

# L'architecture institutionnelle de la Belgique : histoire et clivages

Jean FANIEL<sup>1</sup>

La Belgique traverse la plus longue crise politique de son histoire. La durée de formation du gouvernement fédéral a battu tous les records. Pourtant, le pays continue à fonctionner et les administrations tournent toujours. La décentralisation poussée, le rôle des Communautés et des Régions, à côté de celui de l'Autorité fédérale, expliquent en bonne partie cette situation. À la veille d'une réforme institutionnelle majeure, il est utile de brosser à grands traits les caractéristiques de l'État belge actuel. Un détour par l'histoire, et une attention particulière pour les clivages qui structurent la société belge, aident à y voir plus clair et permettent également de comprendre pourquoi revendications francophones et flamandes s'opposent de manière apparemment insoluble.

## 1) La Belgique unitaire

L'État créé en 1830 est un État unitaire, dirigé par un parlement bicaméral (Chambre des représentants et Sénat) et un gouvernement central. C'est une monarchie constitutionnelle. Le Roi n'est cependant pas responsable, ce sont ses ministres qui le sont. Le système judiciaire est pyramidal. Seul le français est considéré comme langue officielle, bien qu'il soit parlé par une fraction minoritaire de la population<sup>2</sup>. Le territoire est découpé en provinces, au nombre de 9, et en communes (au nombre de 2 492 ; le maximum est atteint en 1928 avec 2 675 communes ; actuellement, le pays en compte 589, soit 19 en région bruxelloise, 308 en Flandre et 262 en Wallonie). Seuls les plus fortunés ont le droit de vote (suffrage censitaire).

L'imposition du français comme seule langue officielle traduit une domination à la fois culturelle et sociale. Cette langue est en effet celle de l'aristocratie, de la bourgeoisie et plus largement des élites. De cette situation va naître une tension, base de ce qu'on appelle aujourd'hui le clivage centre/périphérie. Ce clivage est également présent dans d'autres États européens, opposant, comme l'ont théorisé S. M. Lipset et S. Rokkan<sup>3</sup>, les défenseurs du Centre et ceux de la Périphérie (tels les indépendantistes basques ou les autonomistes catalans en Espagne, le Scottish National Party au sein du Royaume-Uni, etc.). En réaction à la domination du français apparaît dès les années 1830 un mouvement flamand qui, progressivement, va revendiquer la possibilité pour les Flamands de s'exprimer dans leur langue dans une série de démarches liées à l'exercice de l'autorité publique : administration, justice et enseignement en particulier.

Il faut attendre plus longtemps (le premier « congrès wallon » a lieu en 1890) pour voir apparaître un mouvement wallon porteur de revendications. Celui-ci est avant tout réactif face à l'influence jugée grandissante des Flamands au sein de l'État belge. Entre temps en effet, l'usage du néerlandais<sup>4</sup> a été autorisé petit à petit à certains niveaux de la justice, de

---

<sup>1</sup> Jean Faniel est Chargé de recherche au CRISP, le Centre de recherche et d'information socio-politiques. Cet article est la version résumée et remaniée de l'exposé présenté le 28 mai 2011 à Namur à l'invitation du CEFOC.

<sup>2</sup> Le recensement de 1846 évoque le chiffre de 42 % de la population, mais il semble plus raisonnable d'évaluer cette proportion à 10 ou 15 % de la population totale du pays. MABILLE, Xavier, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 2000 (4<sup>e</sup> édition), p. 129.

<sup>3</sup> LIPSET, Seymour M., ROKKAN, Stein, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs : une introduction*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2008. Ce texte est paru à l'origine en anglais en 1967.

<sup>4</sup> « La langue flamande, après une belle floraison au moyen âge, s'était divisée en un grand nombre de dialectes locaux ; il est symptomatique qu'en 1867, le gouvernement ait imposé l'orthographe hollandaise pour normaliser le flamand (de fait, en langue législative on parle toujours de « langue néerlandaise » et pas de « langue

l'administration et de l'enseignement (respectivement à partir de 1873, 1878 et 1883). Il apparaîtra peu à peu que ce mouvement wallon est loin d'être homogène. On trouve en son sein des tenants du rattachement de la Wallonie à la France, des partisans de l'indépendance de la Wallonie et des militants promouvant l'existence d'une région autonome au sein d'une Belgique fédérale<sup>5</sup>.

En 1898, la « loi d'égalité » reconnaît l'équivalence, sur le plan juridique, des textes légaux rédigés en néerlandais et de ceux qui le sont en français. Cependant, le français reste prédominant, notamment dans la littérature (Émile Verhaeren ou Maurice Maeterlinck écrivent en français). La flamandisation de l'enseignement, et en particulier celle de l'Université d'État de Gand, constituent désormais l'un des leitmotivs du mouvement flamand.

