
Notes sur certaines questions relatives aux institutions actuelles préparée dans le cadre d'Initiative 2007

Paul Delforge
Directeur de recherche

Note sur la composition des assemblées législatives fédérales

1/2

Evocation historique

Paradoxalement, l'instauration du suffrage universel (plural puis pur et simple), souhaité par un nombre important des premiers militants wallons, a révélé non seulement le poids démographique de la Flandre au sein de l'État belge, mais aussi la différence de sensibilité politique entre les électeurs wallons et les électeurs flamands. À une majorité catholique et conservatrice en Flandre, répond une majorité progressiste, essentiellement socialiste et libérale, en Wallonie, cette dernière étant condamnée à être minoritaire sur l'ensemble de la Belgique.

C'est en tant que minorité au sein de l'État belge que les projets fédéralistes wallons ont rapidement identifié la Wallonie – minorité politique, démographique, économique, sociale et culturelle – et proposé que le système fédéral belge prenne en compte les entités fédérées au sein du Parlement fédéral. Si quatre projets fédéralistes wallons de la première moitié du XX^e siècle suggèrent la parité entre Flamands et Wallons, c'est parce qu'ils n'envisagent plus qu'une seule Assemblée législative ¹.

A partir du projet Dehousse-Truffaut (1938), on s'oriente vers un bicaméralisme fédéral où s'impose l'idée d'une **Chambre haute**, gardienne des droits des États, composée d'un nombre égal de Flamands et de Wallons (plus un nombre égal ou proportionnel de Bruxellois) ; selon les projets, les membres de la Chambre haute sont soit délégués par les instances fédérées, soit directement élus en tant que représentants exclusifs des régions.

Pour la **Chambre basse**, les projets font preuve de beaucoup d'imagination et les solutions proposées sont variées. Deux théories sont en présence. Pour l'une, la Chambre basse serait elle aussi composée paritairement, que ce soit par élection (projets Dehousse-Truffaut et Rénovation wallonne de 1945), par désignation via les chambres fédérées (projet Commission des Affaires wallonnes, 1944), ou par regroupement des Chambres régionales (projet Grégoire-Rey, 1947). La motivation de cette option consiste à protéger au maximum la minorité wallonne au sein de l'instance fédérale. La seconde thèse, que l'on retrouve dans les projets les plus « récents », s'inspire de la composition classique de la Chambre des représentants : le nombre des élus est conditionné par le poids démographique des arrondissements dont ils sont issus. Comme les projets Rénovation wallonne et Dehousse-Costard (tous deux de 1962), le projet du Mouvement populaire wallon (1961) retient cette formule de bicaméralisme, mais considère la Chambre basse comme une institution facultative ; si elle s'impose dans un État multinational, elle est inutile dans un État binational, estiment ses auteurs, parmi lesquels un François Perin qui justifie le maintien de deux

¹ Le projet de la Concentration wallonne (1932) accorde aussi une représentation bruxelloise proportionnelle à la population de cette région.

assemblées par la nécessité de ne pas effrayer des parlementaires qui perdraient leur siège par suite de la suppression d'une des deux chambres ¹.

En conclusion, les projets fédéralistes wallons suggèrent des formules qui permettent à la Wallonie d'être représentée de manière significative au sein du pouvoir législatif fédéral : à leurs yeux, la formule d'un Sénat paritaire (Chambre haute, sur le modèle américain) s'impose, de même que l'idée que les parlementaires qui siègent au fédéral soient les réels représentants de la Wallonie (de la Flandre et de Bruxelles).

¹ François PERIN, *La Belgique au défi...*, *op. cit.*, p. 148.

La réforme institutionnelle de 1993 est considérée comme l'un des éléments décisifs dans le processus de fédéralisation de la Belgique. Elle ne rencontre cependant que très partiellement les aspirations développées par les projets fédéralistes wallons. Le bicaméralisme préconisé par les projets wallons les plus récents est certes maintenu. Il en est de même de l'organisation de la Chambre des Représentants qui n'a subi que très peu de changements. Par contre, le Sénat – la Chambre haute – a connu des modifications complexes qui ne sont pas inspirées des projets fédéralistes wallons. Le principe de la participation de la Région wallonne à la gestion des compétences fédérales dévolues au Sénat n'a été que très partiellement retenu.

