mauroy, Jospin et Fabius pour un entretien auquel assistait le secrétaire général de l'Elysée, M. Bianco.
- 21 février. M. Valéry Giscard d'Estaing propose la réunion d'une convention nationale des élus de l'opposition.
- 25 février. Devant le « grand jury RTL-Le Monde », Mme Simone Veil se prononce pour « un régime présidentiel à l'américaine ».

- 26 février. Le ps et sos-Racisme jugent « stupéfiants » les propos de M. Chirac qui avait déclaré à Abidjan que le multipartisme était « un luxe que les pays en voie de développement n'ont pas les moyens de s'offrir ».
- 2 mars. M. J.-P. Soisson, ministre du travail, lance « France unie ».
- 5 mars. MM. Michel Noir (RPR) et François Léotard, président du PR, lancent la « Coordination pour une force unie ».
- 9 mars. Le Conseil d'Etat confirme l'annulation de l'élection de M. Maurice Faure à la mairie de Cahors.
- 15-18 mars. Le X^e congrès du ps à Rennes ne parvient pas à la synthèse.
- 21 mars. Le comité directeur du ps réélit M. Pierre Mauroy premier secrétaire après un accord sur la synthèse.
- 24 mars. M. Jean Charbonnel, député RPR, fonde la Convention pour la V^e République, pôle gaulliste de la majorité présidentielle.
- 25 mars. M. Michel Delebarre, ministre des transports, remporte dès le premier tour les élections municipales de Dunkerque provoquées par l'annulation du précédent scrutin.
- 26 mars. Le comité de coordination de l'opposition RPR-UDF désigne 10 porte-parole.
- 28 mars. Réquisitions de non-lieu et d'amnistie dans l'affaire des fausses factures.
- 29 mars. Le garde des sceaux fait savoir qu'il ne saisira pas le Parlement du cas de M. Charles Pasqua pour l'affaire du « vrai-faux » passeport.
- 30 mars - 1^{er} avril. Le VIII^e congrès du Front national, à Nice, réélit M. J.-M. Le Pen à la présidence.
- 31 mars - 1^{er} avril. Deuxième convention des états généraux de l'opposition, consacrée à l'immigration.
- 4 avril. La commission d'instruction de la Haute Cour, suivant les réquisitions du procureur général, prononce un non-lieu partiel assorti de l'amnistie en faveur de M. Christian Nucci.
- 10 avril. Réunion de la coordination nationale de « France unie » regroupant le MRC, l'Association des démocrates et la Convention pour la V^e République.
- 11 avril. M. Giscard d'Estaing s'oppose à la révision constitutionnelle.
- 28-30 avril. III^e congrès de sos-Racisme à Longjumeau.

AMENDEMENT

— *Article 98,5 RAN.* La question de la recevabilité des amendements à un projet de révision constitutionnelle avait été tranchée en 1974 par la décision de n'admettre que ceux qui se rapportent aux articles visés par le projet, et le président Foyer avait précisé lors de la révision de 1976 qu'admettre des amendements concernant d'autres articles reviendrait à donner au projet le caractère d'une proposition qui interdirait le recours au

Congrès (art. 89, al. 3 C). Le président de la commission des lois a admis une interprétation moins stricte en acceptant la discussion d'amendements qui relevaient de l'esprit général du projet de révision des articles 61, 62 et 63 C (exception d'inconstitutionnalité). En revanche, l'Assemblée a été appelée à se prononcer, le 25-4 (p. 670 et 719), en application de l'article 98,5 RAN, sur la recevabilité d'amendements soumettant l'amnistie au référendum, prévoyant l'initiative populaire, concernant le Conseil supérieur de la magistrature et supprimant la Haute Cour, qui ont été déclarés irrecevables comme dépourvus de lien avec le projet en discussion.

— *Discussion.* L'article 100 RAN limite à un orateur « pour » et un orateur « contre » la discussion des amendements, mais l'article 56,3 permet au président de donner la parole à un député pour répondre au Gouvernement ou à la commission. M. Bouvard (UDC), qui présidait le 25-4, a fait un usage libéral de cette dernière disposition (p. 675), tandis que M. Billardon (s) a appliqué strictement l'article 100 le surlendemain (p. 845). Voir notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 148.

V. Séance.

« *Limites inhérentes* ». Sous le bénéfice de la précision que leur objet est *étroitement spécifié*, des amendements ont été reconnus conformes, selon le critère désormais classique, par le CC (89-269 DC, 22-1, p. 972).

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie.* AN, *Connaissance de l'Assemblée*, fasc. V : *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Economica, 1990 : une suite attendue (cette *Chronique*, n° 53, p. 165) ; Statistiques 1989, *BAN*, numéro spécial, mars 1990.

Le BAN (n° 43) en changeant de couverture est devenu encore plus attrayant.

— *Composition.* M. Claude Wolf (UDF) a été élu, à l'issue du second tour, le 21-1, dans la 3^e circonscription du Puy-de-Dôme (p. 1117), en remplacement de M. Valéry Giscard d'Estaing, démissionnaire (cette *Chronique*, n° 53, p. 166).

— *Message du Bureau.* Au terme d'une procédure exceptionnelle, ce dernier a adressé le 4-4 (p. 66) un message au président du Parlement européen, réaffirmant la vocation de Strasbourg à être et demeurer capitale parlementaire européenne.

V. Droit parlementaire. Parlement.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* D. Labetoulle, Les premières applications de l'art. 12 de la loi du 31-12-1987, *RFDA*, 1989, p. 893 ; J. Rodeville-Hermann. L'évolution des fonctions du principe d'autorité de chose jugée dans les rapports du juge administratif avec le juge judiciaire, le CC et la CJCE, *RDP*, 1989, p. 1735.

BICAMÉRISME

— *Dernier mot.* V. *Loi organique.*

CODE ÉLECTORAL

— *Champ d'application des incompatibilités parlementaires.* Après déclaration de conformité, rendue par le CC (décision 89-272 DC du 22-1, p. 975), la LO 90-87 du 23-1 (p. 1014) complète l'art. LO 148 du code électoral, en étendant aux parlementaires, membres d'un conseil régional, la possibilité de représenter la région dans un organisme régional ou local, à partir de l'instant où ces organismes ne poursuivent pas un but lucratif et que les intéressés n'y perçoivent aucune rémunération. Dans les mêmes conditions, les parlementaires, même non membres d'un conseil régional, peuvent exercer des responsabilités au sein d'une société d'économie mixte d'équipement régional ou local, ayant un objet exclusivement social.

— *Financement et plafonnement des dépenses électorales.* La loi 90-55 du 15-1 insère un chapitre V *bis* ainsi intitulé qui concerne toutes les élections, à l'exception des cantonales pour les cantons de moins de 9 000 habitants et des municipales pour les communes de moins de 9 000 habitants. Sont visées l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat ou pour son compte au cours de l'année qui précède l'élection. Pendant cette période, les candidats ne peuvent recevoir de fonds pour leur campagne ni régler les dépenses occasionnées par celle-ci que par l'intermédiaire d'un mandataire financier (association de financement ou personne physique).

Les dépenses électorales sont plafonnées suivant un tarif variant selon la nature de l'élection et la population de la circonscription. Pour les députés, le plafond est de 500 000 F par candidat (400 000 F pour les circonscriptions inférieures à 80 000 habitants). Pour l'élection présidentielle il est de 120 millions, et 160 pour les candidats du second tour. Des restrictions sont apportées à l'affichage commercial et à la publicité.

Les contributions privées sont limitées à 30 000 F par élection pour un individu et à 10 % du plafond pour une personne morale. Les dons sont

reçus par les mandataires qui délivrent un reçu, la loi renvoyant à un décret les modalités selon lesquelles le nom du candidat bénéficiaire ne sera pas mentionné pour les dons individuels inférieurs à 20 000 F (ce qui implique *a contrario* qu'il le sera au-dessus de cette somme et pour les dons des personnes morales). Les dons sont déductibles de l'impôt sur le revenu dans les conditions de l'art. 238 *bis* du code des impôts.

Une Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics, composée de 9 membres désignés par les chefs des trois juridictions suprêmes, reçoit les comptes, sauf ceux des candidats à la présidence qui sont directement transmis au CC. Elle statue sur ces comptes et saisit des comptes rejetés le juge de l'élection, lequel constate alors l'inéligibilité du candidat. Les dispositions relatives aux députés ont fait l'objet d'une LO qui, ayant été censurée par le CC pour des motifs de procédure (V. *Bicamérisme*), sera ultérieurement promulguée. Les membres de la Commission nationale des comptes de campagne ont été nommés par décret du 25-4 (p. 5085).

— *Pouvoirs du juge de l'élection*. Le CC a précisé dans sa décision 89-271 DC du 11-1 que la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements publics étant une autorité administrative et non une juridiction, la position qu'elle adopte sur les comptes de campagne « ne saurait en aucune façon s'imposer au juge administratif » (seul concerné par la loi du 15-1, mais le motif vaut *a fortiori* pour le CC lui-même comme juge de l'élection des députés) et que « celui-ci conserve toute liberté » pour apprécier si c'est à bon droit que la Commission a constaté un dépassement du plafond et pour en tirer toutes conséquences, notamment sur l'inéligibilité.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie*. E. Dupin, La décentralisation dans l'ère du soupçon, *Libération*, 3/5-1.

— *Changement de dénomination*. Le département des Côtes-d'Armor succède à celui des Côtes-du-Nord (décret 90-201 du 27-2, p. 2841). Seul le département du Bas-Rhin (sans compter la région de Basse-Normandie) demeure insensible à la terminologie, au même titre que celui du Var au regard de la géographie.

— *Commémoration du bicentenaire des départements*. Proclamée *année du département* (ce dernier a été en effet créé par les lois du 22-12-1789, 2-1 et 26-2-1790), l'année 1990 a été marquée, le 22-3, par une journée *portes ouvertes* dans tous les conseils généraux, en souvenir de la publication de la liste des 83 premiers départements français (*Le Monde*, 10-3). Le président Mitterrand, *résolument départementaliste*, selon son expression, s'est associé à cette manifestation, en se rendant dans la Nièvre, l'Allier et le Puy-de-Dôme (*ibid.*, 24-3). Afin d'assurer, en tant que de besoin,

une meilleure cohérence entre les collectivités territoriales, le chef de l'Etat a mis en cause *le nombre excessif et la spécificité peut-être insuffisante des régions françaises (ibid.)*.