La guerre 1914-1918 marque plusieurs évolutions pour le mouvement flamand. D'une part parce qu'elle se déroule essentiellement en Flandre, sur le front de l'Yser. Les officiers belges sont le plus souvent des francophones, puisqu'ils proviennent des classes supérieures de la société, tandis que les soldats sont plutôt majoritairement des Flamands. Pendant longtemps, le mouvement flamand va utiliser dans son combat politique l'image – très contestée par les historiens – de soldats flamands ne comprenant pas les ordres d'officiers francophones les envoyant à la boucherie. En 1919, l'existence du « frontbeweging » (mouvement du front) débouche sur la création du « frontpartij » (parti du front), qui obtiendra une représentation parlementaire dans la première partie de l'entre-deux-guerres. D'autre part, l'occupant allemand favorise les revendications du mouvement flamand par la séparation administrative de la Belgique (créant en quelque sorte la région wallonne, qui reçoit Namur pour capitale, tandis que Bruxelles constitue la capitale de la Flandre), la création d'un « Raad van Vlaanderen » (Conseil de Flandre), la proclamation d'une Flandre autonome et la création d'une section flamande de l'Université de Gand.

Durant les années 1930, une série de lois linguistiques consacrent progressivement l'unilinguisme en Flandre et en Wallonie : loi sur l'emploi des langues en matière administrative et loi sur l'emploi des langues dans l'enseignement (1932), loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire (1935) et loi sur l'emploi des langues à l'armée (1938).

La Seconde Guerre mondiale est également une période importante. La collaboration, puis sa répression, influencent pour longtemps le mouvement flamand, dont une partie de ses militants choisit de se placer au côté de l'occupant. Mais il ne s'agit plus seulement d'un occupant étranger, comme en 1914-1918, mais bien d'un occupant très marqué politiquement : le nazisme. Enfin, c'est également durant l'Occupation que se noue la trame de ce qui constituera après-guerre la Question royale.

En 1945, 1946 et 1950 se tiennent plusieurs « Congrès nationaux wallons ». Si le rattachement à la France est soutenu par bon nombre de participants, c'est, concrètement, un cadre fédéral donnant une large autonomie à la Wallonie qui est revendiqué. En 1950, la participation d'André Renard (alors secrétaire général adjoint de la FGTB et patron des métallos liégeois) donne un poids populaire à ces revendications.

En 1948 est créé le Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques en régions wallonnes et flamandes, communément appelé « Centre

---

flamande »). HÖJER, Carl-Henrik, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Bruxelles, CRISP, 1969, p. 6.

<sup>5</sup> DE COOREBYTER, Vincent, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°2000, 2008, p. 47.

Harmel », du nom de son instigateur et vice-président, le social-chrétien Pierre Harmel. Son rapport final est remis dix ans plus tard.

Les années d'après-guerre sont également marquées par la Question royale, qui débouche sur l'abdication de Léopold III en août 1950. Cet épisode oppose les partis politiques selon le clivage philosophique, les sociaux-chrétiens étant partisans du retour de Léopold dans ses prérogatives royales, tandis que les partis « anticléricaux » (libéraux, socialistes et communistes) s'y opposent – les communistes s'affichant même républicains. Mais les deux autres clivages principaux qui structurent la vie politique belge se manifestent également à cette occasion. Le mouvement ouvrier, surtout socialiste, mène des grèves et menace de marcher sur Bruxelles en cas de retour de Léopold sur le trône. Par ailleurs, le résultat de la consultation populaire organisée le 12 mars 1950 montre de manière éclatante une fracture communautaire entre une Flandre (où les catholiques sont majoritaires) largement demandeuse du retour de Léopold III et une Wallonie (où les catholiques sont minoritaires) majoritairement opposée à cette perspective. Ce phénomène d'emboîtement des clivages, qui cumulent en quelque sorte leurs effets, s'observera encore à d'autres étapes de l'évolution du pays.

En 1954 sont déposées pour la première fois aux élections des listes Volksunie (VU ; à l'époque *Christelijke Volksunie*). Le mouvement flamand se reconstruit progressivement, dans la sphère politique, culturelle, etc.

Novembre 1958 marque, avec la signature du Pacte scolaire, un certain dépassement des querelles de type confessionnel.

L'indépendance du Congo en juin 1960 secoue les esprits mais aussi l'économie belge. Le plan d'économies lancé en conséquence, la « Loi unique », engendre la plus grande grève survenue en Belgique après-guerre.

