

Une lecture du devenir institutionnel de la Belgique M. Moulin

Présenter une communication sur la Belgique ne saurait, au vu des circonstances actuelles, ne relever que d'une étude de droit étranger. L'exemple de l'éclatement annoncé de ce fédéralisme voisin ne peut-il pas nous apprendre à mieux comprendre, mieux prévenir, la déliquescence de la Nation française ? Au moment de « l'après » débat sur l'identité nationale, d'une campagne électorale où le Front National entend bien se ressaisir de cette thématique, l'observation comparatiste permet d'apporter de précieux éclairages.

La Belgique, et plus largement les républiques consociatives¹, ont dû cimenter leur pays, en tirant profit de la diversité. Aujourd'hui la société belge s'effrite au risque de s'effondrer, certains auteurs constatant sa dépoliarisation. La Belgique traverse un moment trouble de son histoire. La solidarité entre les peuples fondateurs qui a permis de surmonter une histoire jalonnée de difficultés tant dans l'affirmation de son indépendance, que dans la gestion des divers conflits communautaires, paraît s'évanouir. Excepté peut-être l'attachement à la figure du Roi, tant les critères matériels et moraux de l'existence d'une Nation sont mis à mal. La Belgique comporte trois langues officielles, quatre zones linguistiques, deux religions majoritaires, plus aucune solidarité économique. La dernière élection législative a permis au N-VA (La Nieuw-Vlaamse Alliantie ou la Nouvelle Alliance flamande, un parti prônant la dissolution de la Belgique fédérale) d'arriver en tête des suffrages, ce qui montre bien les maux qui rongent ce petit pays au cœur de l'Europe.

Cet exposé aura pour ambition de procurer une lecture différente de la crise politique que connaît actuellement la Belgique. Mais au-delà du vide, quant à l'occupation de l'exécutif fédéral, nous serons amenés à traiter plus largement la question du devenir de la Belgique en tant qu'entité unie. Le conflit actuel s'est cristallisé suite aux revendications des francophones se situant dans l'arrondissement électoral de la circonscription de Bruxelles-Hal Vilvorde (BHL). La Belgique fait, de façon récurrente, la une de l'actualité, parfois caricaturée comme un « avion sans pilote ».

Comment un pays dépourvu de gouvernement peut-il pendant six mois assurer la présidence tournante de l'Union européenne ? Créé en 1830 sur un « champ de bataille² » et par la seule volonté des puissances européennes, le tout nouveau Royaume de Belgique a dû s'unir pour résister à l'opresseur. Suite à cette union nationale, les différents peuples ont vu leurs démons ressurgir à de nombreuses reprises (guerres de religion, d'enseignement, « Wallen Buiten » ...). Pour perdurer, ce pays a dû s'adapter à des forces centrifuges inverses qui ont profondément transformé le système institutionnel belge. Déjà à l'époque, Talleyrand doutait de la capacité des Belges à former une nation : « Les belges ? Ils ne dureront pas. Ce n'est pas une nation, deux cents protocoles n'en feront jamais une nation. Cette Belgique ne sera jamais un pays, cela ne peut tenir...³ »

D'un Etat unitaire créé en 1830, la Belgique a connu en 1970 une profonde vague de décentralisation qui permit la création des Communautés culturelles. Celle-ci fut l'ouverture de la boîte de Pandore, qui s'est terminée en 1993 avec l'officialisation de l'Etat fédéral Belge ; Entre-

¹ L'idée des régimes consociatifs est développé dans la suite de la présentation cf. p13.

² BITSCH Marie Thérèse, *Histoire de la Belgique : de l'antiquité à nos jours*, 2^{ème} édition, Complexe, Bruxelles, 2004, p. 21.

³ 1832, Cité par DELPEREE Francis, « la Belgique existe-t-elle ? », Pouvoirs n°136, 2011, *La Belgique*, p. 9.

temps, la Belgique a connu la création des Communautés qui ont remplacé les Communautés Culturelles. Le législateur spécial a attendu 1980 pour conférer aux régions des compétences. Jusque là, elles restaient des « coquilles vides » à la demande des francophones afin de leur permettre de rattraper leur retard économique par rapport à la région flamande.

Dans la logique du système de répartition des compétences, prévu par le Constituant en Belgique, les compétences détenues par chaque entité sont exclusives. Cela signifie que chaque compétence relève uniquement d'un seul législateur sur le plan matériel et territorial. De ce fait les compétences concurrentes en Belgique n'existent pas. La Belgique est un Etat fédéral asymétrique, un fédéralisme né par la dislocation de l'ancien Etat unitaire. Les trois niveaux d'entité distincte (Communauté, Région, Etat fédéral) se partagent le même territoire. De ce fait, un territoire donné peut appartenir à différentes entités en fonction des compétences exercées. D'où un enchevêtrement territorial entre chacune des différentes entités qui possède des compétences propres, alors que les compétences résiduelles appartiennent à la fédération.

Chacune des précédentes réformes institutionnelles était le fruit d'un compromis entre communautés pour parvenir à un mieux vivre collectif. Depuis la fédéralisation de la Belgique, aucune modification institutionnelle n'a touché à l'équilibre et à la répartition des compétences. Cet immobilisme ne signifie pas que les relations entre communautés se sont apaisées mais uniquement que les différences n'arrivent plus à se résoudre par la négociation.

La fédéralisation, prônée comme remède miracle aux maux belges, n'a pas réussi à apaiser les tensions communautaires. Entre chacune des communautés une profonde distorsion s'est installée, les uns souhaitant que soit institutionnalisée une plus grande solidarité entre les entités formant l'ancienne Belgique unitaire, les autres souhaitant parvenir à négocier une plus grande autonomie des régions dans des domaines appartenant encore à l'Etat fédéral.

Même si aucune modification de la répartition des compétences n'a eu lieu, on ne peut passer sous silence que la prochaine réforme constitutionnelle (pour qu'une modification constitutionnelle ait lieu, il faut que l'ancienne chambre vote à une majorité spéciale les articles à modifier, puis que la chambre nouvellement élue vote la modification à la même majorité) produira un bouleversement quant à l'attribution des compétences résiduelles. Elles n'appartiendront plus à l'Etat fédéral mais aux Collectivités fédérées. Cette prochaine modification dans l'attribution des compétences ainsi que la volonté de faire implorer les derniers bastions de la solidarité fédérale, auxquels on peut y saupoudrer un soupçon de nationalisme dans une circonscription à majorité francophone, peut, à notre avis être considérée comme le « village d'Astérix » au milieu de terres néerlandophones. Remuons le tout et nous obtiendrons une conclusion identique à celle de nombreux observateurs : la prochaine dissolution de la Belgique fédérale. Le seul point de discord est celui de savoir quand va intervenir le décès de la Belgique.

La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde englobe la région bilingue de Bruxelles Capitale ainsi que les communes à majorité francophone situées dans la région de langue néerlandaise. Ce découpage électoral permet à des Belges francophones de communes flamandes d'être candidats sur des listes avec des Bruxellois ainsi que de voter pour de telles listes, ce qui illustre une représentativité des francophones à l'instar de celle des flamands.

Cette représentativité est néanmoins à nuancer par l'existence de nombreuses procédures,

obligeant par exemple ces élus à se comporter comme des représentants de l'entité flamande (obligation de délibérer en néerlandais et renier de ce fait sa propre langue). A cette réalité que l'on peut qualifier d'injuste pour les deux communautés, les partis flamands exigent la scission de cette circonscription, alors que les francophones souhaitent la maintenir. Pour ces derniers, la circonscription électorale unique est un des éléments constitutifs de l'accord de 1963 qui entérine la frontière linguistique, laquelle ne peut être modifiée unilatéralement. Dans le cas où l'on scinderait la circonscription électorale de BHV, les francophones préconisent un élargissement de la région de Bruxelles-Capitale pour garantir les droits des francophones de la périphérie bruxelloise et relier géographiquement Bruxelles et la Wallonie.

Profitant de leur supériorité numérique à la Chambre des représentants, les partis flamands ont voulu imposer leur supériorité en y faisant voter la scission de la circonscription de BHV. Pour contrer cette fronde, les francophones, épaulés par la communauté germanophone, sont parvenus à repousser l'échéance en ayant recours à une procédure qui permet à une assemblée de « geler⁴ » pendant une période de 60 jours un texte déposé dans une autre assemblée. Néanmoins, chaque communauté pouvant actionner cette sonnette d'alarme une seule fois, le problème de la circonscription du BHV doit maintenant être réglé.

Depuis avril 2010, le gouvernement LETERNE devait trouver une proposition tendant à satisfaire les deux communautés et ainsi éviter que les élections ne se résument en un vote tournant à une opposition entre les néerlandophones et les francophones. L'épilogue de cette histoire belge sera l'éclatement de la coalition gouvernementale, suite aux impossibilités de résoudre le différend né dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde⁵, réutilisé par les camps nationalistes pour la scission de la Belgique. Les élections anticipées du 13 juin dernier ont permis aux indépendantistes flamands de la N-VA de sortir grand gagnant.