— *Libre administration* (art. 72 C). Sur la base de ce principe, et en l'absence d'une procédure, il appartient aux conseils municipaux, estime le ministre de l'intérieur, de déterminer le nom officiel des habitants d'une commune (AN, Q., p. 219).

Dans le même ordre d'idées, les conseillers généraux représentent l'ensemble de la population de la collectivité intéressée, et non de la fraction afférente à chaque canton (*ibid.*, p. 2129).

— *Organisation particulière des TOM* (art. 74 C). L'extension de la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales (loi 88-1138 du 20-12-1988) touche à l'organisation particulière desdits TOM. Par voie de conséquence, le CC a relevé d'office, le 22-1 (décision 89-269 DC, p. 971), l'absence de consultation des assemblées territoriales intéressées et censuré l'art. 46 du texte de loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, conformément à sa jurisprudence (82-141 DC, 27-7-1982, *Communication audiovisuelle, Rec.*, p. 48).

COMMISSIONS

— *Bibliographie*. A. Dupas, P. Cahoua, O. Chabard, J.-P. Bloch, *Les commissions à l'AN*, coll. « Connaissance de l'Assemblée », Economica, 1990 : une suite attendue (cette *Chronique*, n° 53, p. 165).

— *Audience publique*. A son tour (cette *Chronique*, n° 53, p. 168), la commission des lois constitutionnelles de l'AN a tenu, le 11-4, une séance ouverte à la presse, à l'occasion d'auditions relatives au projet de révision portant contrôle de la loi par voie d'exception (BC, n° 3, p. 386).

— *Innovation*. A l'initiative de son président, la commission sénatoriale des finances s'est réunie, le 24-4, à Bruxelles, dans les locaux de la Commission européenne. Le rapporteur général du budget y a présenté un rapport sur l'harmonisation fiscale au sein de la Communauté (*Le Figaro*, 23-4).

V. *Assemblée nationale*.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. J.-F. Aubert, L'Excelsior du Palais-Royal ou l'imprévisible ascension du Conseil constitutionnel français, *Mél. Dietrich Schindler*, 1989, p. 655 (Bâle-Francfort-sur-le-Main, Verlag Helbing und Lichtenhahn) ; J. Robert, Les sanctions administratives et le juge constitutionnel, *JJA*, 17-1, p. 43.

cc, *Recueil des décisions*, 1989, et *Trente ans de jurisprudence, 1959-1988*, 1990. Ce dernier ouvrage se révèle d'une impressionnante densité.

Notes : P. Bon sous 89-256 DC, 25-7-1989, *RFDA*, 1989, p. 1009 ; J.-P. Chaumont, 89-263 et 89-271 DC, 11-1-1990, *JJA*, 21-2 ; D. Turpin, 89-159 DC, 26-7-1989, *ibid.*, 26-1. L. Fernandez-Maublanc, 89-262 DC, 7-11-1989, 18-4 ; X. Prétot, 89-266 DC, 28-7-1989, *D*, 1990, p. 161 ; F. Luchaire, 89-254 DC, 4-7-1989, p. 209 ; J. Fialaire, 89-266 DC, 28-7-1989, *RA*, 1990, p. 40.

— *Condition des membres*. Par un arrêt du 7-3, le CE a confirmé le jugement du TA de Toulouse (cette *Chronique*, n° 51, p. 179) annulant les élections municipales de Cahors (*Le Monde*, 9-3). M. Maurice Faure, maire sortant, ne se représentera pas au prochain scrutin, confirmant, de la sorte, sa prise de position initiale. Pour sa part, M. Jacques Robert, en signant l'article précité relatif aux sanctions administratives, donne à penser que l'obligation de réserve, visée à l'article 3 de l'ord. du 7-11-1958, doit désormais recevoir une interprétation extensive.

— *Consultation et intervention du président*. M. Robert Badinter a été appelé à se rendre auprès des nouvelles autorités de Roumanie, les 13/14-1 (*Le Monde*, 16-1).

A la veille de l'examen par l'Assemblée du projet de loi constitutionnelle (n° 1203) instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception, M. Badinter l'a commenté à TFL, le 23-4 (*Le Monde*, 25-4). Il s'est déclaré, par ailleurs, opposé à l'élection du président du cc par ses collègues : *Il ne faut pas confondre les genres. Il y a d'un côté les juridictions et de l'autre les institutions représentatives comme le Parlement*.

Au nom de la coordination de la majorité sénatoriale, M. de Rohan (RPR) devait le lendemain, à la faveur d'un rappel au règlement (p. 480), intervenir pour rappeler le devoir de réserve qui incombe au président du cc.

— *Décisions* : 89-264 DC, 9-1 (p. 463 et 465). Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993. V. *Premier ministre. Responsabilité gouvernementale*.

89-265 DC, 9-1 (p. 463 et 466). Loi portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie. V. *Référendum*.

89-266 DC, 9-1 (p. 464 et 467). Loi modifiant l'ord. 45-2658 du 2-11-1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. V. *Libertés publiques et ci-après*.

89-263 DC, 11-1 (p. 572), LO relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et celle des députés. V. *Loi organique et ci-après*.

89-271 DC, 11-1 (p. 573). Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification des activités politiques. V. *Code électoral, Partis politiques*.

89-267 DC, 22-1 (p. 971 et 981). Loi complémentaire à la loi 88-1202 du 30-12-1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social. V. *Loi*.

89-269 DC, 22-1 (p. 972 et 982). Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé. V. *Amendement. Collectivités territoriales. Libertés publiques. Loi et ci-après*.

89-272 DC, 22-1 (p. 975). LO modifiant l'art. LO 148 du code électoral. V. *Code électoral*.

89-10 I, 1^{er}-2 (p. 1418), Maurice Méric. V. *Incompatibilités*.

89-9 I, 6-3 (p. 2910). Situation du PDC de la société Bernard Tapie au regard du régime des incompatibilités parlementaires. V. *Incompatibilités parlementaires*.

89-1139, 1^{er}-2 (p. 1418). Jean-Pierre Rocher. V. *Contentieux électoral*.

89-1138, 6-3 (p. 2909) AN, Bouches-du-Rhône, 2^e. V. *Contentieux électoral*.

90-163 L, 6-3 (p. 2909). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

— *Procédure*. Le Premier ministre a usé à nouveau de sa prérogative (cette *Chronique*, n° 52, p. 179) à l'encontre de la loi relative à la limitation des dépenses électorales (89-271 DC, 11-1). Pour mémoire, on rappellera qu'à l'opposé de la saisine parlementaire la saisine gouvernementale ne donne pas lieu à publicité.

Toutefois, le CC a saisi cette occasion pour indiquer que, si le Premier ministre n'avait soulevé aucun moyen particulier, il lui appartenait, en revanche, de relever d'office toute disposition de la loi désférée qui méconnaît des règles ou principes de valeur constitutionnelle. Le considérant-balai, relégué jusque-là au rang de clause de style, est élevé ici à l'autorité de considérant de principe. Par la suite, le juge devait censurer sur cette base le vice de forme afférant au vote, en dernière lecture par les députés, d'une LO (89-271). Qui plus est, le CC, dans le même temps où il faisait bonne justice des arguments des requérants, incriminait *proprio motu* trois articles d'une loi, au terme d'une démarche rarissime : méconnaissance du principe d'égalité entre Français et étrangers résidant régulièrement en France (89-269) ; injonction législative adressée au Gouvernement et absence de la consultation préalable des assemblées territoriales des ROM (*ibid.*).

Par surcroît, la méthode de la *censure constructive*, délivrée le 28-7-1989 (cette *Chronique*, n° 52, p. 177), concernant la procédure de reconduite à la frontière de l'étranger, a privé la représentation nationale de pouvoir d'appréciation, lors de l'examen d'une loi complémentaire (89-266 DC, 9-1).

Il reste, cependant, à observer qu'une bonne action peut dispenser le juge de motivation. C'est ainsi qu'il importe d'accueillir, pense-t-on, l'affirmation du principe d'égalité entre nationaux et étrangers résidant régulièrement, visé le 22-1 (89-269 DC), lorsque ceux-ci, en raison de leur âge et en l'absence d'engagements internationaux, ne disposent pas d'un montant de ressources leur assurant un minimum vital.

V. *Libertés publiques. Loi. Loi organique. Révision de la Constitution*.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Nomination du secrétaire général.* Sur proposition du bureau du CES, un décret du Président de la République du 16-2 (p. 2055) nomme M. Jacques Bonacossa, conseiller maître à la Cour des comptes, à ce poste.

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* D. Rousseau, Une résurrection : la notion de Constitution, *RDP*, 1990, p. 5 ; C. Teitgen-Colly, Les instances de régulation et la Constitution, *ibid.*, p. 153.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Election partielle.* Saisi par Mme Roussel, candidate malheureuse du Front national, d'une requête tendant à l'annulation de l'élection le 3-12-1989 de M. J.-F. Mattéi (UDF) qui remplaçait M. Gaudin dans la 2^e circonscription des Bouches-du-Rhône (cette *Chronique*, n° 53, p. 174), le CC a confirmé le scrutin, les trois émissions télévisées diffusées la veille ou le jour même du vote n'ayant pu influencer sur ses résultats. La première présentait un débat contradictoire entre journalistes « représentatifs de courants d'opinion différents » (curieuse assimilation des journalistes à des acteurs politiques) ; dans la seconde, le premier secrétaire du PS avait bien attaqué le Front national, mais ses déclarations « n'apportaient pas d'éléments nouveaux » et elles étaient diffusées à « une heure tardive et de faible écoute » (M. Pierre Mauroy s'en réjouira certainement) ; dans la troisième en revanche, « la mise en cause par le Premier ministre, le jour même du scrutin et avant la clôture de celui-ci, d'une formation politique engagée dans la compétition électorale a méconnu les règles applicables en matière de communication audiovisuelle pendant la durée des campagnes électorales ». Cette méconnaissance n'a pu toutefois avoir d'influence déterminante, parce qu'elle intervenait trois quarts d'heure avant la fermeture des bureaux de vote et que l'écart des voix était important (1 404 voix) : si l'on comprend bien, les propos de M. Rocard n'ont pu avoir qu'un effet marginal.

DROIT ADMINISTRATIF

— *Bibliographie.* G. Vedel et P. Delvové, *Droit administratif*, PUF, 11 éd., 1990 : le droit administratif vivifié par le droit constitutionnel ou le droit public revisité.