Un nombre fixe de représentants wallons n'a pas été défini. Sur les 71 membres du Sénat, 41 ressortissent du régime linguistique flamand. Reste trente autres sénateurs¹ : un au moins doit être germanophone ; six au moins doivent être domiciliés, le jour de leur élection, dans la région de Bruxelles-capitale. En d'autres termes, il ne peut y avoir qu'un maximum de 24 sénateurs wallons, dont 15 maximum élus directement. Les autres sont soit désignés au sein du Conseil de la Communauté française, soit cooptés par le groupe linguistique français². Seuls les vingt sénateurs issus des Conseils de Communauté – 10 Flamands, 10 francophones, 1 germanophone sur un total de 71 sénateurs – peuvent prétendre représenter les entités fédérées. On est loin de la parité Wallons-Flamands souhaitée par les projets fédéralistes wallons, et d'une représentation affirmée de la Wallonie. Le principe de participation – d'un point de vue régional – n'est pas rencontré. Au Sénat, il n'y a pas de parité entre les composantes régionales de l'État fédéral.

La minorisation politique de la Wallonie ne paraît donc pas avoir été gommée, en théorie. Dans la pratique, des mécanismes ont été mis en place (groupes linguistiques, majorité spéciale, système de la sonnette d'alarme, etc.) afin d'empêcher un vote « région contre région ». Il convient de relever que le rôle politique de la Chambre haute a été très sensiblement diminué par rapport à la Chambre basse ; or, le projet Dehousse-Costard de 1962, en admettant que la composition et l'élection de la Chambre basse ne soient pas modifiées, voyait le salut de l'ensemble du système fédéral belge dans l'indispensable égalité des compétences entre les deux Chambres fédérales. L'orientation donnée au Sénat par la réforme de 1993 est d'en faire une Chambre de réflexion, une Chambre des Sages ; ayant perdu de son pouvoir par rapport à la Chambre, le 'nouveau' Sénat ne remplit pas non plus le rôle habituellement réservé aux secondes assemblées dans les divers autres systèmes fédéraux qui existent dans le monde.

Il n'y a pas de Sénat des Régions, ni de représentants régionaux spécifiques à la Chambre des Représentants. Aucun mécanisme n'est prévu pour associer les entités fédérées, en tant que telles, à la révision de la Constitution, alors que leurs assemblées sont appelées à ratifier des traités ou des négociations conclus par la Belgique, comme le Gatt ou le Projet de Constitution européenne et à transposer les directives européennes qui touchent à leurs compétences. À cet égard, comme le fait remarquer Philippe Destatte³, il est utile de relire le discours que fit Freddy Terwagne au Sénat le 18 juin 1970. Le ministre des Relations communautaires expliquait devant une assemblée hésitante par rapport à l'avenir de l'État que la Belgique régionale et communautaire de 1970 ne serait pas un État fédéral, notamment parce que, dans les États fédéraux, « les États fédérés participent directement à la procédure de révision de la Constitution fédérale ».

¹ Chacune des cinq provinces wallonnes doit être représentée par au moins un sénateur ; cette disposition ne se trouve cependant pas dans la Constitution.

² Le sénateur coopté ne doit pas avoir nécessairement figuré sur une liste électorale, mais doit être domicilié dans sa « communauté ».

³ Philippe DESTATTE, *La Wallonie : une entité fédérée ?*, dans *La Wallonie, une Région en Europe*, op. cit., p. 387.

Evocation historique

Souvent, le Mouvement wallon a dénoncé le nombre proportionnellement trop important de ministres flamands par rapport à leurs homologues wallons, et s'est toujours refusé à considérer un ministre bruxellois francophone comme étant wallon.

Deux questions sont abordées dans les projets fédéralistes wallons. Celle de l'institution monarchique, ensuite celle du gouvernement proprement dit. Aucun projet fédéraliste wallon ne postule la disparition de l'institution monarchique ; tous considèrent que le régime fédéral qu'ils proposent est compatible avec la présence d'un roi à la tête de l'État fédéral. Seul, le projet du Mouvement populaire wallon précise que les pouvoirs du roi doivent être limités à un rôle de représentation et protocolaire ; le roi ne peut pas intervenir dans le débat politique (1961). Il est vrai que le projet de la Commission des Affaires wallonnes (1944) s'attache à décrire brièvement un système alternatif républicain. Pour les auteurs socialistes de ce projet, « le principe républicain est le seul qui soit conforme à notre philosophie politique et à notre programme positif. » Ainsi, ils décrivent un système républicain dans lequel une élection annuelle par le Parlement fédéral désignerait un président, alternativement wallon, flamand et bruxellois. Les auteurs s'accordent à penser que cette formule pourrait donner lieu à des tensions, en raison de la citoyenneté du Président. Or, la proposition d'instaurer un système fédéral vise à restaurer le calme « politico-linguistique » en Belgique. Dès lors, conscients aussi que la population pourrait s'effrayer de la suppression pure et simple de la monarchie, les auteurs se montrent pragmatiques et ne se focalisent pas sur l'institution monarchique, l'essentiel étant ailleurs.