Certains pensent que la Belgique telle que nous la connaissons est morte ; d'autres que cette poussée autonomiste est « favorable pour tous ». Pour ces derniers, les francophones n'ont aucun intérêt à vivre dans un pays bloqué par des antagonismes et les élites de chaque camp seront donc obligées de négocier un compromis.

L'avenir institutionnel de la Belgique est suspendu à la volonté des élites de chaque pilier. Après une phase de blocage elles doivent maintenant s'entendre sur le devenir à donner à leurs institutions. Les velléités francophones sur la question d'une autonomie régionale plus importante ne peuvent perdurer. De l'autre côté, la volonté des Flamands de s'approprier Bruxelles est absolument inconcevable pour les francophones, de même que pour le cousin français. Ces considérations ont induit une situation invraisemblable, la Belgique est devenue le recordman des pays sans gouvernements⁶, dépassant la Côte d'Ivoire et l'Iraq. Cette situation ubuesque se déroulant dans le continent qui à vue la naissance des états modernes, nous permet de nous interroger sur le devenir institutionnel de ce pays. Nous présenterons dans un premier temps les particularismes du système belge et la prise en compte des diverses aspirations (I) ; pour ensuite

⁴ L'article 102 du Règlement de la Chambre des Représentants prévoit que la procédure d'examen par la Chambre d'un projet de loi ou d'une proposition de loi est suspendue en vue d'une concertation, lorsqu'un conseil de communauté, un conseil de région ou, en application de l'article 138 de la Constitution, le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, qui estime qu'il peut être gravement lésé par ce projet ou cette proposition, le demande aux ¾ de ses voix et lorsqu'une communauté du pays se sent gravement lésée. L'examen du projet ou de la proposition est alors suspendu pendant 60 jours.

⁵ «BHV» est composé de 54 communes possédant un statut particulier. Dix-neuf des communes du BHV font partie de la région de Bruxelles, les 35 autres sont des communes appartenant à la province du Brabant, dans la région flamande.

⁶ <http://lerecorddumonde.be/>

dans démontrer que le conflit actuel ne va pas conduire à la dislocation de la Belgique, mais à une redéfinition des compétences de chaque entité en faisant primer le principe de loyauté fédérale (II).

I) La spécificité du système Belge lui permettant une évolution constante.

Nous nous efforcerons de démontrer dans un premier temps que la Belgique par sa répartition des compétences ainsi que la marge de manœuvre laissée à ses entités, peut être qualifiée comme un « laboratoire des consensus » (A) ; pour ensuite mettre sous lumière l'aspect fondamental du système fédéral belge, celui de protection des minorités nationales (B).

A) La Belgique, un laboratoire des consensus.

Les différentes stratégies des entités belges sont révélées par l'étude d'une part des règles structurant le fédéralisme (a) ; d'autre part des moyens disponibles leur permettant une reconnaissance dans le champ des relations internationales (b).

a) Répartition des compétences et stratégie de la quête de légitimité des entités sur la scène internationale.

Dans la logique du système de répartition des compétences prévues par le constituant, chaque entité détient des compétences exclusives. La Belgique est un Etat fédéral asymétrique de superposition. Cet état fédéral se définit comme un fédéralisme de confrontation, car composé d'entités qui reposent sur une dimension régionale qui morcèle l'état sur un plan géographique combiné avec une dimension communautaire créant des lignes de fractures sur un plan linguistique. A ceci il faut y ajouter la spécificité de la région de Bruxelles-Capitale avec l'émergence de la commission communautaire⁷ qui divise cette région sur un plan linguistique ; enfin s'y rajoute la dimension fédérale. Ces asymétries sont strictement encadrées⁸. L'équipollence des normes interdit toute hiérarchie entre les normes adoptées, chaque entité est souveraine dans le cadre de ses compétences propres, il n'y a donc aucun lien de subordination⁹. Cette organisation permet la consécration de trois pôles, conformément à une double logique d'équipollence et de compétences exclusives.

Il faut y voir certaines lacunes à cette constitutionnalisation des différences, le système de répartition des compétences prévues par le constituant induit des zones grises, sources d'entorses aux règles énoncées. Le fait d'affirmer qu'une entité fédérée dispose de compétence énumérée doit être nuancé car l'autorité fédérale est habilitée à régir toutes les matières étrangères aux blocs de compétences. La réforme envisagée de l'article 35 de la Constitution, permettant une inversion du système de répartition des compétences, permettrait à l'Etat Fédéral de disposer des compétences d'attribution et aux entités fédérées des compétences résiduelles. Ce revirement dans la répartition des compétences est à minorer, car la seule modification de l'article 35¹⁰ serait insuffisante pour inverser la méthode de répartition des compétences. Cet enchevêtrement permet

⁷ Articles 135 à 138 de la Constitution et 166, il existe la Commission Communautaire française et flamande; la réunion de ces deux est la Commission Communautaire Commune.

⁸ Articles 118§2 et 123§2 de la Constitution.

⁹ LAGASSE Charles-Étienne, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Érasme, Namur, 2003, p. 119

¹⁰ Article 195 de la Constitution « Le pouvoir législatif fédéral 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 46. Ces chambres statuent, d'un 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 ».

alors de se questionner sur le partage exclusif des compétences, qui apparaît plus comme un mirage plein de désillusion.

Les entités subétatiques interfèrent la sphère jadis réservée aux Etats, ces acteurs appartiennent à « des flux qui traversent ou tendent à traverser des frontières¹¹ », KEOHANE et NUE constatent des liens d'interdépendance¹² qu'ils définissent comme des effets réciproques permettant aux entités subétatiques d'être reliées à l'ensemble des acteurs étatiques et non étatiques du système international. La recherche émanant des entités subétatiques s'effectue auprès des acteurs étatiques. Le monde connaît des processus de décentralisation de l'autorité combinés à une prolifération de groupes dont l'appartenance est concurrente à celle des Etats souverains ; de ce fait les entités subétatiques possèdent désormais davantage d'autonomie, de moyens d'actions que les Etats ne peuvent posséder. La compétence politique des entités subétatiques est possible par la possession d'une rationalité propre s'organisant en fonction de valeurs, d'idéaux ainsi que de préférences propres. Cette liberté organisationnelle permet aux entités subétatiques d'adopter une conduite distincte des Etats souverains.

Pour BADIE, les entités subétatiques interagissent dans des espaces spécifiques de coopération, de négociation ou de conflit, ces trois vecteurs dominent les relations internationales et une profonde asymétrie de pouvoir et d'autorité est présente entre tous les protagonistes. La nature de leurs relations dépend en partie des objectifs et de la méthode d'affirmation utilisée sur la scène internationale. Quand une concurrence ou une opposition apparaît avec les Etats, ces derniers doivent s'en accommoder. A travers l'action de légitimation, l'Etat exerce « un effet de domination¹³ » qui lui permet de réguler les attentes et les initiatives des entités non autonomes. Cette reconnaissance n'est pas seulement une concession des Etats, c'est aussi un moyen de maintenir et d'exercer un contrôle sur ces derniers.

La régionalisation favorise une coopération entre états ainsi qu'une optimisation de leurs prises de décisions ; c'est également une instance d'intégration des acteurs transnationaux qui trouvent une tribune pour satisfaire leurs besoins de revendications. La transnationalisation des rapports entre états suppose que ces acteurs ne raisonnent plus en termes de souveraineté¹⁴ mais en termes d'autonomie à l'égard des entités subétatiques alors que dans la réalité on peut observer que c'est l'inverse qui se produit, car ce sont les entités qui se définissent par rapport à l'Etat.

b) La recherche de légitimation des entités belges par une activité internationale.

Les entités belges « répondent à des motivations internes dont le spectre ne cesse de s'ouvrir¹⁵ », elles ont pu, par leurs actions extérieures, consolider les compétences acquises à l'interne. En approfondissant l'étude des moyens et les raisons que possèdent les entités non autonomes à agir sur la scène internationale, on peut conclure qu'elles y ont chacune des méthodes d'affirmation propres. La réalisation de leur intérêt particulier est l'essence qui justifie leur activité internationale, la politique extérieure est donc un variable au service de la construction

¹¹ MERLE Marcel, *Sociologie des relations internationales*, 2^{ème} éd, Dalloz, Paris, 1976, p141.

¹² KEOHANE Robert, NYE Joseph (Dir.), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard UP, Royaume Uni, 1972, p 127.

¹³ BADIE Bertrand, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992, p 121.

¹⁴ ROUSSEAU Charles, *L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international*, dans Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, tome 073, 1948, pp181-199.

¹⁵ MASSART-PIERRARD Françoise (dir), « Du local à l'international : nouveaux Acteurs, nouvelles diplomatie », *Revue internationale de Politique Comparée*, vol 12, n°2, 2005, p27.

identitaire. Néanmoins la phase d'affirmation identitaire n'est plus l'unique finalité, elles recherchent désormais à construire une politique étrangère, attribut propre des états souverains.

