



# Démocratie et fédéralisme

La Belgique dans l'Union européenne

Pierre BLAISE

CRISP

# Démocratie et fédéralisme

*La Belgique  
dans l'Union européenne*

**CRISP**

Centre de recherche et d'information socio-politiques

place Quetelet 1a, B-1210 Bruxelles

[www.crisp.be](http://www.crisp.be) — [info@crisp.be](mailto:info@crisp.be)

Mars 2024

ISBN 978-2-87075-323-1

DL/2024/0281/178

# Démocratie et fédéralisme

*La Belgique  
dans l'Union européenne*

Pierre Blaise

CRISP



## 1 | LA NAISSANCE DE LA BELGIQUE

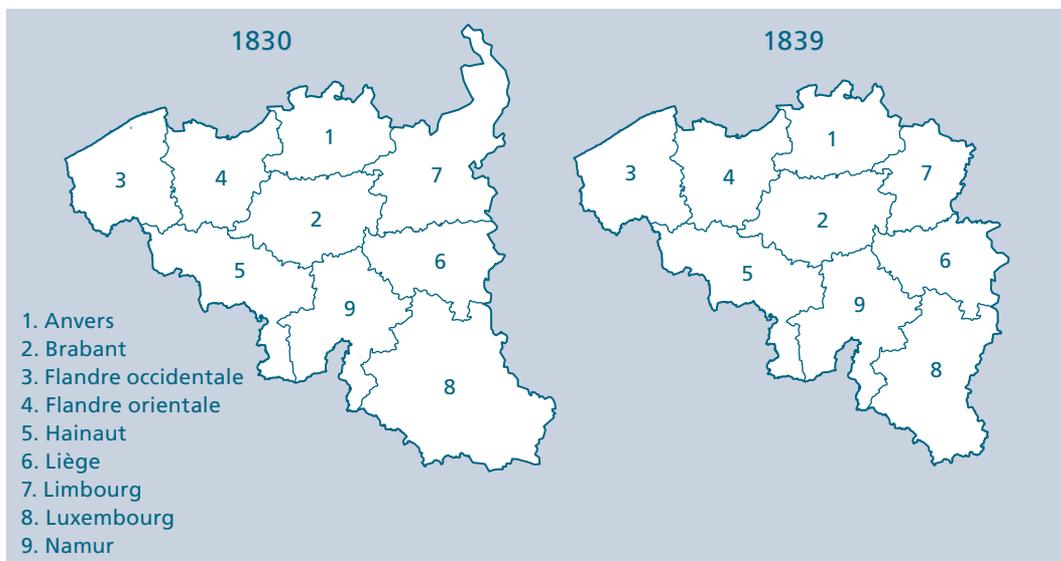
Avec la chute de Napoléon I<sup>er</sup> (1814-1815), le territoire de la future Belgique est détaché de la France pour être « amalgamé » dans le Royaume des Pays-Bas. Le roi Guillaume d'Orange dirige le pays de manière autoritaire. Il entreprend par exemple d'étendre l'usage du néerlandais. Sur le plan religieux, le Nord est majoritairement protestant alors que le catholicisme prédomine au Sud. Sur le plan économique, le Sud est la première région du continent à connaître la révolution industrielle.

Dès 1827-1828, dans le sud des Pays-Bas, des catholiques et des libéraux préparent l'indépendance de la Belgique. Ils concluent un pacte d'union, par lequel ils reconnaissent des libertés considérées comme fondamentales : les catholiques revendiquent par exemple la liberté d'enseignement alors que les libéraux sont attachés à celle de la presse, qui est fortement limitée sous Guillaume d'Orange. Les libertés ainsi reconnues seront consacrées, en 1831, dans la Constitution belge.

Même si, au sud du Royaume des Pays-Bas, tout le monde n'est pas favorable à l'indépendance, une révolution éclate en 1830. Elle sépare le Sud du Nord, chasse les soldats hollandais des « provinces belges » et crée un nouvel État : la Belgique. Malgré leurs différences, catholiques et libéraux de toutes les provinces ont estimé devoir s'unir pour se libérer de la domination hollandaise.

Le territoire de la Belgique issue de la révolution comprend alors, et jusqu'en 1839, le Limbourg hollandais (avec Maastricht) et le futur Grand-Duché de Luxembourg.

Les dirigeants mis en place après la révolution dotent le pays de symboles comme un drapeau et une devise. Le drapeau connaît quelques évolutions avant d'adopter sa forme définitive que nous lui connaissons encore aujourd'hui. Quant à la devise « L'union fait la force », elle avait déjà été utilisée à la fin du 18<sup>e</sup> siècle. En 1830, elle désigne l'union des catholiques et des libéraux.



La Belgique et ses neuf provinces en 1830 et en 1839

Très rapidement après la révolution, des élections sont organisées pour désigner les membres du Congrès national, dont une des premières tâches est de rédiger la Constitution.

La Constitution, qui est adoptée le 7 février 1831, comprend les principes de base de l'organisation du pays : il est décidé que la Belgique sera un régime parlementaire, que le chef de l'État sera un Roi et que de nombreux droits et libertés seront garantis aux citoyens. La Constitution belge est considérée comme une des plus libérales de l'époque. Le premier Roi des Belges, Léopold I<sup>er</sup>, prête serment le 21 juillet 1831 <sup>1</sup>.

La Belgique est alors un État unitaire. Les décisions de l'État s'appliquent de la même manière sur l'ensemble du territoire. À l'époque, en dessous du niveau national, il y a 9 provinces et 2492 communes.

Parmi les libertés considérées comme les plus importantes, qui ont fait l'objet de négociations entre catholiques et libéraux, et qui sont énoncées dans la Constitution,



Comment l'État s'est organisé

<sup>1</sup> Le 21 juillet est aujourd'hui la date de la fête nationale belge.