Les oppositions entre Flamands et francophones, en particulier au sein de la FGTB dont, schématiquement, les deux ailes linguistiques divergent sur la conduite à donner à la grève, renforcent le mouvement wallon, et notamment A. Renard, dans la conviction qu'une autonomie supplémentaire est nécessaire pour que la Wallonie puisse assurer sa prospérité économique. A. Renard crée en 1961 le Mouvement populaire wallon (MPW), qui se veut être un groupe de pression. A. Renard et son entourage réclament la réalisation de réformes de structure anticapitalistes dans le cadre d'une entité wallonne, le positionnement plus à droite de la Flandre rendant difficile la réalisation de ce projet au Nord du pays ou dans le cadre national unitaire.

La revendication portée par le mouvement wallon est celle de la régionalisation de compétences pour améliorer l'économie, tandis que le mouvement flamand veut avant tout la création d'institutions culturelles distinctes. Ce sont ces deux logiques, différentes, qui mèneront à la création de régions et de communautés. Les choses vont cependant peu à peu se complexifier.

La situation des deux entités diffère en effet également. La Wallonie, dominée par les industries lourdes, a longtemps été le moteur du développement économique de la Belgique, tandis que la Flandre souffrait d'un chômage important. L'essoufflement de l'industrie lourde wallonne et le développement rapide d'une industrie plus moderne en Flandre renversent en quelque sorte les rapports. La poursuite du mouvement flamand, essentiellement culturel au départ, se double progressivement d'objectifs économiques.

« En 1958, la Wallonie est encore la première région industrielle du pays. En 1961, les conditions sont désormais réunies pour permettre à la Flandre de la supplanter. Une évolution décisive sera acquise peu après, avec la

création d'une sidérurgie maritime (Sidmar) près de la zone portuaire de Gand. »<sup>6</sup>

Bref,

« Les années 1958-1961 auront été décisives, en ouvrant la voie à une déconfessionnalisation relative de la vie politique et à une montée du problème communautaire et des préoccupations régionales. »<sup>7</sup>

Une fois la Question royale et la Guerre scolaire réglées, le conflit linguistique va occuper l'avant-scène de la politique belge. Il va mener aux grandes réformes de l'État qui donneront naissance à l'architecture institutionnelle actuelle. Mais cette évolution est aussi liée au changement de perspective économique et à la montée en puissance de l'économie flamande, qui modifie les revendications du mouvement flamand et double les revendications culturelles de desiderata socio-économiques.

## 2) Régions linguistiques, communautés et régions

Le recensement décennal de la population belge indiquait une progression du français dans et alentour de Bruxelles. Craignant une extension de la « tache d'huile » francophone en Flandre, le mouvement flamand s'oppose à la poursuite de ce recensement avec un volet linguistique. Suite au recensement de 1947, le dernier mené avec un tel volet (les questions à caractère linguistique étant supprimées par la loi du 24 juillet 1961), la région bruxelloise (soit les communes bilingues) passe de 16 à 19 communes en 1954<sup>8</sup>. Le mouvement flamand réclame la fixation définitive de la frontière linguistique. Deux « marches sur Bruxelles » sont notamment organisées, les 21 octobre 1961 et 14 octobre 1962.

En 1962, l'État belge est divisé en quatre régions linguistiques, trois unilingues (régions linguistiques allemande, française et néerlandaise) et une bilingue (Bruxelles). Le tracé de la frontière linguistique est fixé par la loi du 8 novembre 1962, faisant de Mouscron et de Comines-Warneton des communes wallonnes, tandis que les Fourons sont rattachés à la Flandre. Ce rattachement des Fourons à la province de Limbourg marque le début d'une longue saga qui empoisonnera la vie de plusieurs gouvernements. Dans plusieurs communes (en périphérie bruxelloise, le long de la frontière linguistique, ainsi que dans l'Est de la province de Liège), un régime de facilités est prévu pour les habitants qui parlent une autre langue nationale que la langue officielle de la région linguistique dans laquelle ils vivent. La loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative consacre pour l'essentiel le découpage de 1932 prévoyant l'unilinguisme en Flandre et en Wallonie et le bilinguisme à Bruxelles<sup>9</sup>.

Du côté francophone, les lois de 1962-1963 suscitent beaucoup de mécontentements. Cela débouche sur la fondation d'un nouveau parti politique en vue de défendre les intérêts des Bruxellois francophones et des francophones de la périphérie : le Front démocratique des Bruxellois (bientôt Front démocratique des francophones – FDF) naît en 1964. En 1968 est créé le Rassemblement wallon. La création de ces deux partis marque de manière forte la prédominance que le clivage centre/périphérie a désormais acquise dans la vie politique belge. Il en traduit aussi la complexité car les positions du FDF et celles du RW sont en partie

---

<sup>6</sup> MABILLE, Xavier, *op. cit.*, p. 324.