Des différences historiques, sociales ou culturelles séparent les deux communautés, ceci permet d'expliquer des stratégies identitaires différentes. Les francophones dans les années soixante-dix expriment un besoin d'autonomie pour compenser le sentiment de mise en minorité en Belgique alors pour les flamands cette prise de conscience est plus tardive, car préférant jusque alors utiliser les instruments diplomatiques fédéraux qu'ils détenaient. La fédéralisation de l'Etat change la donne, la Communauté flamande souhaite alors utiliser les outils rendus possibles par la fédéralisation de l'Etat en transférant les compétences régionales à la communauté flamande. Les entités francophones décident de faire un pas en faveur de la bi communautarisation en créant une entité commune gérant les relations internationales pour l'ensemble des entités francophones : le Wallonie-Bruxelles International. Les flamands souhaitent obtenir plus de compétences au niveau interne qui se retrouverai, logiquement sur la scène internationale alors que les francophones souhaitent se « forger une identité sur la scène internationale pour renforcer la cohésion interne de leur Communauté tout en refusant un approfondissement de la fédéralisation¹⁶ ». Les critères retenus par les entités belges pour choisir leurs partenaires sont hiérarchisés en fonction de priorité. De chaque côté de la démarcation linguistique les mêmes exigences sont présentes : partager une langue, une histoire, une culture ainsi qu'une proximité géographique et enfin interviennent les opportunités économiques. Ce ne sont pas pour autant les seuls critères, car le développement européen ainsi que l'attachement aux Droits de l'Homme ou le soutien et la reconnaissance aux spécificités du modèle Belge. Plus un pays répond à ces critères plus l'entité Belge lui accordera une place prioritaire dans ses actions diplomatiques. Les entités fédérées saisissent toutes les opportunités externes pour poursuivre leurs intérêts tirant profit de toutes les situations qui se présentent à elles¹⁷. L'action des entités fédérées belge peut se définir comme une paradiplomatie identitaire faisant bien ressortir l'idée de parallélisme des compétences. Ce parallélisme n'est pas totalement vrai, car une entité n'intervenant pas dans son champ de compétences ne peut être remplacée. De ce fait « la dichotomie traditionnelle entre politique étrangère et paradiplomatie est dépassée¹⁸ ». Les entités subétatiques belges ont réussi à pénétrer à la fois le jeu des acteurs transnationaux et nationaux au point de posséder les avantages des deux types acteurs. Ces entités sont donc des acteurs hybrides « n'appartenant à aucun des deux mondes de la politique internationale¹⁹. »

La Communauté Germanophone, au même titre que les autres entités, gère « la coopération internationale²⁰ » dans son champ de compétence interne²¹. La population germanophone représentant 1% de la population de la Belgique, sa représentation internationale revêt une importance stratégique. La politique extérieure permet ainsi de promouvoir leur identité et notoriété. Au vu de la situation particulière de cette communauté²², les responsables politiques

¹⁶ MASSART PIERRARD, « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique », *Etudes internationales*, vol 30, n°4, 1999, p724.

¹⁷ La révision des traités européens leurs a permis de siéger au Comité des Régions, puis au Conseil des Ministres de l'Union Européenne. La participation des entités fédérées dans l'enceinte des Organisations Internationales leur permettent d'obtenir une tribune publique et des opportunités en ce qui concerne leur reconnaissance.

¹⁸ MASSART PIERRARD, « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique », *Etudes internationales*, vol 30, n°4, 1999, p726.

¹⁹ ROSENEAU James cité par HOCKING, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Etudes internationales*, vol XXV, n°3, septembre 1994, pp 411-419.

²⁰ Article 130§3 de la Constitution.

²¹ L'article 167 de la Constitution permet à la Communauté germanophone de mener dans sa sphère de compétence, une politique extérieure spécifique.

²² La situation de la communauté germanophone ne revêt pas une unité territoriale ; elle est excentrée à l'est du pays

ont toujours noué une coopération particulière avec les pays frontaliers. La majorité des liens extérieurs qu'entretient la Communauté germanophone est effectuée avec ses voisins possédant leur spécificité qui est le fait de parler allemand. Toutefois l'action de cette communauté est conditionnée « à des ressources financières et humaines très limitées²³ ».

B) Un fédéralisme garantissant une protection des minorités nationales.

La participation des entités à la gestion des intérêts communs est la base de tout système fédéral. Les relations défensives nouées par les entités fédérées ont pu, dans les années soixante-dix, permettre la mise en place de procédure permettant une protection effective des minorités (a) pour ensuite étudier le cas de la France régime unitaire par excellence dans la prise en compte des populations minoritaires (b).

a) La défense des minorités en Belgique.

« La Belgique est un tissu de minorités culturelles et linguistiques, ces deux concepts étant liés²⁴ ». La notion de minorité n'est pas facile à définir, la Constitution dans ses articles 11 et 31 aborde les minorités « idéologiques et philosophiques ». Dans son article 129§2 est évoqué brièvement « les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique où la loi permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés. » La Cour d'Arbitrage a conféré dans une décision²⁵ le statut de minorité aux Francophones de Flandre tout en laissant au gouvernement flamand la compétence exclusive de protéger cette minorité. En droit international, la notion de « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques » apparaît dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adoptés le 19 décembre 1966. Elles y sont définies comme « un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres, ressortissants de l'Etat, possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique, des caractéristiques qui diffèrent du reste de la population et manifestent, même de façon implicite, un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leur tradition, leur religion ou leur langue²⁶ ». En appliquant la définition citée par le professeur CAPORATI nous distinguons trois minorités nationales : la minorité francophone à l'intérieur de l'Etat fédéral et de la région de langue néerlandaise et allemande ; puis la minorité linguistique flamande au sein de la région de langue française et de la région de Bruxelles-Capitale, enfin la minorité Germanophone au sein de la région de langue Française et au sein de l'Etat fédéral.

Dans la révision constitutionnelle de 1962, le constituant a prévu l'instauration de communes à facilités linguistiques²⁷. Les facilités administratives que les communes sont contraintes d'offrir ne sont pas uniformes, la bonne application de ses lois est vérifiée par la Commission permanente de Contrôle linguistique. Une loi fixant le régime linguistique dans l'enseignement reconnaît également, pour certaines communes et dans certaines conditions, le droit de créer un enseignement dans une autre langue officielle. Ces mesures visent à éviter que les minorités linguistiques soient soumises sans protection à la législation et à la tutelle de la région dont

²³ LAMBERTZ Karl-Heinz, FÖRSTER Stephan, MASSART PIERRARD Françoise (dir.), « Les relations extérieures de la Communauté germanophone », in *L'action extérieure des entités subétatiques : approches comparée Europe - Amérique du Nord*, Presse Universitaire de Louvain, 2008, p174.

²⁴ LAGASSE Charles-Etienne, *Les Nouvelles Institutions Politiques De La Belgique Et De L'Europe*, Artel, Bruxelles, 2000, p 123.

²⁵ Arrêt 54/96 du 3 octobre 1996 interprétant l'article 129§2 de la Constitution.

²⁶ CAPOTORTI Francesco, *Etudes des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques religieuses et linguistiques*, ONU, NY, 1991, 102.

²⁷ Aujourd'hui ces communes sont aux nombres de 27.

dépend leur commune. Par ailleurs, il existe également des mécanismes protégeant la minorité néerlandophone dans les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Dans la réalité, malgré la protection mise en place il y a des entraves administratives trop contraignantes pour reconnaître l'existence réel de groupes minoritaires.

L'article 136 de la Constitution et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises consacrent l'existence de groupes linguistiques au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce parlement est composé de la Commission communautaire française et néerlandaise qui forment ensemble l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune. L'appartenance à un groupe linguistique est conditionnée par la mise en œuvre de l'enregistrement du candidat dans une liste linguistique. L'article 28 §3 et l'article 27 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises prévoient différentes mesures de protection mises au bénéfice du groupe le moins important. Le groupe néerlandais doit être représenté dans chaque Commission et compter un tiers des membres du bureau. A l'intérieur des conseils et collèges communaux de la région de Bruxelles-Capitale il est prévu que si un conseil ne compte aucun élu du groupe linguistique néerlandais, le premier candidat flamand non élu fait automatiquement partie de plein droit au conseil avec le droit de vote. De plus ce membre dispose d'un droit de regard sur tous les actes et documents de l'administration au même titre qu'un conseiller élu normalement. L'article 42 de la Constitution reconnaît uniquement les représentants de « la Nation » qui se distinguent par une appartenance communautaire. La rédaction de l'article 43 précise que chaque élu doit être intégré à un groupe linguistique. L'article 54 met en place une procédure permettant à $\frac{3}{4}$ d'un groupe linguistique au Parlement fédéral sauf en matière budgétaire ou dans le domaine requérant une majorité spéciale peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés, de ce fait le gouvernement doit donner un avis dans les trente jours et la Chambre concerné doit se prononcer sur cet avis.