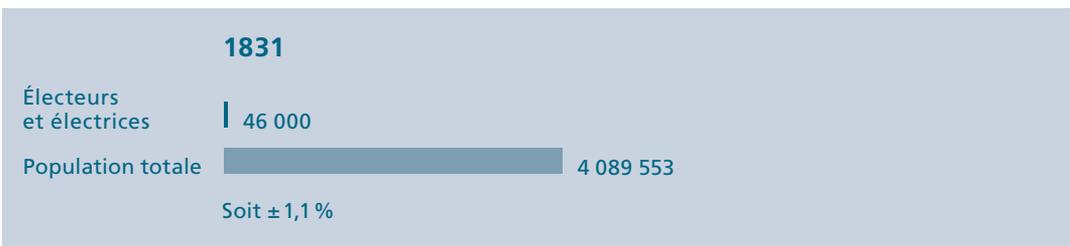
il en est quatre qui sont représentées sur la colonne du Congrès à Bruxelles. Il s'agit des libertés de la presse, d'enseignement, des cultes et d'association. À Bruxelles également, quatre rues portant les noms de ces quatre libertés convergent vers la place de la Liberté.



## 2 | TOUS LES BELGES NE SONT PAS ÉGAUX

La révolution belge se réalise au profit d'une catégorie de la population particulièrement nantie. Ce sont des bourgeois et des aristocrates qui accèdent au pouvoir et qui dirigent la Belgique à partir de l'indépendance du pays. Et ce sont eux qui fixent les règles de fonctionnement des institutions.

La Constitution garantit les mêmes libertés fondamentales à tous et un de ses articles affirme que « les Belges sont égaux devant la loi ». Mais en réalité, tout le monde n'est pas mis sur un pied d'égalité. En particulier dans le domaine politique : la grande majorité de la population n'a pas accès au vote. L'élection des parlementaires est réservée à une petite catégorie de la population, celle qui paie un certain niveau d'impôt, que l'on appelle le cens (d'où le nom du système électoral de l'époque : le système censitaire). En 1831, seules 11 personnes sur 1 000 peuvent participer à l'élection.



Proportion des électeurs par rapport à la population

Les conditions ne sont pas les mêmes pour être candidat à la Chambre des représentants : on ne doit pas payer d'impôt minimum. Mais il est bien évident que les riches, qui ont, seuls, le droit de voter, ne vont pas élire des personnes qui ne sont pas de leur milieu social. Par ailleurs, les conditions d'élection au Sénat reposent, elles, sur la fortune. Et les deux assemblées du Parlement, bicaméral, doivent approuver les lois. Le système électoral est

donc conçu pour que ceux qui dirigent appartiennent toujours à la même catégorie de la population, c'est-à-dire à l'élite sociale et culturelle. Quant aux femmes, elles ne peuvent ni voter, ni être candidates à l'élection, quel que soit leur milieu social.

Dans le domaine social et économique, de nombreux contrastes caractérisent le pays. La Wallonie a été la première à connaître la révolution industrielle, dès le début du 19<sup>e</sup> siècle. La Flandre est restée plus agricole. Certaines industries s'y sont établies également, mais elles sont moins nombreuses, et plus concentrées, qu'en Wallonie. Mais ni la Flandre ni la Wallonie ne sont homogènes. Il y a d'importants centres industriels en Flandre et des superficies très importantes restent consacrées à l'agriculture et aux activités forestières en Wallonie.

Les mineurs, qui extraient le charbon (matière première indispensable aux usines), et les ouvriers des industries connaissent des conditions de vie et de travail fort éprouvantes. Les enfants commencent à travailler très jeunes car les familles ont besoin pour leur subsistance qu'ils apportent des revenus. Les femmes sont aussi nombreuses à travailler dans des conditions difficiles. Quand un ouvrier est malade, blessé, sans emploi ou trop âgé pour travailler, il n'a plus de salaire. La misère est importante à l'époque, chez ceux qui n'ont pas ou plus de travail, mais aussi chez ceux, nombreux, qui travaillent pour de faibles salaires. Les pouvoirs publics n'interviennent pas dans la vie des industries : les patrons sont maîtres à bord de leur entreprise et ne sont pas soumis à des lois sur la sécurité, la santé, l'hygiène, le niveau des salaires... La situation matérielle des familles dans les campagnes est également peu enviable.

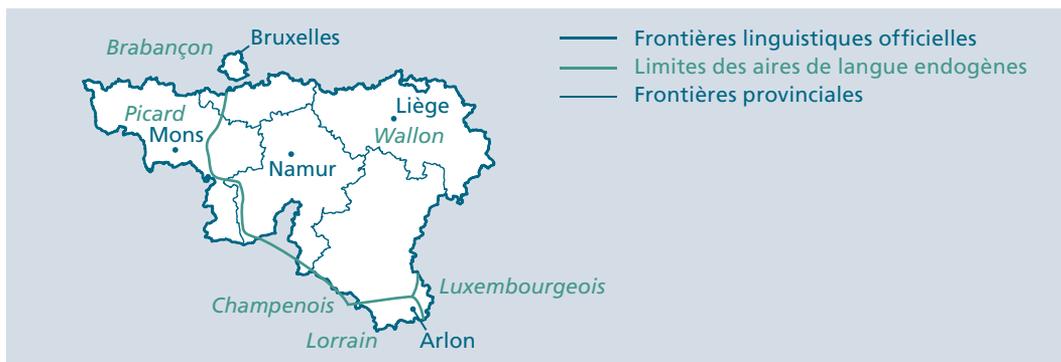
Bref, que ce soit dans les industries ou dans les campagnes, les conditions de vie et de travail sont, pour la grande majorité de la population, très difficiles. Le 19<sup>e</sup> siècle est une période où la misère règne dans le pays, surtout certaines années où les récoltes sont mauvaises. Ainsi, par exemple, l'année 1886 est appelée « année de malheur ». Au cours de cette année, des révoltes éclatent dans les centres industriels wallons. Elles sont réprimées dans le sang (on déplore plusieurs tués). Mais à la suite de ces manifestations, les dirigeants prennent conscience de la gravité de la situation sociale et commencent à prendre des mesures.



### 3 | LA QUESTION LINGUISTIQUE

Lorsque la Belgique devient un État indépendant, et pendant un siècle encore, le français est la langue dominante de l'élite dans tout le pays. La bourgeoisie, les nobles, les instruits et les nantis parlent le français, qui connaît en outre une grande diffusion sur le plan international (comparable, toutes proportions gardées, à l'anglais aujourd'hui).

Le peuple, lui, parle des patois wallons, picard, lorrain, champenois ou luxembourgeois au sud du pays, et des dialectes flamands, limbourgeois ou brabançons dans le nord et le centre.