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie.* F. Goguel, Primauté absolue de la Constitution, *Le Figaro*, 9-4 ; L. Hamon, Limiter le droit communautaire, *Libération*, 3-4 ; M.-P. Subtil, La CEE, une communauté de droit, *Le Monde*, 1^{er}-3/3.

— *Fin d'une bataille terminologique.* Conséquence logique de l'incorporation de l'Acte unique européen au droit national (cette *Chronique*, n° 45, p. 179), l'art. 17 de la loi 90-55 du 15-1 (p. 643) relative à la limitation des dépenses électorales consacre dans tous les textes législatifs et réglementaires la référence *Parlement européen* à la place de celle de *Assemblée des Communautés européennes*. Les guillemets ne seront plus de mise.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Ass. française des constitutionnalistes (AFC), *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1990 ; M. Gounelle, *Introduction au droit public*, Montchrestien, 2^e éd., 1989 ; D. Maus, *Institutions politiques françaises*, Masson, 1990 ; L. Philip, *Finances publiques*, Cujas, 3^e éd., 1989 : analyse du droit constitutionnel financier et de jurisprudence du CC, entre autres ; M. Monin, 1989 : Réflexions à l'occasion d'un anniversaire. 30 ans de hiérarchie des normes, *D.*, 1990, p. 27.

— *Bienvenue à la « Revue française de Droit constitutionnel » (RFDC).* Sous la direction de Louis Favoreu et de Didier Maus, une nouvelle revue, éditée par les PUF, donne la mesure de la vitalité de notre discipline.

V. République.

DROIT PARLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* J. Lyon, *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. II (1946-1958), La Documentation française : une nouvelle étape en direction du droit positif (cette *Chronique*, n° 33, p. 159).

V. Assemblée nationale.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* Chr. Guettier, Les candidats à l'élection présidentielle sous la V^e République, *RDP*, 1990, p. 49.

Concl. A.-M. Leroy sous CE, 20-10-1988, Horblin, *RFDA*, 1990, p. 86.

— *Election législative partielle.* Une élection s'est déroulée dans le Puy-de-Dôme (3^e). Au scrutin de ballottage, le 21-1, M. Wolf (UDF) a été élu. Il succède à M. Giscard d'Estaing, auquel s'appliquait la loi anticumul (cette *Chronique*, n° 53, p. 166).

— *Incapacité électorale.* Outre les personnes condamnées à une peine (cette *Chronique*, n° 53, p. 174), le garde des sceaux précise que 5 700 majeurs mis sous tutelle, en moyenne (notamment des personnes âgées), font l'objet d'une interdiction chaque année (AN, Q., p. 677), en application de l'art. L. 5 (6^e) du code électoral.

V. *Code électoral. Contentieux électoral. Libertés publiques. Partis politiques.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie.* L. Favoreu, L'interprétation de l'art. 55 C, *RFDA*, 1989, p. 993 ; L. Dubouis, L'arrêt *Nicolo* et l'intégration de la règle internationale et communautaire dans l'ordre juridique français, *ibid.*, p. 1000 ; J.-F. Flauss, Prévalence du traité antérieur et contentieux constitutionnel, *JJA*, 2-4 ; X. Prétot, Le juge administratif, la loi et le traité, *Administration*, n° 146, 1990, p. 122.

Notes : J. Boulouis, sous CE, 20-10-1989, *Nicolo*, *RGDIP*, 1990, p. 91 ; J. Dehaussy, *ibid.*, *Clunet*, 1990, p. 5 ; R. Kovar, *D.*, 1990, p. 57 ; P. Sabourin, p. 135.

V. *Libertés publiques. Loi.*

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Projet de loi constitutionnelle.* L'exception d'irrecevabilité soulevée à l'encontre du projet de révision des articles 61, 62 et 63 C a suscité une certaine perplexité, tant il paraît difficile d'opposer au pouvoir constituant dérivé les prescriptions du pouvoir constituant originaire. En se cantonnant à la procédure, il est toutefois loisible de prétendre que le projet contredit des restrictions qui ne pourraient être surmontées qu'en révisant au préalable les dispositions qui les édictent (G. Vedel, *Droit constitutionnel*, Sirey, 1949, 2^e tirage 1984, p. 117). Mais telle n'était pas l'argumentation développée par M. Jacques Brunhes (c) le 24-4 (AN, p. 605), comme l'a souligné M. Dolez (s) en rappelant qu'il n'y avait que trois restrictions à la révision : l'intégrité du territoire et la forme républicaine du gouvernement (art. 89 C), ainsi que la vacance de la Présidence de la République (art. 7 C).

GOUVERNEMENT

— *Condition des membres.* Pour la première fois, semble-t-il, sous la V^e République, un ministre s'est vu infliger une sanction *administrative*. La commission administrative de suspension du permis de conduire a décidé, le 30-1, le retrait du permis de M. Michel Charasse, pour huit jours (*Le Monde*, 1^{er}-2).

M. Michel Delebarre a été réélu, dès le premier tour, à la mairie de Dunkerque, le 25-3 (*ibid.*, 27-3), après que le Conseil d'Etat eut annulé le scrutin de mars 1989, le 5-3, en raison d'un tract diffamatoire, auquel son concurrent n'avait pas été à même de répondre (*ibid.*, 7-3). Reste que M. Jean-Marie Le Pen, après que son immunité parlementaire eut été levée (cette *Chronique*, n° 53, p. 178), a été inculpé d'outrage envers M. Michel Durafour, le 22-3 (*Le Monde*, 28-3), pour un détestable calembour (cette *Chronique*, n° 48, p. 183).

— *Rappel à l'ordre présidentiel.* Au conseil des ministres, réuni le 28-3, le chef de l'Etat, soucieux de lutter contre l'absentéisme parlementaire des membres du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 53, p. 177), a considéré que leur assiduité *fait partie des obligations impérieuses de la fonction ministérielle*. En conséquence, ceux d'entre eux qui la méconnaîtraient *ne pourraient pas rester au Gouvernement* (*Le Monde*, 30-3). Au reste, lors des vœux de nouvel an, M. Mitterrand avait appelé, le 3-1, les ministres à manifester une *sensibilité très aiguë vis-à-vis du Parlement* (*ibid.*, 5-1).

Si la leçon semble avoir été entendue à l'Assemblée (V. G. Paris, *Le trop-plein des ministres*, *Le Monde*, 6-4), en revanche, au Sénat, le 6-4 (p. 156), M. Alain Poher a déploré *la désinvolture et la négligence* des ministres, à l'occasion de la séance des questions orales.

— *Rôle.* A l'occasion de la cérémonie des vœux au palais de l'Élysée, le 3-1, le Premier ministre a déclaré que le Gouvernement n'a qu'un seul souhait, celui de *continuer à travailler dans le sillon tracé par le Président de la République* (*Le Monde*, 5-1). Pour sa part, lors d'un déplacement dans l'Aude, à Montolieu, le 6-4, le chef de l'Etat a justifié la présence à ses côtés de ministres : *Je veux qu'avec moi les membres du Gouvernement puissent s'inspirer des exemples que vous leur apportez et qu'ils entendent aussi non seulement vos espérances, le cas échéant l'expression de votre adhésion, mais aussi l'exposé de vos difficultés* (*ibid.*, 8/9-4).

L'aiguillon présidentiel (cette *Chronique*, n° 53, p. 189) n'est donc pas un vain mot !

— *Solidarité.* De nouveaux différends (cette *Chronique*, n° 53, p. 176) ont surgi entre MM. Lalonde et Nallet, à propos de la responsabilité des agriculteurs dans la dégradation de la qualité de l'eau (*Le Monde*, 22/23-2), et MM. Joxe et Kouchner sur l'expulsion d'un opposant gabonais au Sénégal (*ibid.*, 2/3-3). M. Lalonde, pour avoir affirmé, le 19-4, à Cahors,

dans le cadre des élections municipales, que la vie politique française était nulle et qu'il se rendait au Parlement *parce qu'il paraît qu'il faut qu'on y aille*, s'est attiré la réprobation de MM. Poperen et Delebarre (22/23 et 24-4). Parodiant M. Chevènement, l'intéressé conclura : *Je reste et je ne ferme pas ma g... (ibid.)*.

V. *Habilitation législative. Haute Cour de justice. Loi. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

GROUPES

— *Rencontre avec le Premier ministre.* Une délégation des groupes socialistes de l'AN et du Sénat a été reçue le 18-4 à Matignon pour examiner la préparation de la loi de finances pour 1991 qui avait fait l'objet d'un débat d'orientation le 12. V. *Loi de finances.*

— *Révision constitutionnelle.* La motion de renvoi en commission du projet de révision des articles 61, 62 et 63 C présentée par M. Millon (UDF) a été rejetée le 25-4 par 297 voix contre 273 sur 570 suffrages exprimés. Ont voté contre le renvoi, outre les 272 PS, 10 UDC, 10 NI, 4 UDF (dont MM. Léotard et Madelin) et 1 RPR, M. Devedjian. Sur le vote sur l'ensemble, acquis par 306 voix contre 246 sur 552 suffrages exprimés, v. *Vote personnel.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Bibliographie.* D. Gaxie, Jeux croisés : droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le Président de la République, in *Les usages sociaux du droit* (CURAPP), PUF, 1989, p. 209.

— *Bilan.* Le Premier ministre dresse la liste des 23 lois d'habilitation votées à ce jour (cette *Chronique*, n° 53, p. 177), ainsi que celle des 158 ordonnances *publiées* (et non promulguées, comme il est mentionné à tort). Seules 20 desdites ordonnances ont été ratifiées expressément, et 35 implicitement, selon le critère dégagé par le CC (29-2-1972, *Rec.*, p. 31) (AN, Q., p. 1849).

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Bibliographie.* P. Arpaillange, Alceste et son juge, *Le Monde*, 11-4 ; G. Beljean, Droit à l'oubli, oubli du droit, *ibid.*, 19-4 ; E. Plenel, La démocratie du non-lieu, et Un non-lieu accusateur, 10-4.