Ultérieurement, des lois sont venues affiner la protection des minorités, un groupe linguistique peut exiger la consultation du Conseil d'Etat pour demander la tutelle sur la région Bruxelles-Capitale. Au sein de la Chambre, la loi du 3 juillet 1971 a organisé les groupes linguistiques en fonction de deux critères : le député élu par un collège électoral relevant d'une région unilingue appartient au groupe linguistique représenté par cette région ; ainsi les députés de l'arrondissement de BHV choisissent leur groupe linguistique lors de leur prestation de serment. Au Sénat cela est différent, les groupes linguistiques découlent de l'origine des sénateurs²⁸. Notons que le Sénateur désigné par la Communauté germanophone ne fait partie d'aucun des deux groupes linguistiques²⁹.

Le constituant en 1970 précise que « le Premier Ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de Ministre d'expression française que d'expression néerlandaise³⁰ ». Dès 1970 le législateur a encadré l'organisation des minorités au sein du gouvernement fédéral mais n'a pas défini comment déterminer le critère de l'appartenance linguistique. Cette obligation s'applique uniquement aux Ministres et non aux secrétaires d'Etat. Il y a donc une double investiture des gouvernements, ils reposent sur une majorité dans chacun des groupes

²⁸ Le conseil électoral élit directement les sénateurs, les Conseils des Communautés nomment les sénateurs communautaires et enfin les cooptés sont élus par les deux catégories précédentes.

²⁹ Article 43§2 de la Constitution.

³⁰ Article 99 de la Constitution.

linguistiques. De ce fait mis à part le premier ministre fédéral, aucune communauté ne peut prendre l'avantage sur l'autre, ce qui impose d'arriver au consensus.

La loi a instauré une quasi parité dans les gouvernements régionaux, puisque le président exclu il y a autant de ministres de chaque groupe linguistique alors que les secrétaires d'Etat ne sont pas soumis à parité. Néanmoins chaque groupe linguistique doit être représenté à l'intérieur du Collège réuni ainsi qu'au bureau régional et à l'intérieur des organismes d'intérêt public. De ce fait chaque groupe peut empêcher une décision qui serait contraire à son intérêt.

Le constituant en 1970 a introduit le principe des majorités spéciales pour l'adoption de certaines lois. Le vote à la majorité spéciale nécessite trois conditions cumulatives : une majorité des représentants dans chaque groupe linguistique puis la majorité des votants dans ces mêmes groupes ainsi que la majorité des deux tiers pour l'ensemble des suffrages exprimés. Il faut observer une exception à ce principe, au Sénat, le représentant de la Communauté germanophone est pris en compte pour la majorité des deux tiers, mais ne compte ni pour le quorum ni pour la majorité dans les deux groupes linguistiques. Au sein de la région de Bruxelles-Capitale, les votes sont acquis sans aucune exigence linguistique, néanmoins ils requièrent une majorité dans chaque groupe linguistique pour les votes de méfiance à l'encontre du gouvernement régional ainsi que les modifications du règlement intérieur.

L'article 54 de la Constitution permet aux élus d'un groupe linguistique de bloquer l'examen d'un projet, ou d'une proposition d'un texte normatif pendant 30 jours s'ils estiment que ce texte est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les Communautés ou Régions. Cette motion doit être motivée et être signée par les trois quarts du groupe linguistique qui la met en œuvre ; une fois la motion signée elle est transmise au Conseil des Ministres qui peut, soit proposer des amendements au texte ou alors le renvoyer tel quel en affirmant qu'il ne porte pas atteinte aux relations entre les Communautés ou Régions. La dernière solution étant la démission³¹ du Conseil des Ministres pour ne pas avoir pu trouver un consensus en son sein. Afin d'éviter que cette procédure soit utilisée pour paralyser définitivement la vie institutionnelle Belge, la Constitution prévoit que cette procédure peut être appliquée une seule fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet. Cette procédure est valable à la fois pour le niveau fédéral et pour la région de Bruxelles Capitale. Le but de cette procédure est de permettre de procéder à une discussion supplémentaire entre les entités et non pas d'aboutir à un blocage des institutions qui paralyserait la Belgique.

Plus étonnamment que cela puisse paraître, c'est grâce aux vagues de communautarisation que l'évolution des droits des minorités autres que linguistiques ont pu progresser. En 1970 trois dispositions constitutionnelles interdisaient les discriminations ; la loi instaura une année plus tard le principe de sonnette d'alarme idéologique et, en 1972, le principe de pacte culturel. L'adjonction de l'article 10 en 1988 consacre le principe de l'égalité des Belges devant la loi alors que l'article 11³² constitutionnalise la notion collective de minorité. A donc été consacré une protection des minorités dans l'ensemble des domaines. Ces principes étant formulés de manière non restrictive, il est dans l'absolu possible de créer une minorité à partir d'une seule personne.

³¹ Dans le cas de la démission, la décision finale appartient à la chambre saisie, qui se prononcera à la majorité simple.

³² Article 11 de la Constitution de 1993 : « 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. »

La sonnette d'alarme idéologique³³ repose sur le même principe que la sonnette d'alarme linguistique, mais assortie de modalités différentes. Un quart des membres composant un Parlement peut introduire une motion motivée déclarant que les dispositions d'un projet de budget qu'ils désignent contiennent une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques. Cette procédure a pour conséquence de transférer la décision au Parlement fédéral qui votera la norme à une majorité simple.

Le pacte culturel est un accord politique sans portée juridique directe. Simple accord de non agression envers les minorités idéologiques et philosophiques dans le traitement des dossiers culturels. Cet accord débouche à l'adoption d'une loi le 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Le champ d'application de cet accord est large, il s'applique à toutes les mesures prises par les autorités publiques dans les matières culturelles. Les autorités doivent donc associer les utilisateurs de toutes tendances philosophiques et idéologiques à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique culturelle. Par ailleurs les installations culturelles ne peuvent pas être monopolisées par une unique tendance et ces biens culturels doivent être ouverts à tous. Cet accord va même plus loin que régir l'utilisation des locaux car les membres du personnel exerçant leur activité dans les fonctions culturelles doivent représenter les différentes tendances. Il faut également voir que la place faite aux minorités est vraiment inédite car, en ce qui concerne les moyens d'expression, chacune des tendances représentées au Parlement de Communauté doit avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la Communauté concernée. Pour observer le respect des dispositions du pacte culturel, la loi a institué une Commission nationale qui est composée de façon paritaire au niveau linguistique³⁴.

Après avoir vu le cas Belge penchons nous sur l'exemple français. La France est l'archétype de l'Etat nation placé « aux premiers échelons³⁵ » des systèmes partant de l'Etat unitaire centralisé à l'Etat fédéral. Il nous appartient donc de voir dans quelle mesure l'uniformité à la française permet la protection des minorités sur son territoire.

b) La comparaison avec un Etat unitaire centralisé : la France.

L'indivisibilité apparaît comme la marque de l'Etat français, elle est inscrite dans l'article premier de la Constitution. En 1958, PERRIER DE FERRAL se questionne sur la pertinence du principe d'indivisibilité au vu de l'évolution des territoires extra territoriaux, la réponse qui lui est apportée découle du fait historique. La simple évocation de la puissance illocutoire de l'indivisibilité de la République permet de justifier sa présence dans la Constitution. L'indivisibilité est le fait qu'il soit impossible de diviser la souveraineté nationale. L'indivisibilité dans cette conception permet de s'opposer à l'instauration d'un régime fédéral en France. A cette incantation de l'homogénéité de l'Etat français, on peut, par une étude positiviste, observer une certaine déliquescence du principe d'indivisibilité. La complexification des sociétés a entraîné une redéfinition du concept d'égalité pour permettre une meilleure prise en compte des situations

³³ Mis en place pour les Communautés le 3 juillet 1978, puis étendu à la communauté germanophone en décembre 1983

³⁴ Un plaignant a obtenu gain de cause face à une autorité administrative, peut demander à la section d'administration du Conseil d'Etat l'annulation de l'acte irrégulier sur la base de la loi du 16 juillet 1973.

³⁵ FAVOREU Louis, « Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales », in *La Nouvelle décentralisation*, MODERNE Franck (dir.), Sirey, 1983, p. 16.

réelles³⁶ des citoyens. Cette rupture d'égalité est bien une entorse faite au principe d'indivisibilité. On peut citer également la reconnaissance croissante faite aux populations d'outre mer, les discriminations positives pour certaines populations locales ou encore le maintien de certaines coutumes provoquent ainsi une remise en cause de ce principe. Assiste-t-on à un dépeçage ou à une redéfinition moderne du principe d'indivisibilité de la République ? L'état unitaire centralisé qui d'après le doyen FAVOREU, ne permet pas de reconnaissance de droits à des minorités est-t-il toujours en vigueur ?