L'omniprésence de ministres flamands ou bruxellois aux portefeuilles les plus importants des affaires de l'État suscite régulièrement les griefs du Mouvement wallon, depuis le dernier quart du XIX^e siècle. Ce déséquilibre conduit, selon le Mouvement wallon, à la minorisation de la Wallonie : les travaux publics bénéficient davantage à la Flandre ; l'agriculture est mise sous le contrôle du *Boerenbond* ; les intérêts wallons ne sont pas pris en compte dans les questions éthiques (amnistie par exemple) ou culturel (choix de la deuxième langue dans les écoles, etc.). Il n'est dès lors pas étonnant que tous les projets fédéralistes wallons (à l'exception du projet Troclet de 1919) s'entendent pour que le gouvernement fédéral soit composé paritairement de Wallons et de Flamands, certains projets réservant une représentation bruxelloise parfois fort importante.

En ce qui concerne la procédure de désignation du gouvernement, les rares projets fédéralistes wallons qui évoquent la question se réfèrent au système en vigueur. À savoir, désignation d'un formateur par le roi, nomination et révocation des ministres par le roi, contrôle du travail gouvernemental par le pouvoir législatif fédéral. Seul, à nouveau, le projet du Mouvement populaire wallon (1961) remet en question la formule communément retenue ; en effet, sous la plume de François Perin et de Fernand Dehousse, le projet défendu par André Renard réclame l'instauration d'un gouvernement collégial fédéral dont les membres wallons, flamands et bruxellois seraient élus par leur groupe parlementaire respectif, au sein des chambres fédérales. Ainsi formé, le gouvernement fédéral comprendrait inévitablement des représentants des tendances politiques majoritaires dans chaque entité fédérée, ce qui n'est pas forcément le cas dans le système traditionnel de gouvernement de coalition.

Aujourd'hui

Dès le moment où les projets fédéralistes wallons s'inspirent du modèle de gouvernement en vigueur et ne contestent pas fondamentalement l'institution monarchique, le *statu quo* consécutif aux réformes institutionnelles de 1970 à 2001 ne peut que coïncider avec les aspirations wallonnes. Les dispositions générales du projet du Mouvement populaire wallon (1961) en cette matière ont été complètement ignorées. Quant à la parité gouvernementale, réclamée par tous les projets wallons, elle a été inscrite dans la Constitution dès 1970 (article 99 de l'ancienne Constitution). Il s'agit là assurément de la prise en compte d'une « vieille » revendication wallonne. Néanmoins, il convient de souligner que cette parité est réalisée sur base strictement linguistique (flamand, français), et non sur une base régionale (Flamand, Wallon, Bruxellois). Le gouvernement fédéral est en effet composé de 15 ministres maximum qui forment le Conseil des ministres, répartis de façon paritaire : sept francophones, sept flamands, plus le premier ministre qui, lui, est considéré comme « asexué » linguistiquement. En pratique, au sein du gouvernement fédéral, les Wallons ne peuvent pas revendiquer plus de sept portefeuilles ministériels, mais rien n'interdit qu'ils soient tous occupés par des Bruxellois francophones. Une situation que n'auraient guère appréciée les auteurs des différents projets wallons.

D'autre part, les secrétaires d'État ne doivent pas répondre au principe de la parité.

Chacun sait aussi que certains portefeuilles ministériels « pèsent » plus que d'autres dans la conduite de l'État.

En outre, et fondamentalement, les matières débattues au niveau fédéral étant exclusives, le gouvernement fédéral n'est pas le lieu où les représentants des entités fédérées ont l'occasion d'établir une réelle coopération à propos des matières fédérées.

Enfin, le régime en vigueur depuis 1993 prévoit que les ministres et secrétaires d'État ne sont responsables que devant la Chambre des Représentants.

Pour des raisons déjà évoquées, les projets wallons les conviaient à rendre des comptes devant les deux chambres, l'une étant une Chambre des régions.