<sup>7</sup> *Id.*, p. 326.

<sup>8</sup> Berchem-Sainte-Agathe, Evere et Ganshoren rejoignent les 16 autres communes bruxelloises.

<sup>9</sup> Voir RILLAERTS, Stéphane, « La frontière linguistique, 1878-1963 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°2069-2070, 2010.

différentes : les revendications du premier portent surtout sur la législation linguistique et son aire d'intervention est essentiellement focalisée sur Bruxelles et sa périphérie ; les revendications du second sont plus larges et son action est centrée sur la Wallonie. Ces deux formations se présenteront néanmoins en cartel lors de certains scrutins.

En 1968, l'« affaire de Louvain », qui provoque le déménagement de l'UCL à Ottignies, fait grand bruit et conduit notamment à la division du PSC-CVP en deux partis distincts. Les deux autres grandes familles politiques suivront ce mouvement en 1972 (pour les libéraux) et 1978 (pour les socialistes). Aujourd'hui, la Belgique ne compte quasiment plus de partis nationaux, ce qui la distingue par rapport aux autres États, y compris fédéraux. En outre, cette transformation profonde du paysage partisan s'est avérée porteuse d'importants effets centrifuges, vu la distanciation croissante des deux partis d'une même famille politique – l'écart actuel entre les positions du CDH et du CD&V en matière institutionnelle est le plus frappant à cet égard.

En 1970 a lieu la troisième révision de la Constitution (les deux premières datent de 1893 et 1921 et concernent toutes deux l'introduction du suffrage universel, d'abord « tempéré par le vote plural »). Le principe de l'autonomie culturelle est introduit. Deux Conseils culturels sont mis sur pied, l'un pour la Communauté culturelle néerlandaise, l'autre pour la Communauté culturelle française. En sont membres les députés et sénateurs, répartis selon le groupe linguistique auquel ils appartiennent. Les compétences de ces deux Conseils culturels concernent les matières culturelles, l'emploi des langues et quelques compétences en matière d'enseignement. En 1973 est créé le Conseil culturel de la Communauté culturelle allemande. Les Conseils culturels exercent leurs compétences en adoptant des décrets, qui ont force de loi.

Lors de la réforme de 1970, l'article 107 quater de la Constitution crée les régions, mais celles-ci n'existent alors que sur le papier, différentes modalités tentant de leur donner une existence réelle en 1974 et 1977. En attendant, des sociétés de développement régional sont mises en fonction.

En faisant reposer, à terme, la nouvelle structure de l'État sur deux types différents d'entités (les Communautés *et* les Régions), la Belgique se singularise puisque le fédéralisme repose partout ailleurs sur un seul type d'entité fédérée (les États au Brésil, aux États-Unis d'Amérique ou en Inde ; les *Länder* en Allemagne ou en Autriche ; les cantons en Suisse, etc.). Par ailleurs, la logique à l'œuvre lors des réformes institutionnelles successives est elle aussi porteuse d'effets centrifuges importants.

Lors de cette révision constitutionnelle sont également introduites trois modifications importantes : le mécanisme de la sonnette d'alarme, qui permet aux parlementaires d'un groupe linguistique d'empêcher l'adoption d'une législation qu'ils estiment en mesure de menacer gravement leurs intérêts ; la parité entre Flamands et francophones au sein du conseil des ministres (le Premier ministre éventuellement excepté) ; la constitution de groupes linguistiques dans chacune des deux assemblées du Parlement et l'instauration de lois spéciales ne pouvant être adoptées et modifiées qu'à condition de recueillir une majorité dans chacun des deux groupes linguistiques de chacune des deux assemblées et de recueillir deux tiers du total des suffrages à la Chambre comme au Sénat. Si, en droit, elles protègent également les deux grandes communautés, ces réformes ont pour but avoué de protéger les francophones, moins nombreux, de décisions qui seraient adoptées à l'aide de la seule majorité numérique flamande.

Une nouvelle réforme de l'État est préparée en 1977, à travers le Pacte d'Egmont, et en 1978, avec les Accords de Stuyvenberg. Le soutien que la VU apporte dans un premier temps à ces projets cause des dissensions en son sein (qui conduiront notamment à la formation de

dissidences, à l'origine de la fondation du Vlaams Blok). Ces tensions se manifestent plus largement en Flandre. Elles s'expriment également au sein du CVP, le parti du Premier ministre Leo Tindemans, qui décide de démissionner, empêchant l'application du projet d'Egmont-Stuyvenberg et ouvrant une période d'instabilité gouvernementale importante.