Ce principe d'origine Jacobine a une forte connotation incantatoire, dans son adaptation la plus importante elle permet d'affirmer que la France est et sera un bloc monolithique. L'article 75 de la Constitution dispose que « les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé. » La prise en compte de situation individuelle est bien contraire à l'uniformité qui est le fait d'un élément qui ne varie pas. Concernant la Nouvelle Calédonie, l'article 75 prévoit la possibilité de conserver le statut de droit particulier, ceci a été approfondi en 1988 lors des accords de Matignon avec la création d'un Conseil consultatif coutumier. La réforme Constitutionnelle de 1998 a créé un statut particulier ainsi que la possibilité, pour une personne, de retrouver les droits procurés par ce statut dérogatoire alors qu'il était revenu au statut général.

Cette reconnaissance touche également Wallis et Futuna due à son fort héritage religieux qui a donné par la suite la création de juridiction coutumière en 1978. Ces territoires connaissent une flexibilité du principe d'uniformité en raison de la distance vis-à-vis de la métropole et à l'origine des populations. Pour prendre en considération ces deux phénomènes il a fallu la création d'un statut législatif spécifique. L'article 73 de la Constitution de 1946 a permis de créer la catégorie des Départements d'Outre Mer avec la possibilité d'y adapter le droit applicable. Une autre distorsion du principe d'uniformité est présente pour les Territoires d'Outre Mer, car « dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. » Dans ces territoires seuls les lois de souveraineté sont applicables de plein droit. La refonte de la Constitution de 2003 a officialisé la forme décentralisée de l'Etat français³⁷. L'article 72-3 C ou le 72-4 ou le titre XIII de la Constitution énumère une à une les différentes collectivités territoriales d'outre mer, cette énumération fait ressortir la diversité donc l'atteinte à l'uniformité. A ces exemples extra territoriaux nous aurions pu également prendre des exemples hexagonaux comme le statut d'Alsace-Moselle ou celui de l'organisation des villes de Paris, Lyon et Marseille ou enfin le statut de la Corse. Par ces rapides évocations on peut bien prendre en compte que le droit positif a bien entériné l'abandon de la règle d'uniformité territoriale au sens premier.

Dans l'esprit des Révolutionnaires le principe d'unité devait permettre la création d'une Nation, pour ce fait tous les pouvoirs ont été transférés à l'Etat central. Dans une jurisprudence constante le Conseil constitutionnel continue d'affirmer « l'unité du peuple français ». Pour nous permettre d'étudier l'affirmation de l'unité du peuple français, il faut se référer à la décision 91-290 DC du 9 mai 1990. Dans cette décision le Conseil constitutionnel affirme l'unicité du peuple français

36 Le Conseil Constitutionnel décide en effet : « Conformément à l'article 34 de la Constitution, [...] le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions [...] pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs », Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

37 Article 1^{er} de la Constitution de 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ».

sans aucune distinction d'origine de race ou de religion. Lors de la décision 99-412 DC du 15 juin 1999 le Conseil constitutionnel élève ce principe à celui de dignité constitutionnelle et il termine son raisonnement en affirmant que « l'unité du peuple français » est un principe constitutionnel car proclamé dans le préambule de 1958³⁸.

Pour permettre le refus de toute reconnaissance minoritaire au sein de la République, le Conseil constitutionnel affirme que la souveraineté réside dans le peuple et que ce peuple ne peut se concevoir sans unité de ce dernier. De ce fait le juge suprême écarte toutes distinction qui remettrait en cause cette homogénéité du peuple français par l'interdiction de démembrement. Après l'affirmation du « peuple français » on ne peut comment le Conseil constitutionnel a pu tolérer la création de « peuple d'outre-mer » dans sa décision 2000-428 DC concernant la population Mayotaise, car la Constitution précise les populations d'outre-mer non celui de peuple³⁹. La formulation de peuple intervient dans un contexte politique particulier et non juridique, cela ne contrarie donc en rien l'unicité du peuple français affirmé depuis 1991. A ce principe d'unité de peuple il faut affirmer l'unité de la langue, il existe un peuple qui ne connaît qu'une seule langue. Le Conseil constitutionnel ne reconnaissant pas de minorités au sein de la République n'attribue aucun droit collectif comme il le précise dans sa décision concernant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. De ce fait cette charte reconnaissant des droits spécifiques à des groupes méconnaît le principe d'indivisibilité en créant une distinction entre les personnes en fonction de critères culturels. Néanmoins, comme le montre la pratique certains droits peuvent être reconnus à des minorités linguistiques à l'intérieur du moule uniformisateur républicain, mais les conditions strictement encadrées⁴⁰. Cette affirmation de l'impossibilité de reconnaître d'autre langue officielle que le français sur le territoire de la République est également valable pour les territoires extra territoriaux, de ce fait aucune langue ne peut avoir un statut officiel autre que le français.

La prise en compte des minorités par l'étude des cas belge et français possédant deux systèmes d'organisation politique différent montre bien que cette question nécessite toujours une réponse de la part du pouvoir politique, que l'autorité judiciaire par la pratique devra affiner pour permettre une prise en compte de l'évolution de la société. qu'il existe bien une prise en compte de ces dernières. Néanmoins, prise en compte ne signifie pas absence de conflit qui en Belgique permettra de redéfinir le vouloir vivre ensemble.

II) Le conflit source de renégociation des allégeances et l'émergence d'un nouvel équilibre.

Ce second titre nous permettra de mettre en exergue les caractéristiques fondamentales des systèmes consociatifs (A) pour nous permettre d'aborder les mécanismes mis en place pour endiguer les conflits politique (B).

A) Un système consociatif basé sur l'écoute et le dialogue.

³⁸ Décision 2003-468 DC.

³⁹ On peut également citer l'exemple du peuple Kanak.

⁴⁰ Ces droits conférés possèdent un caractère facultatif et qu'aucune reconnaissance d'officialité ou de co-officialité peuvent leur être reconnus.

La naissance de la théorie des démocraties consociatives date de 1967 par le professeur LEHMBRUCH⁴¹. Une démocratie consociative est un régime qui se caractérise par des clivages culturels qui interfèrent avec la vie politique du pays ainsi que des césures franches entre les sous groupes qui les composent permettant l'organisation des différences. Le premier facteur est le fait que les élites négocient un modus vivendi pour arriver à modifier les règles du jeu pour éviter l'affrontement étant donné que les sous groupes sont caractérisés par une étanchéité permanente. Cette organisation va contribuer à la coexistence pacifique des différents segments et ainsi arriver à mettre en place à certain équilibre. Ces différentes caractéristiques permettent la constitutionnalisation des différences sans pour autant les résoudre. La répartition des compétences en Belgique permet à chaque groupe ethnique d'obtenir une grande autonomie ainsi que l'assurance pour les petits segments de se voir représentés. LIPJART utilise différents éléments pour caractériser un régime comme étant de nature consociative. Le premier est l'absence d'un segment majoritaire trop important ainsi qu'une proximité socio économique à l'intérieur d'eux. L'idéal serait « des régimes où tous les segments sont minoritaires et sont à peu près égaux au niveau économique⁴² ». Ensuite chaque segment devrait être à peu près de taille équivalente pour permettre un équilibre des pouvoirs et faciliter la coexistence. Ces segments doivent être peu nombreux pour que la prise de décision ne soit trop complexe et ainsi ruiner les efforts de négociation. Le pays étant segmenté, les dangers extérieurs doivent servir à unifier son identité interne. Le dernier critère réside dans l'instauration de la culture du consensus et du compromis comme base de la prise de décision.

a) Le système consociatif Belge.

Pour SEILER la Belgique est le système consociatif « exemplaire⁴³ ». La société Belge est née sur deux piliers qui ont pour base la religion⁴⁴, alors qu'aujourd'hui la société belge connaît une césure linguistique. Les partis politiques se sont également divisés en groupes linguistiques, néanmoins, appartenant à une « famille spirituelle⁴⁵ » nouant des liens au-delà de la césure linguistique. Les années 1960 en Belgique on vu l'émergence de partis transpiliers qui ont remplacé les partis traditionnels par des partis qui juxtaposent un système flamand et un système francophone. L'évolution des partis politiques en Belgique dans le sens d'une transpilarisation progressive mise en avant par les libéraux à l'époque de la Belgique unitaire, permet de mieux comprendre la configuration du système des piliers Belges.

En Belgique il existe deux piliers traditionnels fortement asymétriques, le premier catholique est en apparence plus résistant que le pilier laïc. Le segment laïc possède une forte unité culturelle, mais les laïcs n'ont pas pu arriver à faire une unité politique. Le ciment pour ce pilier laïc peut être joué par une autre organisation « dès lors (...) la franc-maçonnerie assure en Belgique et pour le pilier laïc, le même rôle que l'Eglise pour son homologue catholique⁴⁶. » Cette

⁴¹ LEHMBRUCH Gerhard, *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Osterreich*, J.C.B, Mohr, Tubingen, 1967.

⁴² LIPJART Arend, « Changement et continuité dans la théorie consociative », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4, n°3, décembre 1997, p 684.

⁴³ SEILER Daniel-Louis, « Un système consociatif exemplaire : La Belgique », *Revue internationale de Politique Comparée*, 1997, vol.4, n°3, p601.