A l'échelle mondiale, sur vingt-cinq Etats considérés comme fédéraux, dix-huit sont organisés de manière telle que les entités fédérées disposent ou peuvent disposer de leur propre Constitution ¹. Sur 475 Etats fédérés ou entités fédérées, disposant de statuts fort différents, parfois au sein même de la même fédération, plus d'une entité fédérée sur deux disposent actuellement d'un texte constitutionnel (253 entités sur 475, soit 53%). Si l'on prend en compte les entités fédérées auxquelles les Constitutions fédérales n'accordent pas explicitement de texte propre et qui n'en disposent pas, les entités fédérées susceptibles de disposer d'une Constitution propre représentent les trois quarts du total (378 sur 475). En d'autres termes, la tendance générale des systèmes fédéraux est de permettre aux entités fédérées de se doter de leur propre Constitution.

Depuis une quinzaine d'années, l'idée de doter les entités fédérées belges d'une Constitution fait son chemin. La clé d'accès se nomme « autonomie constitutive ». En son nom, les uns plaident en faveur du droit des entités fédérées de disposer de leur propre Constitution, les autres argumentent qu'elles n'y ont absolument pas droit. Ces derniers mois, les initiatives visant à doter les régions d'un texte fondamental se sont multipliées, surtout du côté flamand.

Qui a droit à l'autonomie constitutive ?

Seuls les Parlements flamand, wallon et de la Communauté française Wallonie-Bruxelles disposent de l'autonomie constitutive. A plusieurs reprises, des démarches ont été entreprises afin que le Parlement germanophone et le Parlement bruxellois bénéficient aussi de cette autonomie ². Sans succès.

Concrètement, que permet l'autonomie constitutive ?

Sur le plan institutionnel, les trois Parlements précités fixent eux-mêmes le mode d'organisation de leur entité fédérée, la composition et les règles de fonctionnement de leur conseil et de leur gouvernement, ainsi que les modes d'élection ou de désignation de leurs membres. Pour être adoptées, ces adaptations/modifications doivent faire l'objet d'un décret spécial : elles doivent recueillir une majorité des deux tiers du Parlement concerné, dont une majorité des membres doit impérativement être présente.

En matière de compétences, les Communautés et les Régions disposent de ce que la Constitution et la loi spéciale leur accordent. Les entités fédérées n'ont pas vocation à fixer elles-mêmes leurs compétences. Néanmoins, des transferts de compétences peuvent se réaliser d'une entité fédérée à l'autre, moyennant accord et adoption d'un décret spécial de la part des trois entités concernées (art. 138 de la Constitution).

¹ L'Allemagne, l'Afrique du sud, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, le Canada, l'Union des Comores, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Ethiopie, la Malaisie, la Micronésie, la fédération de Russie, la Suisse, le Venezuela. C'était le cas de la Serbie.

² Ainsi, à titre d'exemple, le 22 avril 1999, M. Chantraine introduit au Sénat une proposition de déclaration de révision de l'article 118§2, de la Constitution en vue d'accorder l'autonomie constitutive à la Communauté germanophone. Ainsi, autre exemple, le CDH publiait un communiqué de presse le 5 février 2004 dans lequel le parti réclamait pour la Région de Bruxelles-Capitale tant l'autonomie constitutive que l'équipollence des normes.

L'autonomie constitutive permet-elle l'adoption d'une Constitution ?

Ici les avis sont très partagés. Les juristes s'opposent totalement. Les auteurs des différents projets, tant en Wallonie qu'en Flandre, n'ignorent pas la difficulté. Les projets flamands se plient à l'avis de la Cour d'Arbitrage qui considère que les communautés et les régions n'ont pas la compétence d'adopter une Constitution. La plupart des projets flamands s'accompagnent d'ailleurs d'une proposition visant à réviser la Constitution fédérale pour y inscrire explicitement les modalités permettant aux entités fédérées de se doter d'une Constitution. D'ailleurs, un accord flamand a été conclu par la coalition au pouvoir, CD&V – N-VA, VLD, cartel SP.a-Spirit, le 22 juillet 2004, réclamant notamment l'autonomie constitutionnelle pour la Flandre ¹. Les auteurs du décret spécial wallon considèrent que l'autonomie constitutive permet à la Région wallonne d'adopter sa propre Constitution.