Néanmoins, en 1980 a lieu la quatrième réforme de la Constitution, complétée par l'adoption de lois spéciales (adoptées à la majorité spéciale créée en 1970). Les Communautés culturelles créées en 1970 et 1973 deviennent des Communautés. Deux d'entre elles sont rebaptisées : la Communauté *flamande* et la Communauté *germanophone* changent de nom, tandis que l'adjectif *français* est conservé pour la troisième Communauté, même s'il a été proposé d'utiliser le terme *francophone*. Les compétences des trois Communautés sont complétées par les matières dites personnalisables, celles qui concernent les personnes (politique familiale, aide sociale, accueil et intégration des immigrants, handicapés, troisième âge, protection de la jeunesse et aide sociale pénitentiaire et post-pénitentiaire), par certaines compétences liées à la formation (formation préscolaire, formation postscolaire et parascolaire, formation artistique, formation intellectuelle, morale et sociale, promotion sociale et reconversion et recyclage professionnels), ainsi que par la recherche scientifique appliquée à ces domaines. Les trois Conseils culturels deviennent des Conseils de Communauté. La Communauté flamande et la Communauté française sont dotées d'un exécutif propre, à partir de décembre 1981<sup>10</sup>.

Les institutions de la Région wallonne (conseil et exécutif, ce dernier à partir de janvier 1982<sup>11</sup>) sont mises sur pied, tandis que la Communauté flamande exerce les compétences de la Région flamande. Le Conseil régional wallon adopte lui aussi des décrets, qui ont force de loi sur le territoire de la Région wallonne. Les compétences régionales couvrent des aspects importants de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la rénovation rurale et de la conservation de la nature, du logement, de la politique de l'eau, de la politique économique, de la politique de l'énergie, de la politique de l'emploi, ainsi que de la recherche scientifique appliquée à ces domaines. Des exceptions nombreuses et importantes concernent la plupart de ces compétences, qui demeurent en partie des matières gérées par l'État central.

En 1983 est adoptée la loi spéciale qui fixe le statut de la Communauté germanophone. Elle est dotée d'un exécutif<sup>12</sup>, qui entre en fonction en juin 1984.

En 1983 est créée la Cour d'arbitrage (dont la fondation est rendue possible par la réforme constitutionnelle de 1980), rebaptisée Cour constitutionnelle en mai 2007. Son rôle est notamment d'arbitrer les conflits de compétence entre les entités constitutives de l'État belge (Communautés, Régions et État central, devenu Autorité fédérale en 1993).

En 1988 intervient une nouvelle réforme de l'État. Certaines lois sont modifiées pour régler des questions relatives aux langues. Un statut particulier est octroyé à Fourons, Comines-Warneton et aux six communes à facilités de la périphérie bruxelloise. Leurs échevins et leur conseil de l'aide sociale sont désormais élus directement, ce qui entend favoriser la représentation équilibrée de la population de la commune au sein des organes de décision communaux. Les communes bruxelloises pour leur part peuvent disposer d'un échevin supplémentaire si elles associent des élus francophones et flamands. Enfin, lors des élections législatives et européennes, les électeurs de Fourons et de Comines-Warneton qui le désirent peuvent aller voter dans la commune, respectivement, d'Aubel et de Heuvelland. Ainsi, ils

---

<sup>10</sup> Le premier compte neuf membres, le second en compte trois. Ces nombres évolueront avec le temps.

<sup>11</sup> Celui-ci compte six membres mais variera également par la suite.

<sup>12</sup> Celui-ci compte trois membres mais variera également par la suite. La composition de tous les exécutifs et gouvernements des Communautés et Régions est disponible sur le site internet du CRISP : <http://www.crisp.be/>

peuvent choisir des élus francophones dans le premier cas, flamands dans le second, alors que leur commune est située en Flandre pour la première et en Wallonie pour la seconde.

La réforme de 1988 marque également d'autres modifications. La plus marquante est sans conteste la « communautarisation » de l'enseignement. Désormais, l'enseignement est une matière appartenant aux Communautés. Le PSC a empêché en 1985 que ce transfert de compétence intervienne. Il a en effet souhaité obtenir des garanties afin de protéger l'enseignement libre. C'est ainsi que la Cour d'arbitrage a été rendue compétente pour contrôler le respect de l'article de la Constitution qui garantit la liberté d'enseignement (actuellement, article 24). Par ailleurs, l'État central est resté compétent en matière de fixation de la durée de la scolarité obligatoire (actuellement, de 6 à 18 ans inclus), de conditions minimales d'octroi des diplômes et de pension des enseignants. Les compétences des Communautés sont également étendues en matière d'aide à la presse écrite et de publicité commerciale à la radio et à la télévision.