⁴⁴ Les deux piliers étaient le catholique et le laïc.

⁴⁵ De WAELE Jean-Michel, MAGNETTE Paul, *Les démocraties européennes : Approche comparée des systèmes politiques nationaux*, Armand Colin, Paris, 2008, p217.

⁴⁶ SEILER Daniel-Louis, « Un système consociatif exemplaire : La Belgique », *Revue internationale de Politique Comparée*, 1997, vol.4, n°3, p 612.

dichotomie se retrouve présente dans la société civile, l'entreprise « Côte d'Or » est clairement catholique, alors que son concurrent « Victoria » est une entreprise laïque.

La négociation mise en place au sommet de chaque monde permet d'assurer la survie du système ; au sein des Universités Belges, une certaine dichotomie est présente entre les universités libres, et les universités catholiques ; le fait pour les étudiants d'avoir fréquenté les mêmes banc de classe donne une certaine cohérence aux élites de chaque pilier et par l'échange de personne ayant suivis leur cursus scolaire dans l'autre « camp » cela permet de créer les prémices de la négociation avec l'autre segment. En 1993 avec l'officialisation de l'état fédéral on pourrait conclure que les piliers ont failli à la défense de l'unité Belge, mais les différents piliers n'en pâtirent pas le moins du monde. LIPJART explique que la communautarisation en Belgique a dépassé l'antagonisme latent entre laïc et catholique et s'est recomposée sur une base fédérale avant 1993.

Actuellement la Belgique peut être divisée par un facteur linguistique, il existe trois langues officielles : l'Allemand, le Français et le Néerlandais. La minorité allemande regroupe un 1% de la population. La population française regroupe entre 40 et 43% de la population totale alors que la population néerlandaise en regroupe de 57 à 60%. Malgré la domination en nombre de locuteurs néerlandais, on peut apercevoir que cette différence n'est pas si importante que celle que connaissent les francophones au Canada. De ce fait nous pouvons affirmer que la première condition émise par LIPJART, c'est à dire l'absence d'un segment ultra majoritaire, est bien présente en Belgique. Pendant 200 ans, jusqu'à la Première Guerre mondiale, la partie francophone fut l'une des régions les plus dynamiques du monde, alors que la Flandre était essentiellement agricole. Au XIXe siècle, la Flandre commença à rattraper son retard économique pour dépasser la Wallonie entre les deux guerres et renforcer sa position hégémonique après les crises pétrolières des années soixante-dix. D'un point de vue économique la Belgique fonctionne bien à deux vitesses, mais à l'intérieur de chaque segment il y a de forte similitude. Ces différents segments sont également de taille quasi semblable permettant ainsi de renforcer l'appartenance au système belge comme au monde des systèmes consociatifs. Néanmoins, le cas des germanophones ultra minoritaire, fait l'objet de protection spécifique pour lui assurer une existence de façon sereine au sein de la Belgique. Contrairement à de nombreux pays fédéraux africain, la Belgique compte en son sein uniquement deux segments. Le troisième critère concerne la population, avec près de 10 millions de personnes la Belgique représente uniquement 2,3 % de la population totale de l'Union Européenne on peut donc affirmer sans crainte que la Belgique est un petit pays. Ce pays récent comparé aux Etats-nations européens s'est construit par crainte des dangers extérieurs, crainte qui a permis d'unifier son peuple contre la volonté belliqueuse de ses voisins. Le cinquième critère aborde la loyauté fédérale, elle se retrouve dans la Constitution mais aussi dans la personne même du souverain qui est le symbole de cette unité. Pour LIPJART les segments doivent être géographiquement unitaires, se pose alors la question de la Région de Bruxelles-Capitale qui est une région majoritairement francophone en territoire Flamand. L'exemple du « compromis de Mexico » qui prévoit que si, au cours d'une réunion préparatoire, les représentants de la délégation Belge n'arrivent pas à trouver un consensus sur une question de compétence mixte, alors la position du royaume sera l'abstention permet de faire ressortir la dimension pacifique mis en place pour trouver une solution entre des parties

divergentes. Nous pouvons après avoir défini les différents critères un à un uniquement réaffirmés que la Belgique est bien le système consociatif « exemplaire⁴⁷ ».

b) Les limites du consociatif en Belgique.

L'Etat pour WEBER est « la structure qui exerce le monopole de la violence légitime au sein d'un territoire délimité et doté d'une administration⁴⁸ ». De nombreux penseurs on décrit le système Belge comme étant un système basé sur différents piliers. La Belgique se voit constituer par des piliers forts avec un Etat faible. Ceci mis en lien avec la théorie des clivages conceptualisés par ROKKAN permet de voir que l'Etat Belge subit des crises politiques à répercussions établies le long de trois lignes de partage : une ligne socio-économique, une ligne ethnolinguiste et enfin une ligne philosophico-religieuse. Grâce à ces différentes crises, les différentes entités « tentent d'enlever des enjeux liés entre autre à la séparation entre l'Eglise et l'Etat, donc à l'existence et au développement d'un système scolaire public, liés à la prégnance de communautés intermédiaires qui ne sont pas sans influencer le rapport des Belges à la citoyenneté et à la Nation, liés également aux conflits d'intérêt économique qui séparent des catégories de la population⁴⁹ ».

Les crises en Belgique peuvent faire tache dans un pays de culture pacifique et consensuel mais ces dernières ont de réelles conséquences sur l'Histoire. Le terme de « crise » appartient à ces mots difficilement définissables, néanmoins on peut le définir comme le compte rendu d'une situation d'effervescence au cours duquel différents intervenants sont en conflits pour résoudre des problèmes touchant leurs préoccupations vitales. Une crise doit être un problème sociétal sans aucune solution qui ne laisse aux gouvernants que des choix contradictoires dont la légitimité est mise en cause par une frange de la société. Ce problème non résolu doit donner naissance à une mobilisation qui créer une instabilité qui amène à une solution inattendue. Il faut ensuite que les interactions qu'échangent les acteurs s'intensifient permettant à chaque camp d'effectuer des choix. Une crise comporte différentes phases, une phase transitoire qui est due à la lassitude des acteurs, une phase de pourrissement qui est due à l'incertitude puis une phase qui consiste en l'urgence de solutionner le problème. Enfin le dernier critère nous permettant de définir un conflit se retrouve dans la solution car le terme « crise » prend son sens une fois résolue.

En Belgique, les crises sont présentées comme des « soupapes de sécurité » permettant aux acteurs d'évacuer les tensions dues à l'organisation en piliers de la vie sociale Belge. La crise en Belgique agit comme le moyen de dénoncer les violations des intérêts perçus comme vitaux par les différents mondes. Ces problèmes, qui ont été perçus comme insurmontables, du fait même que les différentes élites on pu par la négociation arriver à un compromis qui ne fait que renforcer le fonctionnement consociatif de l'Etat Belge

Dès sa formation la société Belge a connu de nombreuses crises politiques. Dès le départ les relations entre les différents segments sont tendues, la guerre scolaire de 1879, les émeutes sociales de 1886 n'en sont que quelques exemples. Au début du XXème siècle on voit débattre la question Royale, dans les années cinquante-cinq apparaissent les premiers conflits économiques

⁴⁷ SEILER Daniel-Louis, « Un système consociatif exemplaire : La Belgique », *Revue internationale de Politique Comparée*, 1997, vol.4, n°3, p601.

⁴⁸ Cité par DELAUNAY Benoît, *L'indispensable du droit constitutionnel*, Studyrama, Paris, 2004, p 21.

⁴⁹ SCHIFFINO Nathalie, « Etat belge et constante d'évolution des crises politiques », *Studia Diplomatica*, 2000, vol. 53, n°5, p 152.

avec les grèves ouvrières. L'affaire de Louvain éclate en 1968, cette crise conduira à de nouveaux troubles dans le domaine communautaire et de l'enseignement. Aujourd'hui on connaît une crise institutionnelle grave, qui a plongé le pays sans aucun gouvernement depuis plus d'une année. Toutes ces crises ne doivent pas mettre sous ombre l'importance des périodes de calme qui contribuent à la « stabilité du régime démocratique Belge⁵⁰ ». D'après les observations faites par l'étude des différentes crises, on peut faire transparaître que l'essence même de la démocratie est d'ouvrir le débat autour de questions problématiques. Dans ce contexte, les différentes crises contribuent à ouvrir le débat en faisant participer les citoyens à la vie politique, cela conduit au renforcement de la démocratie.