Langue populaire et langue de l'élite : les patois

En Belgique, l'emploi des langues est facultatif, comme l'affirme la Constitution, ce qui veut dire que l'on peut s'exprimer dans la langue que l'on veut, où que l'on se trouve dans le pays. Toutefois, cela n'interdit pas à l'État de fixer des règles relatives à l'emploi des langues pour ce qui est d'ordre public. Ainsi, très rapidement, les dirigeants font du français la seule langue officielle : celle qui est d'usage dans les institutions publiques en matière administrative, judiciaire et d'enseignement, et celle dans laquelle les actes officiels sont rédigés et diffusés.

En 1831, la Constitution est rédigée dans la seule langue française. Quand bien même il existe une traduction en néerlandais, celle-ci est officieuse et, en cas de contestation, le texte français prévaut. Il faut attendre 1925 pour que soit établie une version officielle de la Constitution en néerlandais, et 1967 pour qu'il y ait équivalence des textes français et néerlandais. Pour sa part, le texte officiel en allemand ne reçoit la même valeur juridique qu'en 1991. Auparavant, seuls des ajouts et des modifications de la Constitution avaient ce statut d'égalité.

Au début de l'indépendance, les lois sont également écrites en français. Et le journal officiel, le *Moniteur belge*<sup>2</sup>, qui contient les lois et les règlements pris par le gouvernement, est lui aussi rédigé seulement en français. Quant à la version néerlandaise, elle n'a qu'une valeur officieuse (et elle est publiée dans un recueil spécifique jusqu'en 1888).

Les patrons des industries sont francophones, comme tous ceux qui appartiennent à leur classe sociale. Quant à eux, les ouvriers ne connaissent pas cette langue dans laquelle leurs patrons s'expriment.

Du côté flamand, le combat pour l'amélioration des conditions de vie et de travail s'accompagne d'un combat pour le respect de la langue des ouvriers. Le film *Daens* (sorti en 1992) montre combien les dimensions ouvrière et linguistique sont liées à la fin du 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup> siècle.

---

<sup>2</sup> Jusqu'en 1845, il s'agit du *Bulletin officiel des lois et arrêtés royaux de Belgique*.



## 4 | LE MOUVEMENT FLAMAND

Quand on parle de mouvement flamand, on désigne un ensemble d'associations, de partis, de personnalités, de publications et de manifestations visant à affermir l'identité flamande : faire reconnaître l'usage de la langue néerlandaise dans tous les domaines de la vie publique en Flandre et au niveau national (administration, justice, enseignement...) ; défendre les intérêts de la Flandre (sur les plans économique, social, politique, culturel...) ; œuvrer à l'émancipation de la Flandre dans le cadre belge (voire à son indépendance).

Le mouvement flamand naît très rapidement après la proclamation de l'indépendance de la Belgique et les premières décisions tendant à faire du français la langue du nouvel État.

Il apparaît d'abord comme un mouvement de revendication linguistique, auquel des écrivains et des artistes apportent leur contribution. Ainsi, en 1838, Henri (dit Hendrick) Conscience, dans son roman historique *De Leeuw van Vlaenderen*, magnifie la victoire, le 11 juillet 1302<sup>3</sup>, des milices communales flamandes sur les troupes du Roi de France dans les plaines de la Lys près de Courtrai, lors de la bataille passée dans l'histoire sous le nom de « bataille des Éperons d'or ».

Henri Conscience participe aussi à la préparation du *Manifeste du mouvement flamand* publié à Gand le 6 novembre 1847.

À sa naissance, le mouvement n'est représentatif que de certaines fractions de l'opinion en Flandre.

À travers le temps, les modes d'expression et d'action du mouvement flamand prennent des formes très diverses : pétitionnement (comme en 1840), manifeste, création de fondations culturelles... C'est ainsi que, progressivement, il acquiert les traits d'un véritable mouvement populaire. En outre, son champ d'action s'élargit au-delà de la seule défense de la langue et de la culture flamandes.

---

<sup>3</sup> Le 11 juillet est aujourd'hui la date de la fête de la Communauté flamande.

Les organisations qui le constituent exercent des pressions, d'intensité variable selon les époques, sur les personnalités flamandes appartenant aux différents partis politiques. Ces revendications aboutissent notamment à l'adoption, à partir de 1873, de lois qui permettent l'usage du néerlandais dans l'administration, dans la justice et dans l'enseignement.

Le mouvement flamand obtient ainsi, par la voie législative, de premières satisfactions à ses revendications.

Le 18 avril 1898, est promulguée la « loi d'égalité » (« *gelijkheidswet* ») qui établit l'équivalence sur le plan juridique des textes français et néerlandais des lois et arrêtés. Cette date est donc celle de la reconnaissance du néerlandais comme langue nationale, au même titre que le français.

# Li Chant des Wallons

Œuvre primée aux concours

de 1900-1901



PAROLES  
de  
Th. BOVY

## 5 | LE MOUVEMENT WALLON

Le mouvement wallon apparaît bien plus tard que le mouvement flamand.

Si le mot « wallon » (substantif et adjectif) est d'usage fort ancien, le mot « Wallonie » ne voit le jour qu'en 1844. C'est le poète Albert Mockel qui en fixe la forme et qui le consacre véritablement en le donnant pour titre à la revue qu'il fonde en 1886 en réaction à un autre périodique, nommé *La Jeune Belgique*.

La première association wallonne naît en 1877. Quant à lui, le premier congrès wallon se tient à Bruxelles en 1890. Il est suivi de plusieurs autres en quelques années. Des francophones de Flandre et de Bruxelles y participent. L'organisation de ces congrès vise à réagir contre ce qui est perçu alors par certains comme une mainmise ou un risque de mainmise flamande sur l'État belge.

Tout comme cela avait été le cas à sa naissance pour le mouvement flamand, le mouvement wallon n'est à ses débuts représentatif que de fractions de l'opinion.

De même, il est aussi constitué de diverses organisations et traversé par diverses tendances.

Un contraste est cependant net entre les deux mouvements : le centre de gravité politique du mouvement wallon s'est toujours situé nettement plus à gauche que celui du mouvement flamand.