— *Extinction de l'action publique.* Conformément aux réquisitions du procureur général près la Cour de cassation, présentées le 12-3 (*Le*

Monde, 14-3), la commission d'instruction de la Haute Cour a constaté, par arrêt du 4-4, que les crimes de complicité de tentative de soustraction de fonds publics et de recel de fonds publics sur la base desquels M. Christian Nucci avait été poursuivi (cette *Chronique*, n° 45, p. 181) étaient amnistiés en application de l'art. 19 de la loi 90-55 du 15-1-1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, en l'absence d'enrichissement personnel de l'intéressé. La commission a prononcé, au surplus, un non-lieu, en l'absence de preuve, pour les faux en écritures publique et privée (*Le Monde*, 6-4).

Mais, de façon inattendue, les magistrats se sont livrés, dans un communiqué, à une diatribe contre la loi d'amnistie, en commentant leur décision. Le garde des sceaux devait s'étonner, à l'Assemblée, le 18-4, de cette *pratique pour le moins inhabituelle : il est généralement admis qu'une décision se suffit à elle-même et que les juges ne la commentent pas sur un autre plan que strictement technique* (p. 412).

Au surplus, le ministre s'est refusé à porter une appréciation sur une décision rendue par des magistrats *qui ne relèvent pas dans leur fonction de l'autorité judiciaire* (*ibid.*)

Dans le même temps, M. Arpaillange a renoncé, le 29-3 (*ibid.*, 31-3), à mettre en œuvre la procédure de mise en accusation à l'encontre de M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, lors de la délivrance du vrai-faux passeport à M. Yves Chalié.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité*. Pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 53, p. 178), le Parlement européen a levé l'immunité de M. Le Pen à la demande du garde des sceaux pour ses déclarations sur la « maçonnerie » et le rôle de l'« internationale juive » dans la création de l'« esprit anti-national » (*Le Monde*, 14-3).

— *Limite à l'irresponsabilité*. Mme Marie-France Stirbois, député (FN), a été condamnée, le 20-3, par le tribunal d'instance de Dreux à verser un franc de dommages et intérêts au mouvement anti-raciste MRAP, pour diffamation (*Le Figaro*, 21-3).

INCOMPATIBILITÉS

— *Article LO 146-2° du code électoral*. S'il n'appartient pas, selon la jurisprudence du CC (cette *Chronique*, n° 45, p. 184), à un électeur de mettre en cause la situation d'un député élu dans son département au regard de l'art. LO 151 du code électoral (89-10 I, 1^{er}-2, p. 1418), en revanche le président de l'AN est fondé à agir en ce sens (cette *Chronique*, n° 53,

p. 178). Au terme de deux séances de délibérations et au vu des éléments d'informations recueillis, le conseil a estimé, le 6-3 (décision 89-9 I, p. 2910), que l'exercice par M. Tapie des fonctions de PDG d'une société holding n'était pas incompatible avec l'exercice de son mandat parlementaire. En effet, quoique figurant au nombre des sociétés *faisant publiquement appel à l'épargne* (à preuve son introduction au marché de la Bourse de Paris), ladite SA ne poursuit pas, cependant, *exclusivement un objet financier*, au sens de l'art. LO 146, 2° du code électoral, au vu de l'activité à caractère industriel ou commercial à laquelle les sociétés dans lesquelles celle-ci détient une participation s'adonnent, à une exception près, relève le Conseil.

En droit strict, la procédure de l'art. LO 151 s'avère inopérante, comme naguère celle de l'art. LO 150 (cette *Chronique*, n° 53, p. 179). Somme toute, M. Tapie appartient aux intouchables.

V. Code électoral.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* J.-J. Biolay, *Droit de la communication audiovisuelle*, Encycl. Delmas, 1990 ; Ch.-A. Morand (sous la direction de), *Le droit des médias audiovisuels*, Neue Literatur zum Recht, Nouvelle littérature juridique (Bâle et Francfort-sur-le-Main), 1989 ; J. Morange, *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF, 2^e éd., 1989 ; F. Sudre, *La Convention européenne des droits de l'homme*, PUF, « Que sais-je ? », n° 2513, 1989 ; *Les droits de l'homme dans l'entreprise*, acte du colloque de Paris, Ed. EDIENA, 1990 ; E. Durieux, Réforme du statut de la communication audiovisuelle en France. La loi du 17-1-1989 relative au CSA, *RDP*, 1990, p. 133 ; J. Rivero, L'avis de l'Assemblée générale du CE en date du 27-11-1989 (laïcité et signe d'appartenance religieuse), *RFDA*, 1990, p. 1 ; Cl. Durand-Prinborgne, La circulaire Jospin du 12-12-1989, *ibid.*, p. 10 ; F. Moderne, Sanctions administratives et protection des libertés individuelles au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, *JJA*, 17-1 ; G. Peiser, La réforme de l'audiovisuel, in *Droit administratif, Revue européenne de Droit public (REDP) I*, 1989, p. 155 (Londres) ; J. Pradel, Ecoutes téléphoniques et Convention européenne des droits de l'homme, *D.*, 1990, p. 15.

Concl. : M. Laroque, sous CE, 26-6-1989, Fédération des syndicaux généraux de l'Education nationale et de la Recherche SCEN-CFDT (préambule et égalité des sexes dans la fonction publique), *RFDA*, 1990, p. 39.

Notes : L. Richer sous CEDH, 24-10-1989 HC France, *JJA*, 28-2 ; J.-M. Lemoyne de Forges, *ibid.*, *Administration*, n° 147, 1990, p. 120 ; J.-P. C., avis du CE du 27-11-1989, *AJDA*, 1990, p. 39 ; F. Baquias et F. Bonan, CA de Paris, 12-7-1989 (minitel et justice pénale), *Juris PTT*, n° 18, 1989, p. 64 ; J. Pradel, C. Cass, 24-11-1989, *D.*, 1990, p. 34.

— *Informatique et liberté*. Les décrets 90-184 et 90-185 du 27-2 (p. 2575) relatifs aux informations nominatives gérées par les services des renseignements généraux ont été *rapportés*, selon une formule discutable, à la suite de la décision du Premier ministre, par le décret du 3-3 (p. 27-21). Mais, à la réflexion, en vue de la régularité de l'abrogation desdits décrets, n'eût-il pas été nécessaire de consulter le CE et le CNIL ? Au reste, celle-ci a demandé, en vain, le 5-3, au Premier ministre de venir s'expliquer devant elle (*Le Monde*, 7-3).

Pour la première fois, semble-t-il, depuis sa création, la CNIL a adressé un avertissement à un membre du Gouvernement, le 20-3 (*ibid.*, 29-3), s'agissant du fichier de la gendarmerie sur l'ex-FLNC, constitué spontanément.

— *Egalité devant la loi*. Motif surabondant ? Motif déterminant, assurément, afin d'endiguer la montée de l'exclusion. Selon une jurisprudence constante (cette *Chronique*, n° 52, p. 186), le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général (CC, 89-266 DC, 9-1, p. 464 ; 89-267 DC, 22-1, p. 971).

A ce titre, suivant la pétition de principe énoncée, le 22-1 (89-269 DC, Sécurité sociale et santé, p. 972), dans le respect des engagements internationaux souscrits par la France et les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à ceux qui résident sur le territoire de la République, le législateur est fondé à organiser une procédure spécifique aux étrangers (reconduite à la frontière, 89-266 DC, 9-1). A l'opposé, d'un point de vue strictement humanitaire, il ne saurait refuser le bénéfice de l'allocation vieillesse à des étrangers résidant régulièrement en France, quand bien même ils ne pourraient se réclamer d'engagements internationaux (89-269 DC), v. CC.

Sous ce rapport, le législateur ne peut subordonner l'aide de l'Etat aux seuls partis ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (89-271 DC, 1-11, p. 573) ; de même, une collectivité locale est tenue de financer toutes les écoles maternelles (CE, 26-3, *Commune de Montfermeil*, *Le Monde*, 28-3).

— *Liberté d'aller et venir*. A l'issue de la décision 89-266 DC, rendue le 9-1, par le CC (p. 464), la loi 90-34 du 10-1 (p. 489) complète l'ord. du 2-11-1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, en organisant une procédure de recours, avec effet suspensif, devant le juge administratif contre l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière d'un étranger (nouvel art. 22 bis). A l'invitation du juge constitutionnel (89-261 DC, 28-7-1989, cette *Chronique*, n° 52, p. 177), le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires est ainsi sauvegardé. Le décret 90-93 du 25-1 (p. 1090), ainsi qu'une circulaire du même jour (p. 1091) sont venus expliciter et interpréter ce nouveau contentieux, complétant le dispositif découlant de la loi Joxe du 2-8-1989 (cette *Chronique*, n° 52, p. 188).

— *Liberté d'aller et venir* (suite). En se référant, tout à la fois, à la valeur constitutionnelle de ce *PFRLR* (12-1-1977, *GD*, p. 341) et à l'art. 2 du protocole additionnel n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, le ministre de l'intérieur précise que cette liberté ne se limite pas au territoire national, mais comporte aussi la possibilité de le quitter. Aussi, la sortie d'étrangers est exceptionnellement empêchée, lorsqu'ils sont recherchés par la justice française, à la suite d'une condamnation pénale ou d'une enquête judiciaire (*AN, Q.*, p. 362).

— *Liberté de communication*. Le conseil des ministres a nommé M. Georges Fillioud, ancien ministre de la communication, à la présidence du conseil d'administration de l'INA (décret du 4-1, p. 241). L'opposition a dénoncé ce retour aux nominations politiques (cette *Chronique*, n° 53, p. 180).

En écho à la décision du CC (6-3, *AN*, Bouches-du-Rhône, 2^e, p. 2909, *supra*), le CSA a adopté le 30-3 la recommandation 90-1 (p. 4495) relative aux périodes de campagne électorale précédant les élections partielles à l'ensemble des services de radio et de télévision.

Depuis le 1^{er}-5, le CSA est installé au 39-43, quai André-Citroën, 75739 Paris Cedex 15 (*Le Monde*, 29/30-4).

V. Partis politiques.

— *Liberté de l'enseignement*. Par arrêt du 6-4, *Département d'Ille-et-Vilaine* (*Libération*, 9-4), le CE a annulé la délibération du conseil général qui accordait une subvention aux établissements privés du secondaire, supérieure au dixième de leurs dépenses annuelles, prévu par l'art. 69 de la loi Falloux du 15-3-1850. En revanche, il est loisible à une collectivité locale (6-4, *Ville de Paris, ibid.*) de garantir des emprunts contractés par lesdits établissements.