La guerre scolaire débute au XIX^{ème} siècle pour connaître une résolution définitive en 1958 avec la signature du pacte scolaire. Pour compléter cette étude nous observerons la résolution de la question royale. Nous pouvons faire ressortir deux phénomènes distincts : la première observation concerne l'ensemble des interactions entre les différents intervenants. L'étude des différents acteurs démontre que les moyens des intervenants pendant la période de la crise sont utilisés dans une dynamique qui se répète indéfiniment au fil des différentes crises. Les différents acteurs politiques au pouvoir adoptent tous la même position⁵¹, néanmoins d'autres acteurs politiques s'élèvent dans une logique de contestation. Comme aucun gouvernement ne revient sur ses choix la seule solution pour ceux qui souhaitent un retrait de ces mesures est l'escalade des moyens. C'est dans cette optique d'escalade constante que la mobilisation populaire prend toute son importance. L'escalade des moyens de pression menace le système politique dans son fonctionnement car en plus du blocage dû à la non résolution du problème, la tension étant trop forte, les acteurs tentent de contrôler la crise politique. Une fois la phase maximale atteinte on assiste à la phase de décroissance. Différentes solutions sont apportées aux différents problèmes préliminaires et, à partir de ce moment on assiste à un désarmement de la crise, et les élites de chaque segment arrivent à un compromis et la situation redevient normale.

L'étude de la mobilisation et des différents moyens de pression des intervenants prenant part au conflit permet de faire ressortir le rôle primordial des élites politiques dans la sortie de crise. Les différents gouvernements, les partis politiques ainsi que tous ceux qui en émanent (parlementaires, présidents de partis, ministres) participent à mobiliser les citoyens. Les « lobbyistes » assument la tâche de relais fonctionnant au service d'un agent autonome qui travaille auprès de l'opinion publique intermédiaire entre les différents décideurs. Il ne faut pas occulter le rôle de la population dans l'évolution de la crise, leurs actions de protestation contre, par exemple le Roi LÉOPOLD III ou la manifestation lors de la guerre scolaire de 1955, marque l'évolution et son instrumentalisation dans les différentes crises. Dans le cas de la crise royale les acteurs politiques limitent dans un premier temps le traitement de la crise à leur niveau, pour ensuite mobiliser la population et ainsi accentuer la tension. Les réactions des citoyens sont suscitées par les acteurs et incitées par des groupes et médias, il existe donc un lien entre le contexte et la crise car c'est ce contexte qui rassemble les différents individus. Plus les citoyens se sentent proches du problème plus leur instrumentalisation sera facilitée⁵².

Par cette étude traitant des crises politiques en Belgique, nous pouvons observer de fortes similitudes entre les procédés d'action des différents acteurs. Néanmoins plus un sujet touche les

⁵⁰ SCHIFFINO Nathalie, *Crises politiques et démocratie en Belgique*, L'Harmattan, Paris, 2003, p 12.

⁵¹ La levée de l'impossibilité de régner de Léopold III, la loi Collard, la loi Van Humbeeck.

⁵² MABILLE Xavier, « De l'indépendance à l'Etat fédéral », in *Belgique : la force de la désunion* DIECKHOFF (dir.), Complexe, Bruxelles, 1996, pp 26-46.

convictions d'un pilier, plus les différentes élites peuvent conditionner l'action des citoyens et ainsi permettre de modifier les règles du jeu par une renégociation qui pacifiera la situation.

B) Les différents mécanismes prévus pour surmonter les crises politiques en Belgique.

Nous étudierons successivement les mécanismes de coordination (a) entre les différentes entités pour ensuite étudier le ciment de l'essence consociatif Belge : la loyauté fédérale (b).

a) Les mécanismes de coopération.

En 1988 et 1993 la Belgique s'est dotée de mécanismes coopératifs pouvant contrebalancer l'autonomie accordée successivement aux entités Belges. Ces règles permettent de prévenir et d'endiguer les conflits. Le but du système coopératif Belge est d'éviter que des normes pouvant nuire à d'autres entités puissent être adoptées par des négociations en amont. Les autorités Belges ont créé des organes qui ont pour mission de prévenir les conflits de compétences et d'intérêts ainsi que de garantir le fonctionnement des différentes procédures de collaboration entre les différents partenaires.

Le comité de concertation est composé de douze membres, quatre pour le gouvernement central, quatre pour les Communautés et les Régions. Le président de la Communauté Germanophone participe, d'après l'article 67§3 de la loi du 31 décembre 1983, avec une voix délibérative uniquement dans le cas où les intérêts de la Communauté germanophone sont engagés. La règle de fonctionnement du comité de concertation est la règle du consensus, ce principe doit être compris comme un corollaire du principe de la solidarité gouvernementale, si un membre ne peut se rallier à la décision, il doit démissionner.

La notion de conflit d'intérêt a été explicitée par le législateur dans l'article 32 de la loi du 9 août 1980 il suppose qu'une assemblée législative fédérale, régionale ou communautaire estime qu'elle peut être gravement lésée par un projet ou une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance, ou alors que le gouvernement fédéral, régional ou communautaire estime qu'il peut être gravement lésé par un projet de décision, une décision ou une absence de décision. Le conflit d'intérêt se distingue d'un conflit de compétences par le fait qu'il appelle une solution politique et non juridique.

Au moment où une assemblée législative s'estime lésée par le projet de proposition de loi, d'ordonnance ou de décret, elle demande la suspension en invoquant la procédure de concertation. Cette suspension doit être votée par les trois quarts de l'assemblée, elle permet de débiter des négociations officieuses. La procédure de suspension prend effet après une durée de soixante jours. Si une solution n'a pu être dégagée pendant ce délai, le conflit est envoyé au Sénat qui dispose de trente jours pour donner son avis motivé au comité de concertation, sauf si la procédure est mise en œuvre par la chambre législative fédérale. Une fois que le Sénat a donné son avis dans les trente jours, le comité de concertation prend une décision, dans les trente jours. Si le comité de concertation ne trouve pas de solution sur la base du consensus, la procédure normale reprend son cours.

Les organes exécutifs où à un seul de ses membres peut saisir le comité de concertation s'ils s'estime lésé par la décision d'un autre organe exécutif⁵³. La mise en œuvre de ce processus

⁵³ Article 32§2, §3, de la loi de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

entraîne la suspension de la mesure visée pendant une durée de soixante jours ; le comité de concertation prend une décision suivant la procédure du consensus, faute de consensus trouvé la procédure reprend son cours. Cette procédure dans le cas des conflits entre pouvoir exécutif, ou législatif ne peut intervenir qu'une seule fois par norme contestée.

« La loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 134 entre elles⁵⁴. » Cette disposition constitutionnelle a été mise en application par la loi du 9 août 1980⁵⁵. Tous les projets de lois, d'ordonnances et de décrets doivent être soumis pour avis à la section législation du Conseil d'Etat, et ce même si l'urgence est invoquée. Cet avis nécessaire, doit permettre de déterminer si le projet fait partie de leur sphère de compétence. Tous les ministres, membres des gouvernements communautaires et régionaux ainsi que les membres du collège réuni de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent demander un avis motivé à la section de la législation du Conseil d'Etat sur toute proposition de norme de nature législative. Si le Conseil d'Etat observe des excès de compétence, il renvoie immédiatement ce texte au comité de concertation qui doit donner dans les quarante jours un avis basé sur la règle du consensus pour savoir s'il y a eu ou non excès de compétence. Si l'avis du comité de concertation estime qu'il y a eu excès de compétence, alors l'organe exécutif concerné devra les faire disparaître.

L'article 27 de la loi du 16 juin 1989 a inséré dans la loi ordinaire du 9 août 1980 un titre nommé « Des conférences interministérielles ». Le législateur a voulu créer des structures souples de concertation qui réunissent les représentants de l'autorité fédérale, des régions et des communautés afin de permettre une coordination de leurs politiques, sans pour autant avoir des effets contraignants. Ces conférences servent de lieu de dialogue et fonctionnent même dans des thèmes qui dépassent les compétences de chacun des partenaires.

L'article 4 de la loi du 21 juillet 1971, prévoit que chaque assemblée doit instituer une commission chargée de promouvoir la coopération entre les différentes communautés. La difficulté de cette loi réside dans l'incapacité pour les régions et les communautés de s'associer ou de coopérer en créant des organismes communs. La loi spéciale du 8 août 1980 prévoit la possibilité pour la Communauté Française et la Région Wallonne d'organiser une coopération entre leurs assemblées. Ces prémices de coopération restent lettre morte jusqu'à la réforme des institutions de 1988, qui jeta officiellement et durablement les bases d'une coopération institutionnalisée. Il existe une multitude de mécanismes de coopération mis en place par le législateur entre les entités Belge. Ces mécanismes se classifient en fonction de l'intensité de la collaboration, les mesures de coopérations peuvent requérir une simple information, ou une concertation voire une association, ou nécessiter un avis conforme. En 1988, le Conseil d'Etat a sommé le législateur spécial de définir de façon plus coercitive le contenu de l'association et de la concertation entre les différentes entités Belge, néanmoins le législateur spécial n'a pas entendu les préciser, il a laissé aux exécutifs le soin de « dessiner les contours du fédéralisme coopératif⁵⁶ ». Faute de précision sur la concertation, il fallu que la Cour d'Arbitrage⁵⁷ les définissent. Elle les a définis comme l'obligation avant de prendre en considération l'opinion d'une autre autorité sans toutefois que l'autorité compétente perde sa liberté d'agir. La lacune de

⁵⁴ Article 141 de la Constitution.

