



***Le Parlement wallon : histoire,
compétences, fonctionnement.
Exposé succinct***

**Paul Delforge
Historien, directeur du Pôle Recherche,
Institut Destrée**

Exposé présenté dans le cadre de la
Rencontre d'information et d'échange,
organisée par le Réseau wallon de Lutte contre
la Pauvreté

Namur, 16 juin 2011

Ne nous y trompons pas. Nous sommes ici au cœur de la démocratie.

C'est ici que sont votés les décrets qui organisent la société wallonne d'aujourd'hui et de demain. C'est ici que se décide la politique qui concerne le plus notre vie quotidienne : l'emploi, la politique économique, le logement, la qualité de l'eau, le traitement des déchets, la politique de la mobilité et des transports, les pouvoirs locaux, les personnes handicapées, la santé, l'égalité des chances, le patrimoine, l'aménagement du territoire, l'agriculture, la ruralité, les forêts, le tourisme et bien d'autres matières encore.

C'est ici que les représentants élus dans les 13 circonscriptions électorales de Wallonie débattent des règles à appliquer et des principes à défendre sur le territoire wallon. Cela concerne près de 3.500.000 habitants¹.

Les 75 députés qui siègent ici et qui représentent les Wallonnes et les Wallons exercent le pouvoir législatif, celui de faire les lois. Il importe d'insister, même un peu lourdement, sur cette évidence car l'évolution médiatique actuelle tend à accorder une visibilité beaucoup plus grande à la fois aux ministres, à l'exécutif, mais aussi aux présidents de parti. Or, Montesquieu et son principe de la séparation des trois pouvoirs ne doivent pas mourir, pas plus que le travail législatif ne doit être balayé par les effets d'annonce des « communicants ». Le travail législatif paraît lent et est de plus en plus complexe. Il n'est pas spectaculaire. Il demeure pourtant essentiel et devrait retrouver ses lettres de noblesse, au même titre que la tâche qui incombe au gouvernement.

Si le législatif souffre d'un problème d'image par rapport à l'exécutif, il en est aussi ainsi du niveau régional wallon dans son ensemble. Un colloque récent l'a montré. Organisé pour célébrer les 30 ans d'existence des institutions wallonnes, il a permis à des spécialistes de pointer du doigt les raisons de ce déficit d'image de la Wallonie.

Les médias, tout d'abord. Ils sont organisés selon des schémas belges, francophones ou sous-régionaux, jamais wallons. Les mandataires ensuite. Attachés à la défense

¹ 3.476.965, chiffre de 2009.

d'intérêts liés à leur arrondissement électoral, les parlementaires ne défendent pas toujours l'intérêt général/régional et versent parfois dans ce discours ambigu attribuant à l'institution ce qui ne va pas pour mieux valoriser leurs initiatives personnelles. De manière globale, il apparaît surtout que la « communication » se fait rarement à l'échelle de la Wallonie. Au rayon des déficits d'image, les participants au colloque évoqué ci-dessus faisaient aussi observer que les noms attribués aux institutions wallonnes ont trop longtemps été énigmatiques pour le grand public : cela semble s'améliorer depuis que le Conseil régional wallon s'appelle Parlement wallon, depuis que l'Exécutif de la Région wallonne est devenu plus simplement le gouvernement wallon, voire depuis que le MET et le MRW se sont transformés en Service public de Wallonie. Enfin, force a été de reconnaître que l'existence même de la Wallonie est récente ; si l'invention de son nom et la revendication de sa reconnaissance juridique remontent au XIX^e siècle, la création de la Région date de 1980 et ce n'est qu'en 2010 qu'il a été décidé de l'appeler Wallonie plutôt que Région wallonne.

L'histoire de l'émergence régionale wallonne est passionnante et elle l'est d'autant plus qu'elle est loin d'être achevée. Il faudrait davantage que la demi-heure impartie pour en cerner toutes les péripéties mais le genre nous impose de mettre en exergue quelques moments clés, quelques idées fortes.

Le phénomène n'est pas banal. La naissance pacifique d'entités politiques nouvelles au sein d'un État unitaire n'est pas un phénomène courant au XX^e siècle et il importe ici de ne pas se tromper lorsqu'on veut en comprendre les raisons.