Pour leur part, les Régions voient leurs compétences étendues aux « secteurs nationaux » précédemment restés dans le giron de l'État central (sidérurgie, charbonnages, industrie textile, réparations et constructions navales et industrie du verre creux d'emballage), ainsi qu'aux transports et aux travaux publics. La régionalisation des secteurs nationaux était dans l'air depuis le début de la décennie. Différents responsables flamands de la CSC, puis le comité régional flamand du syndicat chrétien, se sont exprimés dès 1981 en faveur de cette régionalisation, traduisant clairement leur opposition à la poursuite du financement de la sidérurgie wallonne par de l'argent flamand. L'aile flamande de la FGVB d'abord, l'ACW (l'équivalent flamand du Mouvement ouvrier chrétien) ensuite emboîtent le pas du comité flamand de la CSC, bientôt relayés sur le plan parlementaire par des députés sociaux-chrétiens flamands. Ces prises de position du mouvement ouvrier flamand indiquent que dans certains cas, le clivage centre/périphérie prend le pas sur les positionnements traditionnels d'acteurs davantage mobilisés par le clivage possédants/travailleurs.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 règle le financement des Communautés et des Régions. A cette époque, environ un tiers des budgets publics est géré par les Communautés et les Régions.

Enfin, la loi du 12 janvier 1989 crée les organes de la Région de Bruxelles-Capitale : le Conseil régional bruxellois (75 membres élus au suffrage direct pour la première fois le 18 juin 1989) et l'Exécutif régional bruxellois, composé de 5 ministres (deux de chaque rôle linguistique, plus un ministre-président) et 3 secrétaires d'État (deux francophones et un néerlandophone). En outre sont créées trois commissions communautaires (française, flamande et commune). Celles-ci sont dotées d'une Assemblée et d'un Collège (composés des membres du Conseil régional et de l'Exécutif régional bruxellois) et sont compétentes dans certaines matières du champ d'action des Communautés. La création des institutions de la Région de Bruxelles-Capitale s'est donc faite nettement plus tard que celle de la Région wallonne ou de la Flandre. Cela tient au fait que l'existence même de cette troisième région, et la nature de son statut, ont longtemps empêché Bruxelles de sortir du « frigo communautaire ». Actuellement, on relèvera que francophones et Flamands ne s'accordent toujours pas sur la place que la région-capitale doit tenir dans l'architecture du fédéralisme belge, on y reviendra.

La réforme de 1988 crée également les accords de coopération, qui permettent aux Régions et Communautés de créer et gérer en commun des services ou de gérer ensemble certaines compétences.

Les années qui suivent sont marquées par de nouvelles discussions relatives à une nouvelle réforme des institutions. La crise de l'enseignement francophone, qui connaît d'importantes

difficultés financières, va notamment mobiliser les énergies. Le transfert intégral du produit de la redevance radio-télévision aux Communautés est réclamé par certains, tandis que du côté flamand, on exige en contrepartie le transfert de nouvelles compétences de l'État central aux Communautés et aux Régions.

Du côté francophone se dessine l'idée de transférer l'exercice de certaines compétences de la Communauté française vers d'une part la Région wallonne et d'autre part la Commission communautaire française (COCOF, à Bruxelles), sans accompagner ces transferts de la totalité des moyens. Ainsi, le budget de la Communauté française serait partiellement soulagé. Dans le même temps, pareil transfert répondrait au souhait des fédérations wallonnes du Parti socialiste qui, lors du congrès tenu à Ans le 8 février 1991, se sont prononcées en faveur de l'extension des pouvoirs de la Région wallonne, essentiellement par le biais de transferts de compétences en provenance de la Communauté française<sup>13</sup>. Cette prise de position traduit l'existence d'un débat, souvent latent, parmi les francophones entre partisans du régionalisme et défenseurs de la Communauté française (un débat semblable n'existe guère du côté flamand, où l'option communautaire n'est pas vraiment remise en question).

### 3) L'État fédéral

Vu l'importance des transformations survenues durant les trois premières réformes institutionnelles, on parle de plus en plus de fédéralisme à propos de la Belgique. Il faut cependant attendre la réforme institutionnelle de 1993 (qui concrétise l'accord de la Saint-Michel conclu le 28 septembre 1992 entre les présidents du CVP, du PSC, du SP et du PS) pour que la Constitution soit modifiée de manière à se référer explicitement au fédéralisme. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution (Constitution dont le texte est toiletté et renuméroté en 1994) stipule désormais que « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ».