— *Recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme*. La commission de la Cour de Strasbourg a déclaré recevable le 13-3 (*Libération*, 15-3) la requête d'un militant nationaliste corse Félix Tomasi, fondée sur la durée excessive de la détention préventive (cette *Chronique*, n° 53, p. 180) et les traitements inhumains et dégradants subis au cours de la garde à vue. Plus que jamais, la coopération entre les juridictions s'avère nécessaire. Le projet de révision constitutionnelle autorisant l'exception d'inconstitutionnalité en vue de la sauvegarde des droits fondamentaux de la personne s'inscrit dans cette démarche (*AN*, n° 1203).

V. Révision de la Constitution.

— *Respect de la vie privée*. En application de l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation, par un arrêt *Baribeau* rendu par l'assemblée plénière, le 24-11-1989 (*D.*, 1990, p. 34, n. J. Pradel), a jugé que les écoutes téléphoniques et les enregistrements de conversations ordonnés par les services de police, dans le cadre d'une

enquête préliminaire, sans y avoir été autorisés préalablement par un juge, étaient illégaux.

Sur ces entrefaites, la France a fait l'objet, en l'espèce, d'une double condamnation par la Cour européenne de Strasbourg, le 24-4 (Époux Huvig ; Kruslin, *Le Monde*, 26-4). Une intervention du législateur s'avère urgente dans ces conditions.

V. Loi.

LOI

— *Bibliographie.* Jean Foyer, Le mépris de la loi par le juge, *La Vie judiciaire*, 5/19-2 ; B. Mathieu, Fragments d'un droit constitutionnel de l'amnistie, *JJA*, 23-3.

— *Critère.* De manière traditionnelle (V. L. Favoreu, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Economica, 1990, p. 79), la loi est votée par le Parlement (art. 34 C *in limine*). Ce critère organique qui l'identifie au sein de l'univers juridique, abstraction faite de l'expression du peuple (art. 11 C), est indifférent à sa portée, à l'opposé de la conception de Rousseau. Est donc regardée loi celle qui ne vise qu'une seule personne (loi du 13-7-1907 conférant le grade de commandant au capitaine Dreyfus) ou deux d'entre elles (loi du 17-11-1918, aux termes de laquelle Clemenceau et le maréchal Foch ont bien mérité de la patrie). En un mot, la loi se définit, non par son contenu, mais par son auteur. V. F. Luchaire, *La loi aujourd'hui*, AIDC (Tunis), vol. II, 1989, p. 25.

En bonne logique, le CC partage cette interprétation, le 9-1 (décision 89-265, p. 463), lorsqu'il est applé à se prononcer sur la loi d'amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie : il appartient [au législateur] de déterminer en fonction de critères objectifs quelles sont les infractions et s'il y a lieu les personnes, auxquelles doit s'appliquer le bénéfice de l'amnistie.

— *Conformité de la loi complémentaire à la loi du 30-12-1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.* Par une décision 85-267 DC, le CC a constaté le 22-1 (p. 971) la non-contrariété à la Constitution de certaines dispositions incriminées. C'est ainsi que la création d'associations foncières agricoles, prévue par la loi du 21-6-1865, ne porte atteinte ni au droit de propriété ni à la liberté d'association, au motif qu'elles constituent des établissements publics, à caractère administratif. S'agissant de l'exercice du droit de délaissement, de la combinaison des art. 2 et 13 de la Déclaration des droits, il résulte que le prix du bien visé ne saurait être inférieur à sa valeur.

Concernant la possibilité offerte à une SAFER, de mettre, pour une durée limitée, des immeubles ruraux libres de location en vue de leur aménagement parcellaire, cette dernière ne méconnaît pas le principe de l'égalité devant la loi.

— *Conformité de la loi portant diverses dispositions relatives à la Sécurité sociale et à la santé.* Fait marquant, voire unique peut-être, le cc a censuré *proprio motu* trois articles de ladite loi (décision 89-269 DC, 22-1, p. 972).
V. *Conseil constitutionnel.*

Il a estimé d'autre part que l'approbation par l'autorité ministérielle, au lieu et place du Premier ministre, de la convention unissant les médecins aux organismes de Sécurité sociale, ne contrevenait pas aux dispositions de l'art. 21 C, selon une jurisprudence établie (cette *Chronique*, n° 52, p. 191), dès lors que *cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu.*

S'agissant du libre choix du médecin par le malade et à la liberté de prescription du médecin, le juge repoussant la qualification constitutionnelle se borne à les qualifier de *principes déontologiques fondamentaux.*

— *Loi référendaire.* La loi portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie a été déferée au cc au motif qu'elle étend l'amnistie aux crimes de sang que la loi référendaire du 9-11-1988 (cette *Chronique*, n° 49, p. 215) en avait expressément exclus. La décision 89-265 du 9-1 tranche définitivement la question de la modification par une loi ordinaire de dispositions adoptées par référendum : *Le principe de la souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 C, modifie, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures ; qu'il importe peu, à cet égard, que les dispositions (...) résultent d'une loi votée par le Parlement ou d'une loi adoptée par référendum, sous la seule réserve que le législateur ne prive pas de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle.*

— *Pouvoir d'initiative.* La décision 89-269 DC rendue par le cc, le 22-1 (p. 972), censure une *injonction* adressée par l'art. 27 de la loi portant diverses dispositions relatives à la Sécurité sociale et à la santé prescrivant au Gouvernement le dépôt d'un projet de loi. Conformément à sa jurisprudence (28-12-1976, *Loi de finances pour 1977*, CCF, n° 1, p. 281 ; 17-1-1979, *Adaptation du VII^e Plan*, n° 9, p. 87), le juge déclare : *Une telle disposition ne trouve de base juridique ni dans l'art 34 ni dans aucune des autres dispositions de la Constitution.*

— *Promulgation.* Le décret 90-218 du 8-3 (p. 3013) modifie le décret du 19-5-1959 relatif aux formes de promulgation en précisant la rédaction selon qu'il s'agit d'une LO, d'une loi soumise au cc, d'une autorisation de ratification soumise au cc, ou d'une loi adoptée par référendum. En revanche, le décret ne prévoit pas de formule spéciale pour la promulgation d'une loi constitutionnelle.

V. *Habilitation législative. Pouvoir réglementaire. Référendum. Révision de la Constitution.*

LOI DE FINANCES

— *Débat d'orientation.* A la veille des grands arbitrages budgétaires, un débat d'orientation a eu lieu pour la première fois à l'AN le 12-4 (*Le Monde*, 14-4).

LOI ORGANIQUE

— *Renvoi à la loi ordinaire.* La LO relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés, qui renvoyait aux nouvelles dispositions du code électoral parallèlement examinées (v. *Code électoral*), a été adoptée le 6-12, alors que la loi ordinaire contenant lesdites dispositions l'a été seulement le 22-12. Dans sa décision 89-263 DC du 11-1, le CC a considéré que les règles de procédures régissant les LO devaient être respectées pour rendre applicables ces dispositions à l'élection présidentielle et à celle des députés qui sont des matières organiques, et notamment que l'AN statuant définitivement devait se prononcer à la majorité absolue de ses membres (art. 46, al. 3 C), ce qui n'avait pas été le cas. La subtilité de l'argumentation a un peu déconcerté, car on aurait mieux compris que, pour prononcer sa censure, le Conseil se bornât à constater l'antériorité du vote de la LO sur l'adoption de la loi ordinaire à laquelle elle se référait, sans ouvrir une porte... pour la refermer aussitôt. Le désaccord avec le Sénat qui avait provoqué le dernier mot des députés ne concernant pas les dispositions incriminées mais l'article sur l'amnistie, le recours aux travaux préparatoires eût peut-être permis de faire prévaloir le fond sur une maladresse de procédure.

MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* P. Legatte, Le médiateur de la République, *Administration*, n° 147, 1990, p. 96 ; Th. Renoux, Le médiateur de la République, *JJA*, 12-2.

— *Adresse administrative.* Les services sont désormais installés 53, avenue d'Iéna, 75116 Paris, depuis le 30-1 (*Le Monde*, 1er-2).

MINISTRES

— *Discipline.* Interrogé sur la participation des membres du Gouvernement aux controverses avant le congrès du PS, le Président de la République a répondu qu'ils « ont bien le droit d'avoir une opinion et de s'exprimer au sein de leur famille politique », mais que « les ministres ont pour

premier devoir de veiller à la cohérence et à l'unité de vues du gouvernement auquel ils appartiennent. J'espère n'avoir pas à le rappeler » (*Vendredi*, 12-1).

— *Condition*. M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, a été condamné par le TCI le 10-4 à verser 15 000 F de dommages et intérêts à M. Georges Peyrol, directeur de l'Office HLM de la Ville de Paris, pour des propos tenus pendant la campagne des élections municipales de mars 1989 (*Libération*, 11-4).

ORDRE DU JOUR

— *Inscription de propositions*. A la suite de l'incident provoqué par le renvoi en commission, à la demande du ministre, de la proposition de M. Marcellin (cette *Chronique*, n° 53, p. 190), le ministre chargé des relations avec le Parlement a demandé le 24-1 aux présidents des groupes de lui faire connaître leurs propositions. Lors de la conférence des présidents du 15-2, le président Fabius a rappelé que les groupes doivent en priorité saisir l'Assemblée de leurs propositions (*Le Monde*, 17-2). A l'ouverture de la session, l'opposition a multiplié les rappels au règlement sur ce sujet et M. Poperen, auquel le président a donné la parole pour répondre « exceptionnellement » (p. 6) à ces rappels, a affirmé que dans nos institutions « la fixation de l'ordre du jour, en dernière analyse, c'est à l'exécutif, au Gouvernement, qu'elle revient », ce qui a amené M. Fabius à préciser qu'il existait une distinction entre l'ordre du jour prioritaire et l'ordre du jour complémentaire. En conclusion de ce débat improvisé, le président a rappelé que les groupes ont un « droit de tirage » et qu'il leur appartient de l'utiliser.

— *Ordre du jour complémentaire*. Sur proposition de la conférence des présidents, l'Assemblée a décidé le 18-4 l'inscription à l'ordre du jour du 2-5 des conclusions du rapport de la commission des lois sur la proposition de loi de M. Gaysot (c) tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe (p. 421).

PARLEMENT

— *Bibliographie*. Eric Dupin, Palais Bourbon et peau de chagrin, *Libération*, 9-2 ; Jean-Jacques Hyest, 1990, année du Parlement, *Le Monde*, 15/16-4.