Le mouvement wallon a toujours compté dans ses rangs des militants de la thèse de l'identité française de la Wallonie, certains allant jusqu'à prôner la réunion de la région à la France. D'autres sont attachés au contraire à la spécificité d'une culture wallonne. C'est parmi eux que se recrutent des partisans de l'indépendance de la Wallonie.

À partir du début du 20<sup>e</sup> siècle, la thèse de la nécessité de réformer les structures de l'État rallie de très nombreux militants wallons. On est avec eux aux origines de l'évolution vers le fédéralisme (appelé alors « séparation administrative »).

Un texte conserve une valeur de référence historique. Il s'agit de la « Lettre au Roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre » publiée par Jules Destrée dans la *Revue de Belgique* du 15 août 1912. Après sa célèbre affirmation « Vous régnez sur deux peuples. Il y a, en Belgique, des Wallons et des Flamands ; il n'y a pas de Belges », il préconise « une Belgique faite de l'union de deux peuples indépendants et libres, accordés précisément à cause de cette indépendance réciproque ».



## 6 | CONQUÊTES SOCIALES ET DÉMOCRATIQUES

Les conditions de vie et de travail étant misérables dans les villes comme dans les campagnes, une des premières revendications du mouvement ouvrier naissant est celle du droit de vote, c'est-à-dire du droit pour chacun de choisir ses dirigeants politiques.

À l'époque, la grande majorité de la population vit dans des conditions dont les dirigeants n'ont pas conscience, eux qui proviennent de la catégorie la plus aisée de la population. Ce n'est que lorsque des manifestations et des émeutes éclatent dans différentes parties du pays, notamment en 1886, que certains d'entre eux sont alertés et entreprennent de réagir. Ils commencent par l'étude de la situation sociale des travailleurs et des mesures qui pourraient l'améliorer.

L'accès au vote doit permettre aux ouvriers, aux paysans et aux moins nantis de choisir des représentants, des députés et des sénateurs qui prendront des décisions et adopteront des mesures destinées à améliorer le sort du peuple.

Dans ce sens, une réforme importante a lieu en 1893. Sous la pression du mouvement ouvrier, le régime électoral appelé suffrage censitaire, en vigueur depuis 1831, est abandonné. Il est remplacé par un régime de suffrage universel masculin. Chaque homme a le droit de vote.

Avec la réforme de 1893, le corps électoral s'accroît. À partir de ce moment, près de 30 % de la population a le droit de vote. Mais la réforme de 1893 ne crée pas une véritable égalité entre tous les électeurs. En effet, dans ce nouveau système, tous les électeurs ont au moins une voix, mais certains disposent de deux, voire de trois voix (ou même quatre lors des élections communales) en fonction de leurs charges de famille, de leurs propriétés, de leurs diplômes ; c'est le principe du « suffrage universel tempéré par le vote plural ».

La mise en œuvre de cette réforme conduit à ce que le nombre d'électeurs passe de 136 775 à 1 370 687. Ces électeurs disposent ensemble de 2 111 127 voix et se répartissent ainsi : ± 850 000 électeurs à une voix, ± 292 000 électeurs à deux voix, ± 220 000 élec-

teurs à trois voix. Ce n'est qu'en 1919 qu'est instauré le suffrage universel (masculin) pur et simple (« un homme, une voix »). Cette évolution donne plus de sens et de consistance à la notion de démocratie.

Toutefois, les femmes demeurent exclues de la vie politique. L'idée de leur donner également accès au vote était présente dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle, mais elle se heurte à de vigoureuses oppositions. Il faut attendre 1920 pour que les femmes soient autorisées à participer aux élections communales, et 1948 pour qu'elles puissent voter pour la Chambre des représentants et le Sénat.

L'amélioration des conditions de vie et de travail mobilise les organisations sociales, notamment le mouvement ouvrier. Abolir le travail des enfants et rendre l'instruction obligatoire figurent parmi les objectifs prioritaires. En 1914, la loi rend l'instruction obligatoire et gratuite jusqu'à 14 ans.

Le mouvement ouvrier prône aussi une réduction du temps de travail pour permettre à chacun, non seulement de se reposer, mais aussi d'avoir des loisirs qui lui permettent de se distraire et de s'instruire. D'où la revendication connue sous le nom des « 3 x 8 » heures : 8 heures de travail, 8 heures de loisirs et 8 heures de repos. D'où aussi, à l'époque, le développement des associations et des cercles d'éducation populaire destinés aux adultes. Il faut, par exemple, attendre 1905 pour que la loi fasse du dimanche un jour de repos.

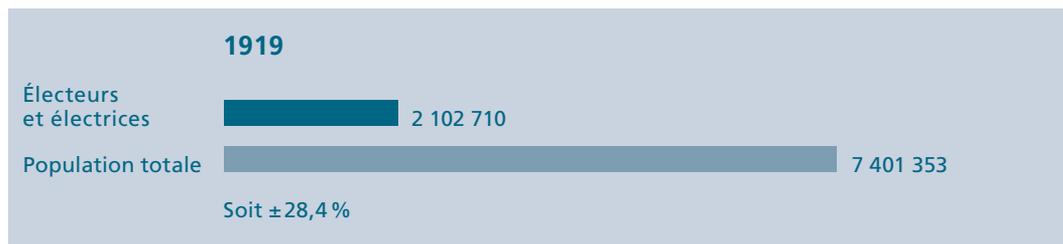


La guerre de 1914-1918 a été une épreuve pour tout le pays. L’armée belge a subi de lourdes pertes. La quasi-totalité du territoire a été occupée. En dehors des dommages entraînés par les opérations militaires, la population a souffert d’exactions et de restrictions.

L’occupant allemand a voulu tirer profit des problèmes internes de la Belgique. Il a favorisé la mise en place d’institutions flamandes par des activistes et a décrété la séparation administrative de la Flandre (capitale : Bruxelles) et de la Wallonie (capitale : Namur).

Par ailleurs, un mouvement de revendications linguistiques, lié à l’application de la législation en matière d’emploi des langues à l’armée, est né parmi les soldats flamands : le mouvement frontiste. Il donnera naissance à un parti politique après-guerre, représenté au Parlement pendant une décennie : le Frontpartij.