⁵⁵ Articles 2 à 6.

⁵⁶ SOLDATOS Panayotis, « Les relations internationales du Québec : une paradiplomatie à géométrie variable », L'année politique au Québec 1988-1989, *Études internationale*, Volume 19, numéro 3, 1988, p 440.

⁵⁷ Cour d'arbitrage, N°2/92 du 15 janvier 1992.

cette procédure concerne le fait que les différents partenaires ont l'obligation de communiquer mais pas celle de faire preuve de bonne volonté.

b) La loyauté fédérale comme garantie supérieure de la Nation Belge.

Malgré les multiples accords de coopération imposés ou souhaités par le législateur, celui-ci a veillé à inscrire dans la Constitution le principe de la loyauté fédérale entre toutes les entités. Le respect de cette loyauté est assuré par le Sénat dont c'est une prérogative exclusive, il se prononce par avis motivé. La loyauté fédérale a pour objet de régler les conflits d'intérêts et d'accroître la cohésion entre l'Etat, les Communautés et les Régions tout en maintenant l'équilibre de la construction de l'ensemble des institutions, néanmoins aucun système contraignant n'a été prévu pour en assurer l'application. De ce fait sa mise en œuvre dépend de la sagacité du Sénat et de celle des responsables et des diverses composantes. Ce concept relève plus de la morale que d'un véritable système juridique. Le Sénat belge est parfois amené à agir comme gardien de la loyauté fédérale.

Contrairement à de nombreux états fédéraux ou encore à l'Union Européenne le principe de loyauté fédérale reconnu par la constitution Belge n'impose aucun contrôle. Le constituant Belge a défini le principe de loyauté fédérale comme un principe des conflits d'intérêts et non pas comme un principe permettant la régulation entre les différents niveaux de compétence. Le constituant a écarté toute juridictionnalisation de ce principe et la définit comme « Une norme de conduite politique ayant une signification pédagogique et socio-psychologique importante⁵⁸ ». L'article 143 dispose : « Une obligation pour la fédération et les entités fédérées, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, de ne pas porter atteinte à l'équilibre de la construction de l'ensemble ». La loyauté est un concept dont la portée est assez complexe pour prendre en compte son allégeance, notion tantôt morale, tantôt politique ou enfin juridictionnelle. Comment définir la loyauté sachant qu'elle est un concept novateur fondé sur des allégeances multiples ?

La loyauté fédérale belge est inspirée de la loyauté allemande : « *Bundestruue* » et de la coopération loyale dégagée dans l'article 5 du Traité de Rome dégagé par la Cour de Luxembourg⁵⁹. La loyauté fédérale impose aux différentes autorités publiques dans leur fonctionnement, de prendre en compte l'ensemble des sphères de compétence des autres autorités publiques. Le Sénat a été érigé en gardien du principe de loyauté fédérale. Comme le dispose l'article 143 de la Constitution, les régions, les communautés, l'autorité fédérale ou la commission communautaire commune sont tenus de respecter, dans l'exercice de leurs compétences propres, le principe de loyauté fédérale pour éviter tout conflit d'intérêts.

Ce principe connaît une grande difficulté, si il peut paraître à première vue qu'un contrôle effectif soit mis en place par le juge, il n'en est pas du tout le cas. Le constituant a clairement fait savoir que le pouvoir juridictionnel ne doit pas rendre effectif l'article 143 de la Constitution. De ce fait il revient au Sénat de garantir la loyauté fédérale, même s'il ne possède pas toutes les capacités pour le faire. En droit Belge la loyauté fédérale doit donc trouver sa place entre les conflits de compétence et les conflits d'intérêts. Les conflits de compétence sont de nature juridique et doivent trouver une solution juridique alors que les conflits d'intérêts doivent trouver une réponse politique car étant de nature politique. Le fédéralisme Belge prévoyant une équipollence entre les différentes normes prises par chaque entité, il faut arriver au consensus, compromis qui est

⁵⁸ Document parlementaire Sénat, session extraordinaire 1991-92, n°100-27/7 p11.

⁵⁹ CJCE 10 février 1983 *aff.* 230/81.

recherché au sein du comité de concertation. De ce fait en totale opposition avec le sens premier de la Constitution belge qui précise (inséré dans la section III du chapitre 5 du titre II intitulée de la prévention et du règlement des conflits d'intérêts) qu'il n'y a pas de mode propre des résolutions aux conflits d'intérêts.

La disposition originellement prévue en lieu et place de l'article 143 était : « Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés et les régions agissent dans le respect de la loyauté fédérale ». Cette formulation renvoyait au concept allemand qui prévoit la loyauté fédérale comme un principe transcendant l'ensemble des compétences, principe qui est soumis à une effectivité juridictionnelle. Une seconde proposition prévoyait que « le Sénat se prononce, par voie d'avis motivé, sur les conflits d'intérêts entre les assemblées qui légifèrent par voie de loi, de décret et de règle visée à l'article 26 bis dans les conditions et selon les modalités que la loi détermine ». De ce fait cette proposition transférait l'effectivité du principe du juge à la compétence Sénatoriale.

A ces deux conceptions a été préférée une voie médiane entérinée par amendement qui prévoit que : « Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et la Commission communautaires Commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale en vue d'éviter les conflits d'intérêts⁶⁰ ». A donc été choisie le chemin du consensus entre les différentes positions, permettant ainsi de faire rentrer la loyauté fédérale dans la Constitution ce qui créer une grande avancée. Cette réalité est juste un contrôle politique et non juridictionnel mais il a été espéré, par une politique des « petits pas » que l'on arrive à étendre son champ d'application à un contrôle émanant des juges. La loyauté fédérale consacrée par le Constituant Belge, ne participe pas à la réparation des compétences, car elle les transcende déterminant ainsi l'esprit dans lequel ces derrières doivent être effectuées. Néanmoins étant intégré à cette partie dans l'œuvre constitutionnelle et prévoyant uniquement les conflits d'intérêts ce qui lui enlève toute solution judiciaire. Nous assistons certes à une concrétisation *a minima* du concept mais il fait désormais partie de l'œuvre constitutionnelle et il faut étudier l'application et l'interprétation qu'en donnent les législateurs et les différentes juridictions pour pouvoir juger de son effectivité réelle.

Le principe de loyauté fédéral est un principe difficilement qualifiable, il dispose à la fois d'une valeur portée juridique, morale et politique. Cette difficulté à définir l'essence de ce principe renvoie à la difficulté de le rendre effectif. Néanmoins on a pu juridictionnaliser les manquements aux procédures de coopération qui sont formellement prévues, ceci renforce un peu plus la justiciabilité périphérique de ce principe. Le conflit naissant d'une discordance d'intérêt ne peut être juridictionnalisé, néanmoins pour arriver à un fonctionnement sain des institutions il a été créé une juridictionnalisation des différents conflits possible. De ce fait derrière le vocable de « loyauté fédérale » on doit y voir une conception beaucoup plus large que celle définie au sens stricto sensu on peut y, rattacher des éléments permettant un contrôle effectif par le juge comme celui du principe de proportionnalité ou encore celui de l'abus de droit. Dépassant ce contrôle *a minima*, les Cours d'arbitrage et le Conseil d'Etat on fait émerger, bien avant la constitutionnalisation dans un arrêt⁶¹ de 1992 ou la Cour reconnaît l'existence « d'un principe général de droit constitutionnel de fidélité ou loyauté fédéral ». Par ce contrôle connexe il est tout

⁶⁰ Doc parl., Sen., Sess extr. 1991-1992, N0100-27/77

⁶¹ Cité par DELGRANGE Xavier, « Le professeur, le Sénateur et le Juge face à la loyauté fédérale » in *La loyauté, hommages offerts à Etienne Cereche*, p 108 ; CA, arrêt n°12/92 du 20 février 1992.

à fait possible de pouvoir voir une certaine juridictionnalisation périphérique du conflit d'intérêt, même s'il est insuffisant.

Donner une réelle effectivité juridique aux distorsions et violations du principe de loyauté fédérale serait une rupture de l'esprit fédéral belge qui repose sur le consensus. Néanmoins on pourrait vraiment assister à la mise en place d'un système permettant d'obliger les parties à s'entendre, car faute d'accord commun la décision reviendrait à un pouvoir indépendant qui prendrait soin de faire prévaloir la loyauté, ciment du consociatif Belge aux intérêts individuels des différentes entités. Comme le dit Yves LETERNE la situation de la Belgique actuelle n'est pas catastrophique car le gouvernement provisoire devant gérer les affaires courantes peut traiter réellement les problèmes de fonds car il est débarrassé de tous les clivages communautaires, de ce fait « la Belgique a besoin d'un vrai gouvernement. Mais non, il n'y a pas de panique et le pays reste sur ses rails⁶². »

⁶² LETERNE Yves, interviewé par MEVEL Jean-Jacques, in le *Figaro* 28 avril 2011, p 7.