— *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*. Le rapport de M. Louis Mexandeau (s) sur l'évolution de l'industrie des semi-conducteurs a été publié (AN, 1181 et S., 180, 22-12-1989).

Sur proposition du président Fabius, le bureau de l'AN a décidé de saisir l'Office du contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires ainsi que du stockage des déchets radioactifs (*BAN*, 44, p. 23).

PARLEMENTAIRE EN MISSION

— *Nomination*. M. Alain Vivien, député (s), a été chargé d'une mission temporaire auprès du Premier ministre (décret du 8-1, p. 510).

PARTIS POLITIQUES

— *Bibliographie*. Frédéric Weill, Structure de la démocratie et financement de la vie politique en France et en République fédérale d'Allemagne, *Revue internationale de Droit comparé*, 1989, n° 4, p. 959.

— *Financement*. En application de l'art. 9 de la loi 88-227 du 11-3-1988 (cette *Chronique*, n° 50, p. 199), le décret 90-210 du 9-3 (p. 2971) répartit pour 1990 les 265 millions de francs inscrits dans la loi de finances, dont la totalité n'a pas été attribuée, 880 parlementaires sur 896 ayant déclaré leur appartenance. On comptait 16 partis ou groupements en 1989, il y en a cette fois 29, dont le PCF qui avait refusé l'an dernier, mais aussi 14 ne comprenant qu'un seul élu, parmi lesquels un mystérieux AIA-API, une « Fédération des indépendants » et une « Union pour le renouveau de Sainte-Marie » (?). Si le principe de liberté des partis exclut tout contrôle de l'utilisation des crédits qui leur sont alloués, il ne s'étend pas à l'identité des bénéficiaires de ces fonds publics : ne pourrait-on au moins lever un anonymat que rien ne justifie et qui laisse planer la suspicion sur un possible détournement de l'esprit de la loi ?

— *Nouvelles dispositions sur le financement public*. La loi 90-55 du 15-1 a profondément modifié le régime du financement des partis organisé par la loi du 11-3-1988 en prévoyant que le montant des crédits inscrits dans la loi de finances serait désormais divisé en deux fractions égales :

1° Une fraction destinée au financement des partis en fonction de leurs résultats électoraux, à la condition qu'ils aient présenté des candidats dans 75 circonscriptions aux dernières élections à l'AN (sauf pour les partis n'ayant présenté de candidats que dans les DOM-TOM). La répartition s'effectue proportionnellement aux suffrages obtenus.

2° L'autre fraction est destinée aux partis représentés au Parlement, proportionnellement au nombre de députés ou de sénateurs déclarant y être inscrits. Ce critère correspond à celui de la loi de 1988 et il s'appliquera seul à la répartition des crédits jusqu'au prochain renouvellement de l'Assemblée nationale.

— *Exigences du pluralisme et financement public.* Saisi par le Premier ministre, le CC a censuré une disposition de la loi précisant que, dans la répartition de la première fraction des aides, il n'était « tenu compte que des résultats égaux ou supérieurs à 5 % des suffrages exprimés dans chaque circonscription ». Il a estimé dans sa décision 271 DC du 11-1 que si l'aide publique aux partis, dont il a admis le principe, peut être subordonnée à la condition de justifier d'un minimum d'audience, les critères retenus « ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie ». Or le seuil de 5 % a été considéré par le Conseil « de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions ».

Sans revenir sur les effets pervers de cette générosité qu'illustre la jurisprudence de RFA (cf. A. Kimmel, cette *Revue*, n° 42, p. 163) ni sur son incitation à la balkanisation de la vie politique, on se bornera à observer qu'à la différence du code électoral français la loi allemande ne prévoit pas le remboursement des frais de campagne aux candidats mais seulement aux partis. Il y a dès lors un paradoxe à subventionner sans condition ni contrôle des partis qui peuvent se révéler fantomatiques, alors que l'art. L. 167 du code électoral exclut du remboursement des frais de papier et d'impression des bulletins et des affiches, qui sont des dépenses directement en rapport avec la campagne et de surcroît aisément contrôlables, les candidats de ces partis qui n'ont pas obtenu 5 % des suffrages. La solution inverse eût été plus simple, et nous avons naguère critiqué le refus du CC de remettre en cause la règle des 5 % à l'occasion de son extension aux élections de Nouvelle-Calédonie (*CCI*, 11, p. 344 sur la décision 79-104 DC du 23-5-1979).

— *Financement privé.* La loi du 15-1 innove d'autre part en réglementant le financement privé des partis. Elle transpose le système des mandataires (personne physique ou association de financement) qu'elle a institué en matière électorale (v. *Code électoral*) et qui sont habilités à recevoir les dons, plafonnés pour un même parti à 50 000 F s'ils émanent d'une personne physique et 500 000 F d'une personne morale.

— *Exhortation présidentielle.* S'adressant aux partis lors de l'émission 7/7, le chef de l'Etat les a invités à « faire un petit effort » : « Aidez-nous quand même, chacun à votre manière, bien entendu, et le cas échéant en me combattant dans l'opposition, en m'aidant pour la majorité » (*Le Monde*, 27-3).

— *Message présidentiel.* Interrogé sur les débats du PS, le Président de la République a répondu : cette discussion « n'est pas de mon ressort », ajoutant : « J'ai toujours été très attentif, depuis 1981, à ne pas empiéter sur les compétences des instances élues du PS » (*Vendredi*, 12-1). « J'ai des amis dans tous les courants », a-t-il ensuite confié (*Le Monde*, 3-2). Dans son traditionnel message aux congressistes du PS (cette *Chronique*, n° 42,

p. 185), M. Mitterrand les invite à ne pas oublier que « nous sommes tous du même côté » (texte complet dans *Vendredi*, 24-3).

— *Dissolution*. Le Gouvernement ne saurait envisager d'interdire un parti (le PCF en l'occurrence), dès lors que les dispositions de l'art. 4 C sont respectées (AN, Q., p. 2141). Dont acte !

— *Modalités de programmation du temps d'émission*. Le CSA a défini, aux termes d'une décision 90-11 du 9-1 (p. 1761), lesdites modalités du temps d'émission accordé aux formations politiques représentées par un groupe dans les assemblées parlementaires.

V. *Questions écrites*.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégalisation*. Le CC a procédé au déclassement de l'art. L. 814-4 du code de la Sécurité sociale en ce qu'il détermine les règles de paiement des prestations d'un régime d'allocation vieillesse (90-163 L du 6-3, p. 2909).

V. *Loi*.

POUVOIRS PUBLICS

— *Bibliographie*. J.-L. Vivier, La réforme du protocole, *La Vie judiciaire*, 1^{er}-2.

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie*. Institut Charles-de-Gaulle - Association française de science politique, *De Gaulle et ses Premiers ministres*, Plon, 1990.

— *Compétence du Premier ministre par intérim*. Le CC a confirmé sa décision de principe du 29-12-1989 (cette *Chronique*, n° 53, p. 187), à l'occasion de l'examen de la loi de programmation militaire (89-264 DC, 9-1, p. 463), et de celle relative à la Sécurité sociale et à la santé (89-269 DC, 22-1, p. 973).

— *Concertation*. Le Premier ministre a convié, à l'hôtel de Matignon, les représentants de tous les partis politiques, à l'exception du Front national, en vue de débattre du racisme, le 3-4 (*Le Monde*, 5-4). De surcroît, les présidents des assemblées, ainsi que dix ministres, ont participé aux travaux de cette table ronde. Cette méthode avait été utilisée en 1988, à propos de la réforme de la communication audiovisuelle (cette *Chronique*, n° 50, p. 193).

— *Durée et destin*. A 7/7, le chef de l'Etat a confié le 25-3 : « Mon vœu c'est que mon Premier ministre — c'est Michel Rocard aujourd'hui, je l'ai

pensé pour tous les autres — qui représente ma propre conception de la vie politique en France, reste le plus longtemps possible. » Il avait auparavant déclaré « évident que le Premier ministre en fonction, s'il réussit assez pour conduire la majorité actuelle à la victoire électorale en 1993, sera en situation d'être le candidat de tous pour la confrontation suivante » (*Le Monde*, 27-3). De son côté, M. Rocard avait simplement constaté : « Je suis à Matignon aussi longtemps que j'ai la confiance du Président de la République » (*ibid.*, 7-2).

— *Intérim*. A l'occasion de la visite officielle de M. Rocard en Inde et en Thaïlande, M. Durafour, ministre d'Etat, ministre de la fonction publique, a exercé son intérim (décret du 17-1, p. 735). Quatrième ministre dans l'ordre de nomination, tel naguère M. Giraud (cette *Chronique*, n° 45, p. 191), M. Durafour confère à l'ouverture une nouvelle perspective...

— *Interventions*. Invité sur France-Inter, le 23-3, M. Rocard a notamment déclaré : *L'équilibre institutionnel de la France se joue autour de l'élection présidentielle... Que les représentants de la majorité non socialiste s'organisent entre eux me paraît fort utile. C'est leur chantier, ce n'est pas le mien* (*Le Figaro*, 24/25-2).

— *Services*. Le décret 90-173 du 22-2 (p. 2436) modifie celui du 26-2-1988 (cette *Chronique*, n° 46, p. 186) portant création d'un observatoire juridique des technologies de l'information.

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Libertés publiques. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. F.-O. Giesbert, *Le Président*, le Seuil, 1990 ; Cl.-A. Colliard, *Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle*, RDP, 1989, p. 1565 ; « Le palais de l'Elysée... au-delà du perron », documentaire diffusé par m6, 7-2.

— « *L'aiguillon* ». A l'adresse du Gouvernement, le 3-1, M. Mitterrand a déclaré : *Il faut donner une nouvelle impulsion, sinon tout retombe... Il doit toujours remettre des bûches dans le feu sans lassitude et sans désintéret pour la chose publique* (*Le Monde*, 5-1). A ce titre, le chef de l'Etat a réuni, les 30-4 et 2-5 (*ibid.*, 4-5), des ministres intéressés à la politique de déconcentration, en vue de leur imposer sa conception.

— *Collaborateurs*. Par décret du 26-1 (p. 1300), Mme Sophie Bouchet, chargée de mission à l'Elysée, a été nommée maître des requêtes au Conseil d'Etat, au tour extérieur (cette *Chronique*, n° 51, p. 186).