Au lendemain de la guerre, le Traité de Versailles entraîne l’annexion à la Belgique du territoire neutre de Moresnet et des cantons d’Eupen et de Saint-Vith, où la population parle allemand, ainsi que du canton francophone de Malmedy.



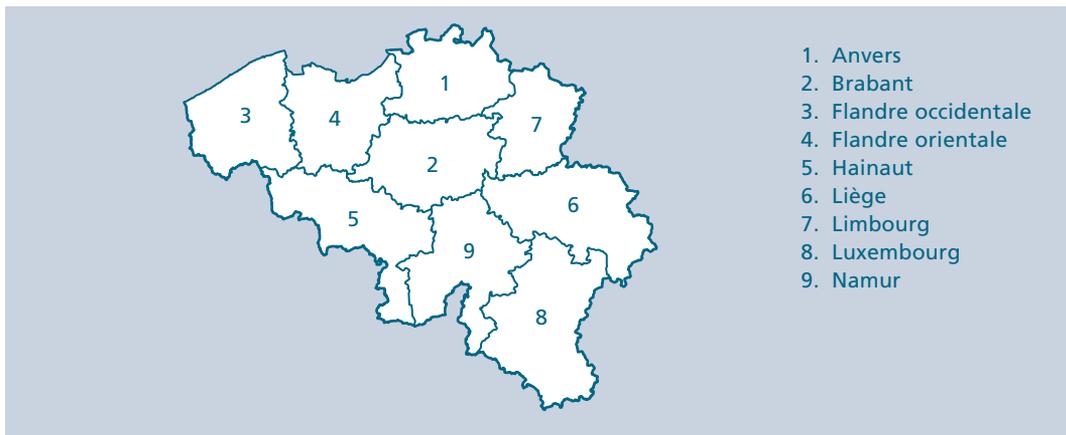
Proportion des électeurs par rapport à la population

De grandes décisions sont prises et de grandes orientations dessinées : l’élargissement du droit de suffrage ; des réformes sociales (la grève cesse d’être un délit) ; la promesse

de créer à Gand les assises d'une université flamande. Il est ainsi donné satisfaction à des revendications portées à la veille de la guerre soit par le mouvement ouvrier soit par le mouvement flamand.

Du fait des résultats enregistrés en application du nouveau système électoral, aucun parti n'est plus en mesure d'emporter à lui seul la majorité des sièges à la Chambre et au Sénat. Sauf exception, les grands partis politiques sont donc désormais contraints de former des gouvernements de coalition, dirigés par celui qu'on appelle dorénavant Premier ministre.

Les Flamands représentent la majorité numérique de la population. Cette situation ne débouche cependant pas encore, ni sur une complète égalité de droits dans le domaine linguistique, ni sur l'homogénéité culturelle de la région flamande.



Les frontières du pays après la Première Guerre mondiale

Un « pèlerinage » annuel est organisé dans les plaines de l'Yser pour rendre hommage aux soldats flamands tombés au front durant la Première Guerre mondiale. Ces manifestations ont une double inspiration, pacifiste et nationaliste flamande. En 1928-1929, est construit près de Dixmude un grand monument, la Tour de l'Yser, surmonté du double sigle AVV-VVK (*Alles voor Vlaanderen, Vlaanderen voor Kristus* – Tous pour la Flandre, la Flandre pour le Christ). Le pèlerinage annuel à la Tour de l'Yser constitue dès lors le moment de plus grande exaltation de la mystique flamande qui scande régulièrement le calendrier du mouvement flamand.

# Recensement général de la Population

## au 31 décembre 1947

Relevé du nombre des habitants du Royaume par province, par arrondissement administratif et par commune

## 8 | L'UNILINGUISME RÉGIONAL

Les premières conquêtes du mouvement flamand remontent à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, quand des lois sont adoptées, notamment entre 1873 et 1883, afin de permettre l'usage du néerlandais en matière d'administration, de justice, d'enseignement... Par conséquent, le néerlandais est de plus en plus utilisé en Flandre dans la fonction publique : notamment dans les administrations communales, où l'usage du français se réduit fortement.

Fin du 19<sup>e</sup> et début du 20<sup>e</sup> siècle, du côté flamand comme du côté wallon, s'expriment des volontés d'adapter les structures de l'État aux spécificités du pays. Pour les promoteurs d'une telle évolution, la Belgique est un pays qui s'est constitué artificiellement, et qui réunit deux peuples n'ayant pas grand-chose en commun. Certains prônent déjà des formes de fédéralisme, voire d'indépendance des deux grandes parties du pays.

Ces points de vue réformistes n'obtiennent pas directement satisfaction. Toutefois, des mesures importantes dans le domaine de l'emploi des langues sont prises dans les années 1920 et 1930.

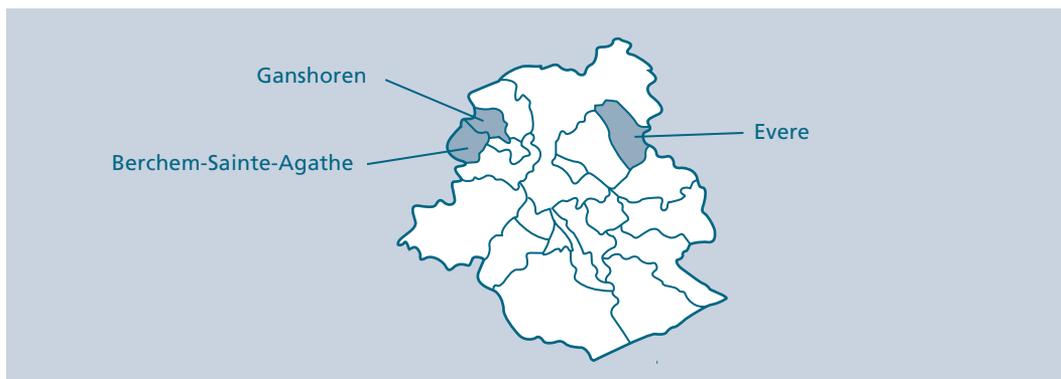
L'Université d'État de Gand était jusqu'alors entièrement francophone. À la veille de la Première Guerre mondiale, des voix s'expriment en Flandre afin de réclamer soit la néerlandisation de cette université, soit la création d'une université néerlandophone. Des manifestations francophones sont aussi organisées en opposition à ce projet, par des mouvements qui veulent maintenir l'unité du pays.