Lors de cette réforme, pas moins de 42 articles de la Constitution sont modifiés. La composition des conseils régionaux et de communauté est fondamentalement modifiée : désormais, tout comme le Conseil de la Communauté germanophone et le Conseil régional bruxellois, le Conseil régional wallon et le Conseil flamand seront élus directement, tous les cinq ans, le même jour que les élections européennes. Le Conseil de la Communauté française pour sa part est composé des élus (francophones) du Conseil régional wallon et de 19 membres choisis par et parmi les membres francophones du Conseil régional bruxellois. Six membres néerlandophones du Conseil régional bruxellois sont également élus par et parmi leurs pairs pour compléter la composition du Conseil flamand. Le Conseil flamand, le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon disposeront désormais de l'autonomie constitutive, leur permettant de régler différents aspects de leur composition, etc. Les exécutifs régionaux et de communauté seront dorénavant appelés gouvernements régionaux et de communauté. Leurs membres sont élus par le Conseil devant lequel ils sont responsables (mais dont ils ne doivent pas nécessairement être issus).

Pour la première fois, les réformes institutionnelles touchent également la composition du Parlement fédéral et la répartition des tâches entre ses deux assemblées, la Chambre des représentants et le Sénat. Le nombre de députés fédéraux est réduit (de 212 à 150). Le nombre de sénateurs l'est encore plus (de 184 à 71<sup>14</sup>) et, surtout, leur mode d'élection est profondément modifié. Aux 40 sénateurs élus directement (15 francophones et 15 néerlandophones) s'ajoutent 21 sénateurs de communauté (10 élus provenant du Conseil

---

<sup>13</sup> MABILLE, Xavier, *op. cit.*, p. 390.

<sup>14</sup> Mis à part les enfants du souverain, sénateurs de droit à leur majorité après avoir prêté le serment constitutionnel.

flamand, 10 du Conseil de la Communauté française et 1 élu du Conseil de la Communauté germanophone); ils désignent ensemble 10 sénateurs cooptés (4 francophones et 6 néerlandophones). Le gouvernement fédéral n'est désormais plus responsable que devant la seule Chambre des représentants et son action n'est plus contrôlée par le Sénat. Dans certaines matières, seule la Chambre est compétente.

La province de Brabant est scindée au 1<sup>er</sup> janvier 1995. La province de Brabant wallon est l'une des cinq provinces qui composent la Région wallonne, la province de Brabant flamand est quant à elle une composante de la Flandre. Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale n'appartient plus à aucune province mais un gouverneur et un vice-gouverneur y exercent encore certaines compétences.

Certaines compétences sont transférées de l'Autorité fédérale aux Régions (dans le domaine du commerce extérieur et de la politique agricole) et aux Communautés et Régions (en matière de politique scientifique).

Par ailleurs, l'exercice de plusieurs compétences est transféré d'une entité fédérée vers d'autres. Ainsi, la Région wallonne transfère à la Communauté germanophone l'exercice des compétences en matière de protection des monuments et sites à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994. La Communauté française transfère pour sa part à la Région wallonne d'une part et à la COCOF d'autre part l'exercice de plusieurs compétences à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994, en vertu des dispositions de la réforme constitutionnelle qui l'y autorisent désormais et en vertu de l'accord de la Saint-Quentin du 31 octobre 1992, conclu entre le PS, le PSC et Écolo. Ces compétences concernent, en tout ou en partie, les matières suivantes : infrastructures sportives, tourisme, promotion sociale, reconversion et recyclage professionnels, politique de la santé, politique familiale, aide sociale, accueil et intégration des immigrés, politique des handicapés, politique du troisième âge et transport scolaire<sup>15</sup>.

Rapidement, on devra constater que la perception qu'ont les francophones et les Flamands des réformes accomplies diffère sensiblement. Les premiers voient dans la dénomination même de la loi ordinaire et des lois spéciales du 16 juillet 1993 « visant à achever la structure fédérale de l'État » l'indication qu'elles scellent l'aboutissement du processus de fédéralisation de la Belgique. Reflétant une opinion largement répandue en Flandre, Jean-Luc Dehaene, Premier ministre et artisan de cette réforme, déclare au contraire à plusieurs reprises que « le fédéralisme est un processus évolutif par définition ».