I. « Défendre la démocratie, c'est défendre la Wallonie. Et inversement ».

L'Assemblée wallonne qui nous accueille aujourd'hui est au centre de notre système démocratique ; elle est une extension et une amélioration des principes démocratiques inscrits dans la Constitution de 1831 ; elle est aussi l'une des plus anciennes revendications du Mouvement wallon. « Défendre la démocratie, c'est défendre la Wallonie. Et inversement. Les Wallons, sur ces deux questions, seront intraitables »², affirmait Elie Baussart quelques mois avant que n'éclate la Seconde Guerre mondiale.

Entre-temps (entre 1831 et 1937), la Constitution belge avait été modifiée à deux reprises. Une première fois en 1893 pour remplacer le suffrage censitaire par le suffrage universel masculin à vote plural. Une deuxième fois, en 1921 : le suffrage universel pur et simple accordé aux hommes par une loi de 1919 est inscrit dans la Constitution (art. 48) précisant que le droit de vote pourrait être accordé aux femmes à condition de recueillir une majorité des deux tiers : ce sera le cas en 1948.

Cet élargissement du corps électoral a été vivement souhaité en terres wallonnes. Pour ceux qui voulaient améliorer les conditions de travail des classes ouvrières, légiférer s'imposait ; pour faire des lois sociales, il fallait des élus défendant cette idée ; et pour disposer d'élus, il fallait élargir le corps électoral par le suffrage universel. À peine né, le Parti

² *Le Provincial* (alias Elie Baussart), *En face d'un totalitarisme flamand*, dans *La Terre wallonne*, février 1937, p. 303-304. Cfr Micheline LIBON, *Élie Baussart. Raciner les Wallons*, Jules GÉRARD-LIBOIS (préface), *Écrits politiques wallons n°6*, Charleroi, Institut Jules-Destrée, 1993, 286 p.

ouvrier belge voit son objectif renforcé par l'émeute populaire qui touche le seul pays wallon en 1886. Mais l'introduction du suffrage universel plural ne modifie guère les rapports de force à la Chambre des représentants où le poids démographique de la Flandre lui attribue un plus grand nombre d'élus. Disposant d'une majorité quasi absolue en Flandre (voire à Bruxelles), le parti catholique reste ainsi le parti majoritaire sur le plan national de 1884 à 1914. Comme il n'est pas insensible aux revendications du mouvement flamand, le Bloc catholique met sa majorité au service de l'adoption d'une série de lois linguistiques.

En réaction, un premier Mouvement wallon contestera la mise sur le même pied de la langue française et du flamand ; dans un second temps, il prendra progressivement conscience que les choix politiques réalisés au niveau national divisent l'ensemble des partis selon un critère régional en dehors de la question de l'emploi des langues. Défenseurs des idées des Lumières, artisans ou défenseurs de l'élargissement du système électoral par l'adoption du suffrage universel, les hommes et les quelques femmes qui militent dans le Mouvement wallon doivent se rendre à l'évidence. Dans un État où existent des intérêts collectifs différents, le suffrage universel pur et simple favorise systématiquement la communauté qui dispose du poids démographique le plus important. Le seul remède est d'ajouter des principes fédéralistes pour améliorer encore la démocratie.

Les griefs ne sont donc pas exclusivement linguistiques. Loin de là. Voici quelques exemples. Pour les élus du POB, majoritairement choisis dans les arrondissements wallons, la législation sociale n'avance pas assez vite et est trop timorée. Du côté des libéraux, on ne partage pas les choix des gouvernements catholiques en matière d'allocations familiales ou de politique scolaire. Il est aussi ainsi dans les rangs des mandataires catholiques de Wallonie (minoritaires dans leur parti et dans leur région) qui protestent parfois contre la politique menée en matière d'investissements, de grands travaux ou en agriculture.

Les exemples pourraient être multipliés. Ils montrent simplement que l'application mécanique de la loi majoritaire dans un pays composé d'entités aux affinités et réalités divergentes (une Wallonie industrielle par rapport à une Flandre plus agricole, pour évoquer une évidence du XIX^e siècle) alimente progressivement des sentiments d'aigreur et d'impuissance. Cela conduit aussi à s'interroger sur le modèle politique unitaire. Comment prendre en considération une majorité politique qui s'exprime dans une série de composantes de l'État central, mais qui est systématiquement minorisée au niveau national ? L'idée de la décentralisation, voire du transfert de l'exercice de certaines compétences vers un autre niveau de pouvoir a été étudiée dès la fin du XIX^e siècle dans les milieux wallons. Si la décentralisation vers les provinces a été parfois défendue, c'est finalement la création d'un nouveau niveau de pouvoir qui émerge, celui d'une région, disposant de son propre exécutif et de sa propre assemblée législative. Cette autonomie devait permettre à chaque composante de gérer elle-même des dossiers sensibles. Le tout était évidemment de se mettre d'abord d'accord sur le nombre des composantes à créer (Flandre et Wallonie, pour les Flamands ; et Bruxelles ajoutaient les Wallons) mais aussi sur les compétences à transférer.