Ainsi, en 1923, une manifestation nationale vise le maintien intégral de l'Université de Gand d'expression française. En 1930, une loi impose toutefois le néerlandais à l'Université de Gand. L'histoire se répétera quelques décennies plus tard quand, dans les années 1960, sera réclamé le départ hors de Flandre de la section française de l'Université catholique de Louvain.

En 1878, puis surtout en 1921 et en 1932, la loi consacre l'existence de deux régions linguistiques unilingues, celle de langue française au Sud et celle de langue néerlandaise

au Nord, et d'une région bilingue, celle de Bruxelles. Cela signifie que l'on renonce à instaurer le bilinguisme dans tout le pays et que, dans les relations avec l'administration, avec la justice et dans le domaine de l'enseignement, la langue de la région doit être utilisée. Cependant, dans les communes où une minorité de plus de 30 % de la population parle l'autre langue que celle de la région, il lui est permis d'employer sa langue dans ses rapports avec certains services publics. Et quand une commune compte plus de 50 % de sa population s'exprimant dans l'autre langue que celle de la région, cette commune change de régime linguistique. Ce sont les réponses aux questions sur l'emploi des langues lors des recensements décennaux de la population qui permettent de chiffrer l'importance des langues parlées dans chaque commune.

En 1947, le premier recensement réalisé après la Seconde Guerre mondiale indique que les francophones ont passé la barre des 50 % de la population dans trois communes flamandes situées dans la périphérie bruxelloise : Berchem-Sainte-Agathe, Ganshoren et Evere. Sous la pression des Flamands, la publication de ces résultats est différée de plusieurs années, et leurs effets sont adaptés. En 1954, les trois communes ne deviennent pas francophones, mais rejoignent la région bilingue de Bruxelles. Il s'agit là du dernier accroissement que connaîtra celle-ci.



Les 19 communes bruxelloises en 1954 (16+3)

# CONSULTATION POPULAIRE

## du 12 MARS 1950

### AU SUJET DE LA QUESTION ROYALE

#### 9 | APRÈS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

En 1944-1945, pour la deuxième fois au cours du même demi-siècle, la Belgique sort très éprouvée d'un conflit armé. La Libération n'apporte pas de solution immédiate à tous les problèmes.

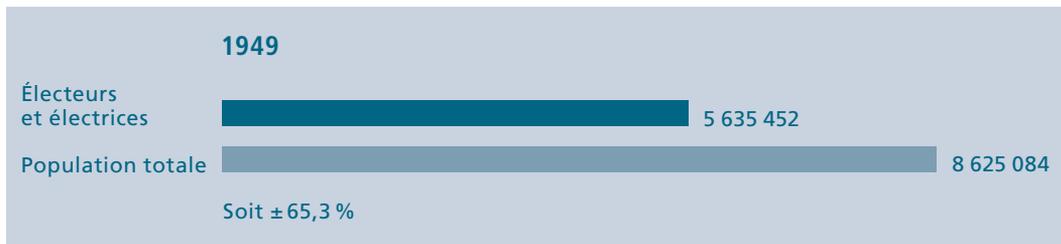
Les diverses formes de collaboration avec l'ennemi sont réprimées. De nombreux militants des partis d'extrême droite apparus dans les années 1930, le Vlaams Nationaal Verbond (VNV), nationaliste flamand, et Rex, dirigé par Léon Degrelle, sont sanctionnés pour s'être compromis dans la collaboration avec l'occupant nazi.

Tandis que la Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre (CEPAG) menait ses travaux à Londres, où elle avait été créée en 1941, des négociations ont été menées dans la clandestinité en Belgique occupée entre représentants des organisations patronales et représentants des organisations ouvrières. Ce sont là les deux sources de la politique sociale d'après-guerre.

En décembre 1944, est instauré un régime de sécurité sociale généralisé pour tous les travailleurs salariés du secteur privé. C'est un des grands événements de l'après-guerre et un moment crucial dans l'évolution des politiques sociales.

Par ailleurs, cette période marque la reconnaissance réciproque des syndicats et des organisations patronales et les bases sont jetées d'un système de relations collectives de travail au niveau des entreprises, des secteurs d'activité et de l'ensemble du secteur privé prévoyant des procédures de consultation ou de négociation entre représentants des travailleurs et des employeurs.

L'octroi du droit de vote aux femmes pour les élections législatives est tardif en Belgique. Il n'intervient qu'en 1948. Les électrices participent pour la première fois aux élections législatives (et provinciales) le 26 juin 1949. Ce n'est qu'un pas dans la voie de l'égalité juridique entre les sexes, qui est alors encore loin d'être totalement réalisée.



Proportion des électeurs par rapport à la population

Dans les années de l'immédiat après-guerre, le mouvement flamand est contraint à une certaine discrétion, du fait de la réprobation et de la répression de la collaboration dans laquelle bon nombre de ses militants s'étaient compromis. C'est un des moments assez rares où le mouvement wallon s'exprime à voix plus haute que le mouvement flamand.

Le Congrès national wallon réuni à Liège les 20 et 21 octobre 1945 crée la sensation : lors d'un premier vote, une majorité relative se dégage en faveur de la réunion de la Wallonie à la France.

Un autre moment fort du mouvement wallon est le Congrès national wallon réuni à Charleroi le 26 mars 1950, avec l'intervention du syndicaliste liégeois André Renard. On entre alors dans la phase aiguë de la Question royale.

Celle-ci domine la vie politique depuis la Libération. Elle oppose partisans (surtout sociaux-chrétiens) et adversaires (parmi lesquels figurent libéraux, socialistes et communistes) du retour du roi Léopold III en Belgique. Deux lectures de la politique du souverain pendant la guerre s'affrontent.

La consultation populaire organisée le 12 mars 1950 appelle les électeurs et électrices à se prononcer sur l'opportunité de la reprise par le Roi de ses pouvoirs constitutionnels. Ses résultats consistent en un « oui » à 57,7 %, mais ils révèlent l'existence de majorités différentes, en Flandre d'une part (72,2 % de personnes favorables au retour du Roi), en Wallonie et à Bruxelles d'autre part (où une majorité se prononce en sens inverse).