— *Condition*. Repoussant l'impression d'être comme un rentier devant sa télé, selon l'expression utilisée au moment de la cérémonie des vœux,

le 5-1 (*Le Monde*, 7-1), le chef de l'Etat affectionne les visites en province. A Mauvezin (Gers), il affirme, le 6-4 : *En entendant les protestations et les approbations, on sent beaucoup mieux la manière dont les choses se passent. Je suis attendu à chaque tournant, personne ne m'oublie et de ce fait, si je manquais de mémoire, on la rafraîchirait chaque jour et c'est bien comme cela. Si le président de la République n'était pas en relation directe avec les Français, qu'est-ce qui se passerait ?* (*ibid.*, 8/9-4). Quant à sa succession, M. Mitterrand observe : *Je n'ai pas de poulain* (intervention à TFL, le 25-3, *ibid.*, 27-3).

— *Don présidentiel*. Après Château-Chinon (cette *Chronique*, n° 40, p. 187), Nevers accueillera au centre culturel Jean-Jaurès les ouvrages reçus en hommage par le chef de l'Etat depuis 1981 (*Libération*, 29-1).

— *Droit de grâce*. Répondant à une nouvelle question sur le sort de M. Anis Naccache (cette *Chronique*, n° 52, p. 193), le chef de l'Etat a opiné, le 5-1, à l'occasion de la cérémonie des vœux : *Un prisonnier ne peut espérer se libérer par une grève de la faim... Il peut toujours espérer être libéré le jour venu. C'est un sujet que j'examinerai mais pas en conférence de presse* (*Le Monde*, 7-1).

— *Epouse du chef de l'Etat*. Face à la recrudescence du racisme, Mme Danielle Mitterrand a déclaré, le 13-3 : *Ce n'est pas une question de Gouvernement, ce n'est pas une question de décret. Je crois que les gens ne savent plus vivre ensemble*. Elle ne s'est pas opposée à l'idée d'une table ronde, lancée par M. Charles Pasqua, réunissant le Gouvernement et l'opposition sur ce thème (*Le Monde*, 15-3). Elle s'est rendue au Japon, dans le cadre de sa campagne humanitaire (*ibid.*, 31-3).

V. *Collectivités territoriales. Gouvernement. Premier ministre. Questions écrites. Responsabilité gouvernementale*.

QUESTIONS

— *Questions au ministre*. La procédure des « questions-crible » inaugurée le 6-4-1989 (cette *Chronique*, n° 50, p. 202) n'avait pas été appliquée durant la précédente session, mais elle a fait sa réapparition le jeudi depuis le 5-4.

— *Questions au Gouvernement*. Obtempérant à l'admonestation présidentielle, la plupart des membres du Gouvernement étaient présents le mercredi 4-4 à l'ouverture de la séance des questions, mais ce zèle révéla l'exiguïté de la fraction de travée réservée au Gouvernement (*Le Monde*, 6-4).

QUESTIONS ÉCRITES

— *Bilan*. Une nouvelle étude (cette *Chronique*, n° 50, p. 203) est dressée (AN, Q., p. 689).

— *Procédure*. Le ministre des affaires étrangères rappelle (cette *Chronique*, n° 51, p. 189) qu'il n'est pas compétent pour répondre à une question portant sur les relations avec les partis politiques (AN, Q., p. 1627). De la même façon, le Premier ministre oppose une fin de non-recevoir à la suggestion d'élaborer un statut de la *première dame de France*, dès lors qu'elle ne concerne pas la politique générale du Gouvernement (p. 2081).

QUORUM

— *Application*. L'article 61 RAN a été appliqué à deux reprises pour la première fois depuis 1987 (cette *Chronique*, n° 45, p. 195). Lors du débat sur la révision, la vérification a été demandée par M. Millon, président du groupe UDF, pour le scrutin sur un amendement qu'il avait déposé avec M. Mazeaud (RPR) et qui étendait le contrôle du Conseil constitutionnel aux actes du Président de la République non soumis au contrôle du Conseil d'Etat (p. 695). Le quorum n'étant pas atteint, le vote a été reporté à la séance suivante, une heure plus tard, c'est-à-dire le 26 à 4 h 55. M. Lajoinie, président du groupe communiste, a fait la même demande dans la nuit du 26 (p. 770) pour le vote sur l'exception d'irrecevabilité opposée au projet relatif au statut de la Régie Renault. Le vote a été reporté au lendemain, après la séance des questions orales.

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Interpellation*. La question d'un accord Volvo-Mitsubishi a été posée à l'ouverture de la discussion du projet relatif au statut de la Régie Renault par le détour de multiples rappels au règlement le 26-4. Le ministre de l'industrie y a répondu. V. *Ordre du jour*.

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie*. M. L. Pavia, Le référendum du 8 novembre 1988, RDP, 1989, 1697.

— *Modification d'une loi référendaire*. V. *Loi*.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Gérard Bergeron, *Petit traité de l'Etat*, PUF, coll. « La Politique éclatée », 1990 ; Jacques Georgel, *Contradictions de la Ve. Anti-manuel de droit public*, PUF, coll. « Questions », 1990 ; Pierre Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Seuil, 1990.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Vœux.* Le chef de l'Etat a recommandé la recherche d'un « consensus sur l'usage de l'article 49-3 » en recevant les vœux du Gouvernement (*Le Monde*, 5-1). Aux bureaux des assemblées, il a déclaré que « cette facilité existe, il ne faut pas qu'elle devienne un usage permanent », et il a confié à la presse : « Je me suis toujours interdit de refuser à mes (*sic*) Premiers ministres l'utilisation du 49-3, car je n'ai pas le droit de priver le Gouvernement d'une arme constitutionnelle dont il dispose » (*ibid.*, 7/8-1).

— *Article 49, al. 3.* A la suite de l'obstruction pratiquée par les députés communistes, le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement sur le projet relatif au statut et au capital de la Régie nationale des usines Renault le 28-4 (p. 861). L'effectif du groupe communiste n'atteignant pas un dixième du nombre des députés, aucune motion de censure n'a été déposée et le projet a été considéré comme adopté en première lecture. V. *Séance*.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Bibliographie.* P. Avril et J. Gicquel, Fin d'une « anomalie », *Libération*, 11-4 ; J.-J. Dupeyroux, Révolution dans la Constitution, *ibid.*, 24-4 ; L. Favoreu, Un vaste champ d'application, *Le Figaro*, 29-3, et L'intérêt des politiques contre l'intérêt des citoyens, *Le Monde*, 25-4 ; F. Goguel, Etendre la révision aux actes communautaires, *Le Figaro*, 25-4 ; G. Vedel, Réforme de la Constitution : ni gadget, ni révolution, *Le Monde*, 6-4.

V. *Amendement. Libertés publiques. Quorum.*

SÉANCE

— *Président.* M. Pierre Mazeaud a fait observer à la fin de la deuxième séance du 25-4 que le président de l'Assemblée avait jusque-là toujours présidé lui-même les débats de révision constitutionnelle (p. 695). A l'ouverture de la troisième séance, le 26 à 4 h 55, M. Fabius occupait le fauteuil.

— *Obstruction.* La discussion du projet relatif au statut de la Régie Renault, ouverte le 26-4, a été dominée par l'obstruction du groupe communiste qui a eu recours à toute la panoplie : rappels au règlement, exception d'irrecevabilité, question préalable et motion de renvoi développées pendant plus de sept heures (« Je connais les préceptes du marathon », annonçait M. Hage, p. 788), dépôt d'amendements de saturation (2 500 au seul article 1^{er}), suspensions de séance, vérification du quorum, tant et si bien que le Premier ministre a fini par engager la responsabilité du Gouvernement le 28.

V. *Amendement. Quorum. Rappels au règlement. Responsabilité du Gouvernement. Suspensions de séance.*

SÉNAT

— *Bibliographie.* Jean Grangé, Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat. *Revue française de Science politique*, vol. 40, n° 1, février 1990, p. 5. L'activité du Sénat au cours de l'année 1989, *BIRS*, n° 458, févr. 1990 ; Sénat, Analyse des discussions législatives et des scrutins publics, année 1989-1990 (1^{re} session ordinaire et 1^{re} session extraordinaire).

— *Cabinet du président.* La composition au 1^{er}-4 est dressée. *BIRS*, n° 462, p. 20.

— *Composition.* Mme Marie-Fanny Gournay a été appelée à remplacer Pierre Carous, sénateur décédé, le 14-1 (*BIRS*, n° 459, p. 28). Ce qui porte à 12 le nombre de femmes au Palais du Luxembourg (cette *Chronique*, n° 52, p. 182).

V. *Commissions.*

SUSPENSIONS DE SÉANCE

— *Refus.* M. Loïc Bouvard (UDC), qui présidait, a refusé la suspension de séance réclamée par M. Brunhes (c) le 26 afin d'obtenir le retrait de l'ordre du jour du projet relatif au statut de la Régie Renault (p. 745), puis le lendemain, toujours à la demande du délégué du président du groupe communiste, pour réunir celui-ci sur la question de l'accord Volvo-Mitsubishi (p. 787).

VOTE

— *Vote acquis.* Comme l'écrit Eugène Pierre, « le principe du vote acquis est le plus essentiel à l'autorité des Assemblées politiques » (n° 1053 du *Traité*, dont on rappelle qu'il a été réédité en 1989 par les Editions

Loyseau). Le 5-4, la question préalable opposée au projet relatif à la médiation devant les juridictions de l'ordre judiciaire a été adoptée par scrutin public, les députés socialistes présents ayant omis de tourner les clés de deux ou trois travées de leur groupe (p. 168). Devant le désarroi du garde des sceaux invoquant l'erreur manifeste, M. Pascal Clément, qui présidait, a fini par décider de recommencer le vote proclamé, malgré la « jurisprudence » constante selon laquelle « on n'est jamais revenu sur un vote électronique » (p. 170), estimant qu'il devait faire prévaloir « la volonté réelle » des députés plutôt que de présider « une assemblée de boutons électroniques » (p. 173). Réuni le 11, le Bureau n'est pas parvenu à rédiger un communiqué commun et le président Fabius s'est contenté d'indiquer qu'en cas d'erreur matérielle manifeste, les présidents de séance conservent une certaine marge d'appréciation dans des cas exceptionnels (*Le Monde*, 14-4).