II. Tous les projets wallons réclamaient la création d'un Parlement wallon

Entre la fin du XIX^e siècle et les années 1980, en un siècle donc, une vingtaine de projets fédéralistes vont être rédigés et défendus par des groupements ou des personnalités de Wallonie, libérales, socialistes ou sociales chrétiennes.

Tous travaillent à une amélioration du fonctionnement de l'État belge et de la démocratie. Ils recherchent le meilleur moyen de prendre en considération à la fois les aspirations flamandes, la spécificité bruxelloise et les revendications wallonnes. Nous retiendrons trois dates.

1912 tout d'abord. Durant l'été, Jules Destrée rédige la fameuse Lettre au roi sur la séparation administrative de la Wallonie et de la Flandre. La séparation administrative – référence à 1830 et à la séparation entre Pays-Bas et Belgique – c'est un projet dont les contours doivent encore être étudiés et acceptés par le plus grand nombre. Ce sera la mission de l'Assemblée wallonne, parlement informel de la Wallonie, créé en octobre 1912. Ses activités seront mises en veilleuse quand éclate la Première Guerre mondiale.

1938 est la deuxième date que je veux retenir. Cette année-là, la Ligue d'action wallonne de Liège confie à Fernand Dehousse et à Georges Truffaut la rédaction d'un projet fédéraliste qui fasse consensus dans les milieux wallons. Le texte prend la forme d'une proposition de loi, déposée par les députés Truffaut et Martel. Ce texte tient notamment compte de la question de la politique étrangère. Dans les États fédéraux traditionnels, cette compétence est du ressort de l'État central-fédéral ; or, dans le climat du moment – celui de l'Allemagne nazie, celui de l'émergence d'un nationalisme flamand, celui de la montée du rexisme – les Wallons démocrates veulent pouvoir résister à la montée des fascismes et influencer la politique extérieure belge que pilote l'aile parlementaire catholique flamande. On ne se situe donc pas sur un plan linguistique, bien loin de là. En Flandre, on ne veut pas entendre parler d'alliance avec la France ; en Wallonie, on ressent majoritairement que le danger ne peut venir que d'Adolphe Hitler. Le projet fédéraliste wallon, dit Dehousse-Truffaut, aurait-il pu apporter une solution immédiate ? En ne prenant pas en compte cette proposition de loi, le Parlement belge se privera de la réponse, mais la question wallonne reste posée.

En **1945**, c'est la troisième date retenue, un Congrès national wallon se tient à Liège. Plus d'un millier de délégués doivent se prononcer sur le devenir de la Wallonie d'après-guerre : dans la Belgique unitaire, dans une réunion à la France, par la voie de l'indépendance ou par une formule autonomiste, en fait la voie du fédéralisme ? Les quatre options sont proposées au vote. Dans un premier vote qualifié de sentimental, les options françaises et indépendantistes émergent. Par un second vote, dit de raison, la quasi-unanimité se rallie à une formule fédéraliste qui reste à décanter, notamment pour régler les problèmes économiques qui se profilent à l'horizon wallon.

Il faudra encore passer par la Question royale en 1950, la Grève contre la loi unique en 1960 et le *Walen buiten*, en 1968, pour en arriver à la réforme profonde du système unitaire belge et à la création d'un Conseil régional wallon, Parlement wallon autonome et compétent dans une série de matières.

III. La lente et difficile création du Parlement wallon

Ce qui paraissait évident pour nombre de militants wallons ne l'était pas pour d'autres acteurs de la société belge. Disposant de la majorité dans les assemblées législatives nationales, les parlementaires flamands n'avaient guère d'intérêt à modifier les rapports de force ; d'autant que leurs revendications culturelles (reconnaissance de la langue flamande et des dossiers liés) les poussent à considérer que Bruxelles fait partie de leur communauté et qu'une réforme de l'État unitaire ne doit se réaliser que sur base des deux communautés de langue. Le modèle à trois régions des Wallons s'oppose dès lors tant au modèle à deux composantes communautaires défendu par le Mouvement flamand, qu'au système de l'État unitaire que défendent encore fortement nombre de Belges insensibles aux aspirations régionales et communautaires. C'est dans ce contexte – et en sachant que le sort de la Communauté germanophone n'a jamais véritablement été un enjeu national – que se négocie la révision de la Constitution en 1970.