Le retour du Roi est suivi d'une situation quasi insurrectionnelle dans les centres industriels wallons. Le roi Léopold III est contraint de s'effacer le 1<sup>er</sup> août, annonçant qu'il abdiquera un an plus tard si la réconciliation se réalise autour de la personne de son fils. Le prince Baudouin exerce les pouvoirs constitutionnels du Roi sous le titre de prince royal à partir du 11 août 1950 et en tant que Roi à partir du 17 juillet 1951.

Le 20 novembre 1958, le Pacte scolaire est signé. Celui-ci met un terme à plusieurs années de tensions politiques majeures entre les partisans de l'enseignement libre (essentiellement catholique) et ceux de l'enseignement officiel (État, communes, provinces). Un

processus de décision nouveau est mis en œuvre dans ce cadre. Au terme de négociations entre eux, les présidents des trois principaux partis politiques (social-chrétien, socialiste et libéral) aboutissent à un compromis qui est ratifié par les instances des trois partis, qui est ensuite traduit en projet de loi et qui devient la loi du 29 mai 1959 appelée loi du Pacte scolaire. Le compromis, puis la loi, consacrent l'instauration de la paix scolaire, l'établissement de règles visant à régir les rapports entre les réseaux d'enseignement, la protection des conceptions philosophiques, la garantie de la liberté du choix de l'école, l'extension et la démocratisation de l'enseignement, ainsi que l'aide à toutes les formes d'enseignement reconnues valables. L'État a la faculté de créer des établissements à tous les niveaux là où la nécessité en est constatée et les établissements subventionnés obtiennent des assurances pour leur financement, l'État prenant en charge le paiement des traitements du personnel. Le Pacte scolaire est à l'origine d'un accroissement considérable du budget de l'État consacré à l'enseignement du fait de la création d'établissements nouveaux et d'une subsidiation plus large de l'enseignement libre. Certains ont d'ailleurs parlé à son propos d'un « armistice noyé dans les subsides ».

Au début de la décennie suivante, le pays est secoué par un autre épisode majeur de contestation sociale. Le Congo devient indépendant le 30 juin 1960. La perte de cette importante colonie et des ressources qu'elle représentait pour la Belgique a notamment des répercussions économiques. En situation budgétaire difficile, le gouvernement Eyskens décide d'adopter diverses mesures d'économie, rassemblées dans un texte baptisé « loi unique ».

Tant dans le secteur public que dans le secteur privé, d'importants mouvements de grève se déclenchent, qui débouchent sur une grève générale qui dure plusieurs semaines pendant l'hiver 1960-1961. Soutenue par la FGTB en Wallonie, et par les socialistes et les communistes qui siègent dans l'opposition, elle est moins appuyée en Flandre et est dénoncée par les syndicats chrétien et libéral. Malgré ce mouvement d'ampleur et de longue durée, le contenu de la loi unique sera globalement mis en œuvre.



Le contentieux linguistique, toujours latent, prend un nouveau relief à partir de la fin des années 1950.

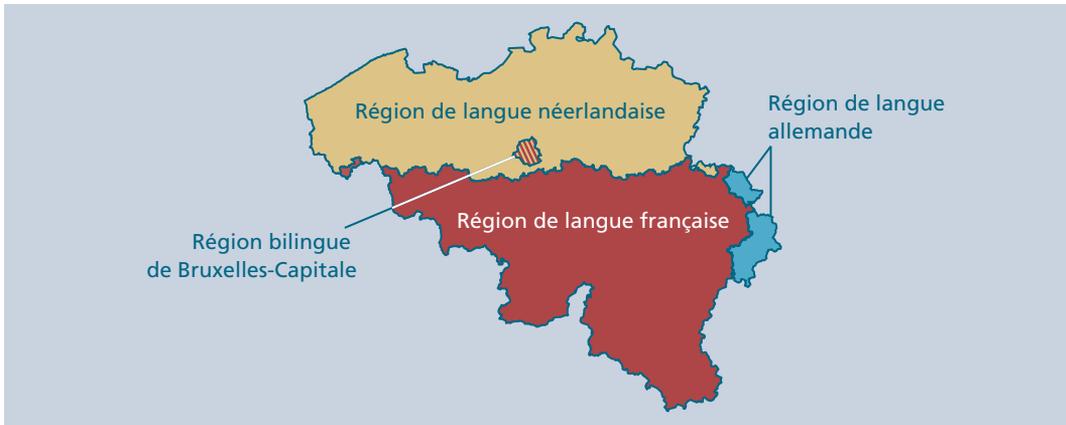
À partir de 1959, la pression du mouvement flamand se fait plus insistante. Sa critique de la situation porte essentiellement sur deux points : d'une part, le contrôle de l'application effective de la législation sur l'emploi des langues, qu'il juge insuffisant ; d'autre part, le mode de fixation de la délimitation des régions linguistiques, qu'il rend responsable de la francisation de la périphérie bruxelloise (qui s'étendrait comme une « tache d'huile »).

Cette pression aboutit d'abord, avec la loi du 24 juillet 1961, à la suppression des questions relatives à l'usage des langues dans les opérations et formulaires du recensement. Il ne sera donc désormais plus possible de modifier le statut linguistique d'une commune sur la base du recensement.

Un comité de coordination de nombreuses associations culturelles flamandes, le Vlaams Aktiekomitee voor Brussel en de Taalgrens, organise, le 21 octobre 1961 et le 14 octobre 1962, deux grandes manifestations de masse : les « marches sur Bruxelles ». La volonté est toujours, d'une part, d'endiguer le mouvement de francisation dans et autour de Bruxelles et le long de la frontière linguistique et, d'autre part, d'obtenir une nouvelle législation sur l'emploi des langues assortie de modalités précises d'application et de contrôle.

Après la suppression du « volet linguistique » du recensement, c'est une nouvelle loi qui fixe le tracé de la frontière linguistique. Contrairement au projet initial, la loi du 8 novembre 1962 tend à réaliser l'homogénéité linguistique des provinces, à l'exception du Brabant et de la province de Liège, et des arrondissements administratifs. Cette homogénéisation s'opère par transfert de communes, quartiers et hameaux. Certains de ces transferts sont controversés ; c'est particulièrement le cas du canton des Fourons, rattaché à la province de Limbourg alors qu'il faisait partie jusqu'alors de celle de Liège.