— *Vote personnel.* L'accident du 5-4 mettait en cause l'absentéisme et la pratique fâcheusement consacrée par le CC (cette *Chronique*, n° 42, p. 193), qui a connu une autre illustration dans la nuit du 25 au 26 lors du vote du projet de révision des articles 61, 62 et 63 C. Le scrutin sur l'ensemble a eu lieu à 7 heures du matin, et les quatre députés de l'opposition présents ont fait voter « contre » leurs collègues absents. Quatorze d'entre eux ont fait publier des rectifications de vote le lendemain, mais le scrutin, d'ailleurs positif, était acquis, et il en est résulté une controverse des contestataires absents avec les autorités de leurs groupes (*Le Monde*, 28-4).

Pouvoirs-Biblio

JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

Annuaire international de justice constitutionnelle, vol. III, 1987, Paris, Economica, PUAM, 1989, 745 p. A côté des chroniques sur l'évolution de la jurisprudence des principales Cours constitutionnelles, on trouvera les rapports de la Conférence de Lisbonne sur la justice constitutionnelle dans le cadre des pouvoirs d'Etat et de la table ronde d'Aix-en-Provence sur la liberté de l'information.

INSTITUTIONS FRANÇAISES

Pierre AVRIL et autres, *Personnel politique français, 1870-1988*, Paris, PUF, 1989, 442 p. Répertoire systématique des responsables politiques, nationaux, locaux, et aussi syndicaux, depuis la fin du Second Empire. Les gloires et les célébrités comme les obscurs ou ceux qu'on avait oubliés.

Georges Pompidou. Hier et aujourd'hui. Colloque des 30 novembre et 1^{er} décembre 1989, Paris, Editions Breet, 1990, 352 p. Les témoins retrouvent toujours, sous le feu des questions, au fond de leur mémoire, des souvenirs endormis et contribuent aussi à l'écriture de l'histoire.

OPINION PUBLIQUE

Olivier DUHAMEL et Jérôme JAFFRÉ, *SOFRES. L'Etat de l'opinion*, 1990, Paris Le Seuil, 1990, 250 p. Régulièrement depuis 1984, les auteurs nous présentent en les commentant les sondages les plus significatifs de l'année précédente. Pour nous permettre de nous regarder dans un miroir.

POLITIQUE ÉTRANGÈRE

François de LA SERRE, Jacques LERUEZ, Helen WALLACE (sous la direction de), *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945. L'inévitable ajustement*, Paris, 1990, Presses de la FNSP, 295 p. Mise en parallèle, multivoix, du comportement de deux pays alliés et rivaux à la fois, en face des problèmes posés par les relations avec les superpuissances, le Japon ou la Chine, la construction de l'Europe, la montée du colonialisme, les conflits du Proche-Orient... Influence, interactions, indépendance, divergences.

RÉGIMES POLITIQUES

Philippe LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1990, 713 p. C'est une bonne idée que d'avoir inclus la Suède dans cette présentation claire et précise des régimes politiques où les peuples de l'Est rêvent de trouver des modèles.

Summaries

André MIROIR. — Social cleavages in Belgium : structural contradictions and political families.

The Belgian political system is characterised by three fundamental and overlapping cleavages : clerical/anticlerical, centre/periphery, and capital/labour. Their combination has led to the fragmentation of civil society into vertical strata. This highly specific conception of pluralism has had the effect of neutralising conflicts and thus of allowing progressive adaptation to change.

Francis DELPÉRÉE and Baudouin DUPRET. — The King of the Belgians.

The place of the King in the Belgian institutional system has dramatically changed since the 7 february 1831 Constitution. Beside the attributions which are textually conferred have emerged functions (incitatory, mediatory and unificatory) whose utility deserves to be considered.

Philippe LAUVAUX. — The development of the parliamentary regime since 1944.

The modern development of Belgium's parliamentary regime falls into two periods. The first was marked both by constitutional stability and by stability in the system of government. The second period, which opened in 1968, has been one of renewed questioning of the system : the Constitution has been under constant revision, while Cabinet instability and the length of ministerial crises have increased.

Wilfried DEWACHTER. — Governmental instability and ministerial stability in Belgium.

Governmental stability in post World War II Belgium is cyclical. Instability is limited to two periods : 1944-1953 and the seventies until 1981. Governmental stability, however, has considerably increased, due to the stability of the parties who participate in the government and to the accumulation of governmental experience by the ministers, in spite of the fact that they are subjected to a system of partial rotation.

Ernest KRINGS. — The judicial system.

In Belgium, the primary issue rests in the institution of a « judiciary power » independant of the other powers, *i.e.* the legislative and the executive power. That matter has been accurately settled by the Constitution. The account shows how the laws of judicial organization have carried this constitutional principle into effect.

Christian VANDERMOTTEN and Jean VANLAER. — Parties and elections since 1946.

This article traces the broad electoral development of Belgium and of its constituent regions since 1946. The origins of the party system lay in a combination of religious, socio-economic and ethnic and regional cleavages : major electoral changes of the post-war period have resulted from economic and cultural transformations that had a differential effect of the three regions. The article concludes with a geographical analysis of the current impact of cleavages in Belgian society and their relationship to local electoral behaviour.

André LETON. — Inter-community conflicts in Belgium : sources of tension and detente.

The conflicts between the linguistical communities in Belgium are the results of the meeting of several elements. After the late State restructuration there are still number factors of tension between both communities but there are also factors of peace.

Xavier MABILLE. — Industrial corporatism : the crisis of the Belgian system.

After the very serious events of spring 1886 Belgian government policy was characterised at one and the same time by free-market economics

and social interventionism. The change in industrial relations that resulted from economic crisis, government policy and institutional reforms all had an impact on patterns of social and industrial policy-making.

Philippe de BRUYCKER and Eric PHILIPPART. — **Belgium's local authorities.**

The Belgian Constitution establish the principle of autonomy for local community. What are the practices and the political realities, especially according to budgetary ratios ? What will be the impact of the latest institutional changes on this matter ?

Francis DELPÉRÉE. — **The new Belgian State.**

Since 1970 a new Belgian State is born, which today belongs to the federal states' family. This evolution leads to such questions as co-administration and co-operation. Moreover justification of the commun life of the Communities and Regions is in keeping with this change.

DOCUMENTS

1. **The Belgian Constitution.**
2. **The demographic development of Belgium's linguistic regions.**
3. **Belgian governments since 1944.**
4. **Results of elections to the Chamber of Representatives.**

JOURNAL

Claude ROUILLER. — **Judicial review of the constitutionality of laws by the Swiss Federal Tribunal.**

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — **Foreign notes (1st January - 31st March 1990).**

Marie MENDRAS. — Foreign notes : Letter from Moscow.

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French constitutional chronicle (1st January - 30th April 1990).

« Pouvoirs-Biblio ».

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 043112 7 — ISSN n° 0152 0768 — Imp. n° 36 455
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Septembre 1990
© Presses Universitaires de France, 1990
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. l'alternance
2. le parlement européen
3. qui gouverne la Chine?*
- 1978 4. la V^e République*
5. le consensus*
6. l'Union soviétique*
7. le régime représentatif
- 1979 8. l'Espagne démocratique
9. le giscardisme*
10. les pouvoirs de crise
11. psychanalyse
- 1980 12. les régimes islamiques
13. le Conseil constitutionnel
14. élire un président
15. la négociation
- 1981 16. la justice
17. le pouvoir dans l'Eglise
18. Italie
19. régions
- 1982 20. la gauche au pouvoir
21. le système communiste
22. la R.F.A.
23. l'impôt
- 1983 24. le maire
25. les pouvoirs africains*
26. le pouvoir syndical
27. le mendésisme
- 1984 28. le R.P.R.
29. les Etats-Unis*
30. l'école
31. la corruption
- 1985 32. la représentation proportionnelle
33. les sondages
34. l'Assemblée
35. le Japon*
- 1986 36. le ministre
37. la Grande-Bretagne
38. l'armée
39. Mai 1968

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1990)	285 F	380 F
2 ans (1990-1991)	570 F	760 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

DÉPARTEMENT DES REVUES

14, avenue du Bois-de-l'Épine
BP 90, 91003 Evry Cedex

Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F

PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF

- 1987 40. des fonctionnaires
politisés ?
41. le Président
42. la tradition politique
43. la Suisse
- 1988 44. le Sénat
45. l'U.R.S.S.
de Gorbatchev
46. droit administratif,
bilan critique
47. l'immigration
- 1989 48. Europe 1993
49. la V^e République
(30 ans)
50. 1789-1989
histoire
constitutionnelle
51. télévision
- 1990 52. démocratie
53. le ministère
des finances
54. la Belgique
- A paraître
55. droit pénal, bilan
critique
56. bioéthique
57. nationalismes

la Belgique

Combien sont-ils à travers le monde les pays qui vivent depuis 150 ans et plus sous la même Constitution ? Trois ou quatre seulement, où la longévité des institutions est liée à une histoire intérieure paisible ou à une société aux tensions peu à peu dominées. La Belgique est du nombre, qui depuis 1831 connaît le même schéma institutionnel. Mais ici la Constitution s'applique sur un fond de clivages structurels, linguistiques et culturels, philosophiques, économiques et sociaux, transcendant des familles politiques elles-mêmes divisées. L'histoire interne de la Belgique est d'abord celle de la recherche d'équilibres délicats à travers des conflits permanents qui n'ont pas épargné l'institution monarchique, la seule pourtant à ne pas appartenir au jeu communautaire. Malgré tout, après quelques adaptations, la Constitution de 1831 a survécu et elle est respectée ; le système a évolué de l'intérieur, des solutions — très complexes parfois — ont été trouvées, permettant aux Belges de vivre ensemble en sauvegardant les spécificités de chacun. Aujourd'hui un fédéralisme se met en place sans bruit, où la Belgique espère mettre un terme durable à ses difficultés.

L'expérience est unique, pourtant elle est largement méconnue même des voisins les plus proches. *Pouvoirs* a proposé à douze auteurs d'en présenter les principaux aspects.

Journal

- | | |
|------------------------------|---|
| Claude ROUILLER | Le contrôle de la constitutionnalité des lois par le Tribunal fédéral suisse |
| Marie MENDRAS | Chronique de l'étranger : lettre de Moscou |
| Pierre AVRIL
Jean GICQUEL | Chronique de la V ^e République
(1 ^{er} janvier - 30 avril) |