Les étapes sont connues. En décembre 1970, la Constitution belge est révisée ; de nouveaux articles sont introduits ; le 107^{quater} reconnaît l'existence de trois régions (Bruxelles, Flandre, Wallonie) ; les articles 59 reconnaissent trois communautés. Il ne s'agit là que de principes. Des majorités doivent être trouvées pour les mettre en application. Dès 1971, les Conseils culturels « flamand et français » sont créés ; en 1973, c'est au tour du Conseil culturel « allemand ».

En 1974, la loi ordinaire Perin-Vandekerckhove ouvre la porte de la régionalisation provisoire. Un premier Conseil régional wallon se réunit officiellement à Namur en novembre 1974. D'emblée il est boycotté par le PSB. En juillet 1977, après la chute du gouvernement Tindemans et la fin de la coalition libérale-catholique-RW, les Conseils régionaux sont supprimés et il faut attendre les lois d'août 1980 pour que l'article 107^{quater} entre, partiellement, en application. La Wallonie est dotée d'un pouvoir législatif propre, compétent dans un nombre limité de matières, et adoptant des décrets. Elle dispose aussi de son propre exécutif.

En 1989 et surtout en 1992/3 (accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin), les compétences sont élargies ; à partir du prochain scrutin, en mai 1995, les parlementaires qui siègent à Namur sont élus directement pour ce niveau de pouvoir. Il ne s'agit plus de députés et sénateurs directs qui exerçaient ainsi plusieurs casquettes (au national, au régional, au communautaire). Ce système était d'application entre 1981 et 1995.

Entre-temps, et non sans mal, Namur est choisie comme « capitale de la Région wallonne » et « siège du Conseil régional wallon »³. C'est le fameux décret de décembre 1986, dont les dispositions ont été élargies et consolidées en 2010. En ce qui concerne le Conseil régional wallon – devenu Parlement wallon officieusement en 1993 et officiellement en 1995 – il a d'abord tenu ses séances à l'hôtel Sofitel à Wépion (1980-1981), avant de déménager dans l'ancienne Bourse de Commerce de Namur (1981-1998) puis dans l'ancien Hospice Saint-Gilles, sur le Grognon, dont les travaux d'aménagement ont été achevés en 1998.

³ *Moniteur belge* du 17 février 1987.

IV. Comment ça marche ?

Nous nous trouvons ici dans la salle où se tiennent les réunions plénières. Sa disposition est originale. On n'est pas dans un hémicycle traditionnel, mais dans une salle ressemblant un peu au Parlement anglais. La forme y fait songer mais la Chambre des Communes – qui comprend un total de 659 députés (soit un député pour 90 000 habitants) – est une architecture délibérée contrairement aux dispositions contraintes des 75 députés wallons (1 pour 46.000). L'animation y est aussi toute différente. Arrêtons là la comparaison et décrivons les principaux acteurs politiques de Wallonie.

Les **députés** qui siègent ici ont été élus dans 13 circonscriptions électorales de Wallonie. L'élection, au suffrage universel direct, a lieu tous les cinq ans. Après le scrutin, les élus prêtent serment en français ou en allemand. Dans la salle, ils viennent s'asseoir à une place qui leur est dévolue. Ils font partie d'un groupe politique à partir du moment où ils sont cinq pour le constituer.

Les deux grandes missions des députés consistent à **voter des décrets** (soit de nouveaux textes législatifs, soit des changements à des textes anciens, voire leur suppression) et à **contrôler le gouvernement** : détenteur du pouvoir exécutif – celui qui consiste à mettre les décrets en application –, le gouvernement est sous la surveillance permanente du Parlement.

Le gouvernement wallon est formé sur base d'accords entre les partis qui disposent de la majorité dans l'assemblée. Le gouvernement wallon comprend un maximum de 8 ministres. Tous – y compris le Ministre-président – prêtent serment devant les députés et ne sont responsables que devant le Parlement wallon.