Effectivement, le 5 mars 1999, le Parlement flamand adopte à une large majorité cinq résolutions qui indiquent les revendications des partis flamands en matière de régionalisation de l'emploi, des pouvoirs locaux, d'autonomie fiscale accrue des Régions, etc. Une nouvelle réforme institutionnelle est donc bel et bien réclamée au nord du pays. Ces résolutions confirment que le modèle d'évolution de l'État qui est voulu par les principaux partis flamands est celui d'une Belgique « 2+2 » : la Communauté flamande et la Région wallonne doivent en être les acteurs majeurs, tandis que la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale doivent rester des acteurs aux compétences et à l'autonomie plus limitées. En creux, c'est une certaine conception flamande de Bruxelles qui apparaît ici : la région-capitale doit être cogérée par les Flamands et par les francophones, ce qui est à l'opposé de la vision portée par certains acteurs bruxellois et généralement promue dans les déclarations des partis francophones sur l'autonomie dont les Bruxellois doivent bénéficier pour gérer eux-mêmes leurs intérêts régionaux.

---

<sup>15</sup> Voir la liste précise dans Étienne ARCQ, « Le financement de la Communauté française », *Dossiers*, CRISP, n°58, 2003, pp. 52-53, ainsi que le lexique dans Caroline SÄGESSER, *Introduction à la Belgique fédérale*, Bruxelles, CRISP, 2006, pp. 73-85.

Le 30 novembre 1999, le Conseil des ministres restreint approuve, en accord avec les ministres-présidents des cinq entités fédérées, l'accord de la Saint-Éloi, qui permet d'augmenter les moyens des Communautés. En échange, les Régions reçoivent une autonomie fiscale accrue, demande émanant des partis flamands en compensation.

L'exercice de nouvelles compétences est transféré par la Région wallonne à la Communauté germanophone, relatives à la politique de l'emploi et aux fouilles archéologiques. Des moyens financiers accompagnent ce transfert.

En 2001, une nouvelle révision de la Constitution (contenue dans les accords du Lambertmont des 16 octobre 2000 et 23 janvier 2001<sup>16</sup>) étend les compétences des régions en matière d'agriculture, de pouvoirs locaux (provinces, communes, élections provinciales et communales, etc.), de commerce extérieur et de coopération au développement. L'autonomie fiscale des régions est renforcée et les communautés sont refinancées.

Enfin, au 1<sup>er</sup> janvier 2005 a été transféré l'exercice de compétences supplémentaires par la Région wallonne à la Communauté germanophone : tutelle sur les communes et les zones de police, mise en œuvre des travaux subsidiés, financement des communes, fabriques d'église et établissements assimilés, funérailles et sépultures.

\*

\* \*

En 180 ans, la physionomie de la Belgique a évolué de manière considérable. Les négociations politiques et institutionnelles en cours laissent penser que des transformations profondes sont à nouveau à venir. Il est en tout cas difficile de bien comprendre le mode de fonctionnement actuel des institutions du pays (au niveau fédéral, communautaire, régional ou local), et plus encore leur raison d'être, sans en rappeler la genèse et sans faire référence aux trois grands clivages qui structurent la société belge et son histoire politique. Dans ce panorama, il faut noter que les différentes réformes institutionnelles ont maintenu unitaire le système judiciaire, qui reste fédéral. Mais là aussi, les choses pourraient prochainement être amenées à bouger. Ce panorama montre en tout cas que le clivage centre/périphérie, aux aspects culturels, linguistiques et économiques complexes et enchevêtrés, et dont les manifestations ont considérablement évolué depuis 1830, demeure un puissant facteur de changement de la Belgique.

Article achevé le 30 septembre 2011

## Références utiles

- Dans quel État vivons-nous ? Les clés pour comprendre*, Namur, Région wallonne, 2007.
- ARCQ, Étienne, « Le financement de la Communauté française », *Dossiers*, CRISP, n°58, 2003.
- BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, Jacques, « La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1751-1752, 2002.
- DE COOREBYTER, Vincent, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°2000, 2008.

---

<sup>16</sup> Accord de la Saint-Polycarpe.

DELWIT, Pascal, *Composition, décomposition et recomposition du paysage politique en Belgique*, Bruxelles, Labor, 2003.

DELWIT, Pascal, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009.

LIPSET, Seymour M., ROKKAN, Stein, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs : une introduction*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2008 [1967].

LUYTEN, Dirk, « L'économie et le mouvement flamand », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°2076, 2010.

MABILLE, Xavier, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 2000 (4<sup>e</sup> édition).

MABILLE, Xavier, *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, Bruxelles, CRISP, 2003.

PAGANO, Giuseppe, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°1670-1671, 2000.

RILLAERTS, Stéphane, « La frontière linguistique, 1878-1963 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°2069-2070, 2010.

SÄGESSER, Caroline, *Les pouvoirs à Bruxelles*, CRISP, 2002.

SÄGESSER, Caroline, *Les pouvoirs en Wallonie*, Bruxelles, CRISP, 2004.

SÄGESSER, Caroline, *Introduction à la Belgique fédérale*, Bruxelles, CRISP, 2006.