La Constitution fédérale prime

Parmi les juristes de nos universités, un point fait l'unanimité : la Constitution et les lois spéciales de réformes institutionnelles priment. En d'autres termes, les constitutions des entités fédérées ne doivent pas être supérieures à la Constitution fédérale. C'est aussi la règle de tous les systèmes fédéraux : la Constitution fédérale est la référence suprême de leur mode d'organisation.

L'autonomie constitutionnelle doit-elle être inscrite dans la Constitution fédérale ?

Toutes les Constitutions fédérales actuelles ne stipulent pas explicitement que les entités fédérées doivent disposer d'une constitution propre, peuvent s'en doter ou qu'il leur est interdit d'en disposer. Les vingt-cinq Etats fédéraux se classent en trois grandes catégories.

Dans seize Etats fédéraux, la Constitution fédérale mentionne explicitement le droit aux unités fédérées de rédiger et d'adopter leur propre Constitution. Dans sept autres Etats fédéraux, la Constitution fédérale n'évoque pas du tout la possibilité de se doter d'une Constitution dérivée ; elle ne l'interdit pas non plus. Enfin, deux Etats fédéraux se démarquent de façon originale. Aux Etats-Unis d'Amérique, aucun article ne traite explicitement de la Constitution des entités fédérées. Il est admis tacitement que les Etats qui décident de former l'Union conservent leur Constitution et, explicitement, l'article VI, alinéa 2 de la Constitution fédérale affirme la primauté de la Constitution de l'Union sur celle des entités fédérées. En Espagne, les dix-sept communautés autonomes reconnues disposent d'une Loi d'autonomie qui leur est propre et qui a été approuvée par les *Cortes*.

¹ BRASSINNE Jacques, *Les négociations communautaires sous le gouvernement Verhofstadt II*, Bruxelles, CH du CRISP, n°1903-1904, 2005, p. 31

Conclusions

- Faire en sorte qu'une entité fédérée dispose de sa propre Constitution est un acte politique qui a du sens.
- L'analyse comparée des Etats qui, dans le monde, ont opté pour le fédéralisme comme mode d'organisation, conduit à s'étonner que les entités fédérées belges ne possèdent pas (encore) leur propre Constitution.
- La notion d'autonomie constitutive telle que définie par les textes actuels paraît suffisante pour que les Parlements wallon, flamand et de la Communauté Wallonie-Bruxelles se dotent de leur propre Constitution.
- Si on souhaite élargir l'autonomie constitutive à la Communauté germanophone et à la Région de Bruxelles-Capitale, il faudrait déclarer les articles 118§2 et 123§2 de la Constitution ouverts à révision.
- Si l'on souhaite que soit inscrit dans la Constitution fédérale le principe de l'autonomie constitutionnelle, il faut inévitablement procéder à la révision de la Constitution fédérale. On en connaît le mécanisme et les échéances propices sont proches.
- Privilégier l'option du débat institutionnel autour de la question de « l'autonomie constitutionnelle » à celle du « *statu quo* élargi » de « l'autonomie constitutive » présente au moins deux avantages.

Premier avantage : les deux autonomies pourraient être accordées aussi à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone qui réclament au minimum l'autonomie constitutive. C'est une revendication clairement exprimée tant par le PS, le cdH que le MR et le FDF.

Deuxième avantage : dès le moment où le principe est acquis que dans le cadre de l'autonomie constitutive les trois entités fédérées ont la possibilité de se doter de leur propre texte constitutionnel, ce serait provoquer des discussions et des tensions inutiles que de placer ces initiatives à haute valeur politique à la merci de critiques juridiques, certes importantes, mais qui éloignent de l'essence du débat citoyen. Inscrire « l'autonomie constitutionnelle » dans la Constitution fédérale serait un message fort. L'histoire témoigne que le flou et l'absence de clarté sont très souvent à l'origine de conflits aussi perturbateurs que stériles.

Que les Wallons et les Bruxellois souhaitent ou non rencontrer les revendications flamandes d'extension des compétences aux régions, ils ont intérêt à profiter de la discussion du principe de l'autonomie constitutionnelle pour affirmer et faire inscrire dans la Constitution fédérale, noir sur blanc :

1. la primauté de la Constitution fédérale
2. le fait que c'est l'Etat fédéral en accord avec les entités fédérées (et non les entités fédérées séparément) qui décide à quel niveau de pouvoir sont dévolues les compétences.

On n'échappera peut-être pas à la nécessité de clarifier parallèlement la question des compétences résiduelles. Mais, il s'agit d'une autre question qui mériterait un développement particulier.