Depuis 1995, les députés qui sont choisis comme ministres ne peuvent plus exercer leur mandat législatif (interdiction de cumul). Ils sont remplacés par leur suppléant. La règle est valable quel que soit le niveau de pouvoir concerné.

À l'entame de la législature, un programme gouvernemental est construit qui fixe les principaux objectifs de la législature. Le ministre-président présente cette déclaration de politique régionale et les députés peuvent en débattre et en discuter avant de voter. Il appartiendra aux parlementaires de contrôler en permanence le travail de l'exécutif.

Le Parlement wallon n'est pas seul à exercer le pouvoir législatif. Le gouvernement a lui aussi un droit d'initiative législative. Lorsqu'un texte est présenté par un (ou plusieurs) députés, on parle de **proposition** de décret ; lorsqu'il s'agit d'une initiative ministérielle, on parle de **projet** de décret.

On l'a évoqué en préambule, un certain nombre de matières sont exclusivement réservées aux députés wallons qui exercent ainsi leur pouvoir en totale autonomie. Il n'est cependant pas question de prendre des décisions qui contreviennent à des règles fixées à d'autres échelons, que ce soit au niveau mondial, européen ou fédéral. Exemple : la puissance maximum d'émission d'une antenne relais GSM est fixée par l'Europe à un niveau que la norme wallonne ne peut dépasser ; rien ne l'empêche cependant d'être inférieure.

Parcours d'un décret

Pour qu'un décret soit adopté, il ne suffit pas qu'un député remette une feuille volante au président du parlement, lors d'une des deux assemblées plénières mensuelles, que celui-ci la lise et que chacun vote en séance. Le parcours d'un décret est un peu plus compliqué. Une procédure formelle doit être suivie. La proposition doit être officiellement déposée ; ensuite, il faut que l'assemblée accepte de la prendre en considération. Si c'est le cas, le texte est renvoyé dans une des commissions permanentes. Ces commissions sont thématiques et liées aux compétences régionales.

Les travaux se déroulent dans quelques salles réparties aux étages, dans les combles ou les caves du bâtiment. Chaque commission compte douze membres – dont un président et deux vice-présidents – en proportion de la force respective des partis politiques. Les discussions sont publiques (sauf exception). C'est au sein de cette commission que le texte est évalué, discuté, débattu, amendé. Il peut être fait appel à des experts extérieurs pour apporter avis et renseignements. Quand finalement une majorité se dégage en commission, on procède à un vote et l'on charge un membre de rédiger un rapport. L'ensemble – rapport et proposition de loi – est inscrit à l'ordre du jour d'une séance plénière, à nouveau discuté, amendé, accepté et donc voté, ou renvoyé en commission. Il peut aussi être rejeté. S'il est adopté, il est promulgué par le gouvernement puis publié au *Moniteur belge*.

Contrôle du gouvernement

Une série d'instruments sont à la disposition des députés pour « interpellier » le gouvernement, ou certains ministres. On distingue questions écrites, questions orales et questions d'actualité. Une procédure précise entoure chaque démarche, mais chaque question doit recevoir une réponse. Tout ce qui est dit en séance est retranscrit. Dès le lendemain des débats, un compte rendu analytique (CRA) permet d'en lire le résumé ; en fonction des délais d'édition, un compte rendu intégral (CRI) soigne les détails et le style des interventions ; seul le CRI fait foi.

* *

*

S'il n'y a pas eu de révolution en matière de pratique politique, il convient tout de même de noter que la régionalisation permet aux Wallons de prendre davantage leur destin en main dans toute une série de matières qui sont très concrètes et ont des incidences sur la vie quotidienne : l'organisation des transports publics, l'emploi, le logement, la qualité de l'eau, le traitement des déchets, l'égalité des chances... D'autres compétences pourraient encore être transférées dans les prochaines semaines ou années. Venant du fédéral ou de la Fédération, comme la culture et l'enseignement qui ne sont pas du ressort du Parlement wallon. Malgré la mondialisation et les impératifs européens, les Wallonnes et les Wallons ont conquis de haute lutte le droit de se prendre en main et de décider pour eux-mêmes des politiques qu'ils veulent mener. Et ce dans le cadre d'une assemblée démocratique où les représentants sont élus tous les cinq ans au suffrage universel, masculin et féminin. Ce qui

est une évidence aujourd'hui était encore une revendication quasi utopique pour nos grands parents.