Parmi les autres lois linguistiques adoptées à l'époque, les principales sont celle du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement et celle du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative. Notamment, cette dernière instaure quatre régions linguistiques (celle de langue française, celle de langue néerlandaise, celle de langue allemande et celle bilingue de Bruxelles-Capitale) et fixe à six le nombre de communes à régime linguistique spécial (dites communes à facilités) dans la périphérie de Bruxelles. Une vingtaine d'autres communes, situées en Flandre et en Wallonie, connaissent également un régime de facilités linguistiques.

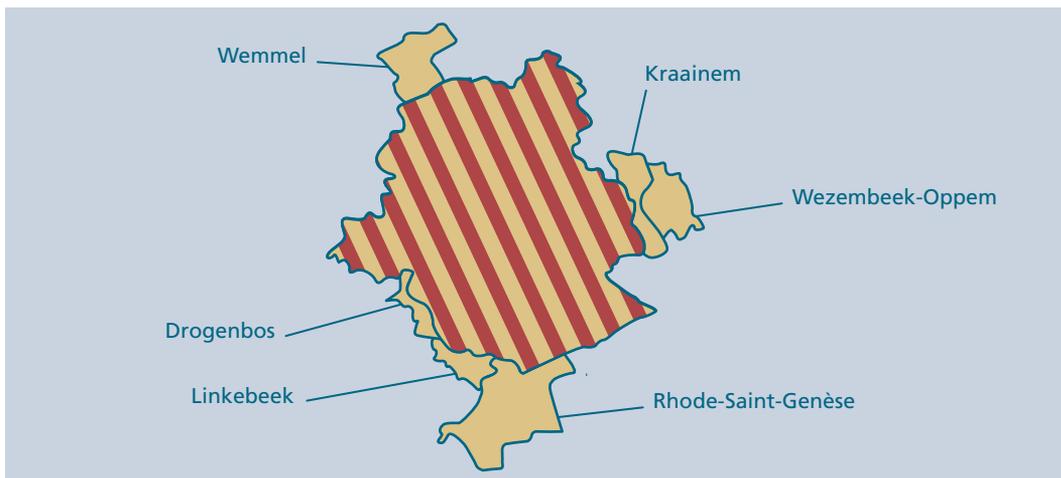


Les quatre régions linguistiques

Dans ce contexte de l'établissement de régions linguistiquement homogènes, un fait important survient : l'affaire de Louvain. L'Université catholique de Louvain (UCL) bénéficiait de dispositions qui dérogeaient à la législation linguistique de manière à ce que ses deux sections, française et néerlandaise, puissent continuer à coexister à Louvain (Leuven). Des groupements flamands, notamment des associations d'étudiants et d'enseignants, critiquent ces dérogations tandis que la Conférence épiscopale confirme l'unité de l'institution et le maintien de la section française à Louvain. Début 1968, la publication d'un programme d'expansion de la section française à Louvain même engendre une grave crise. L'opposition est d'abord le fait des étudiants, mais elle s'étend rapidement à une grande partie de l'opinion flamande. L'action se durcit sous le slogan « *Walen buiten* » (« Wallons dehors »). Unanime deux ans auparavant, la Conférence épiscopale se divise, tout comme le gouvernement composé des sociaux-chrétiens et des libéraux, qui démissionne. Au sein même du Parti social-chrétien (PSC-CVP), les ailes francophones et néerlandophones se scindent dans le prolongement de cette crise et accèdent à une autonomie quasi totale. Dans les années

qui suivent, la section francophone de l'UCL s'implante dans le Brabant wallon (Louvain-la-Neuve) et dans l'agglomération bruxelloise (Louvain-en-Woluwe). À la même période, s'opère le dédoublement de l'ULB en deux entités : l'Université libre de Bruxelles et la Vrije Universiteit Brussel. La scission du parti libéral (PLP-PVV) intervient pour sa part en 1972 et celle du parti socialiste (PSB-BSP) en 1978.

Les lois linguistiques de 1962-1963 ont répondu surtout à des revendications du mouvement flamand, qui y voyait un instrument de protection de la langue néerlandaise et de la culture flamande. Inversement, l'opinion francophone en percevra surtout l'aspect de contrainte, dans l'administration et dans l'enseignement, et tout particulièrement dans l'agglomération bruxelloise. Le rattachement des Fourons à la Flandre restera également longtemps un enjeu de discorde.



Les six communes à facilités de la périphérie bruxelloise

De son côté, le mouvement wallon est redynamisé par la grève de 1960-1961. Devant la difficulté plus grande de faire bouger les syndicalistes en Flandre, André Renard relance la revendication de fédéralisme. Il crée une organisation politique en 1961 : le Mouvement populaire wallon (MPW).

À la différence du mouvement flamand, centré sur des revendications linguistiques et culturelles, le mouvement wallon répond à une logique davantage régionale et économique.



## 11 | LA WALLONIE PASSE AU SECOND RANG

Il y a toujours eu de forts contrastes entre la Wallonie et la Flandre du point de vue économique.

Le sillon wallon a été une des premières régions industrielles. La majorité de la population wallonne y est concentrée, alors que les zones agricoles et forestières couvrent la plus grande partie du sud du pays. À partir de la fin des années 1950, le vieillissement des structures de l'industrie va de pair avec la crise charbonnière et avec la contagion de cette crise à d'autres secteurs.

La Flandre possède elle aussi des centres industriels anciens mais sans une étendue géographique comparable à celle de la Wallonie. Au contraire de celle-ci, elle va connaître une nouvelle industrialisation.

Une loi importante porte sur la modernisation et l'extension du port d'Anvers. Son application s'accompagne de l'aménagement de terrains industriels de grande superficie. Les entreprises qui s'y installent appartiennent à des secteurs de pointe comme la pétrochimie et la construction automobile.

On assiste en outre à ce qu'on appelle la « maritimisation » de l'industrie. Les régions qui ont un accès aisé par la mer sont désormais favorisées.

La création d'un nouveau complexe sidérurgique dans la zone portuaire gantoise, Sidmar, suscite des réactions d'inquiétude au sein du mouvement wallon, qui juge que l'État privilégie les intérêts flamands.

Des aides publiques à la reconversion et au développement sont prévues par la loi.

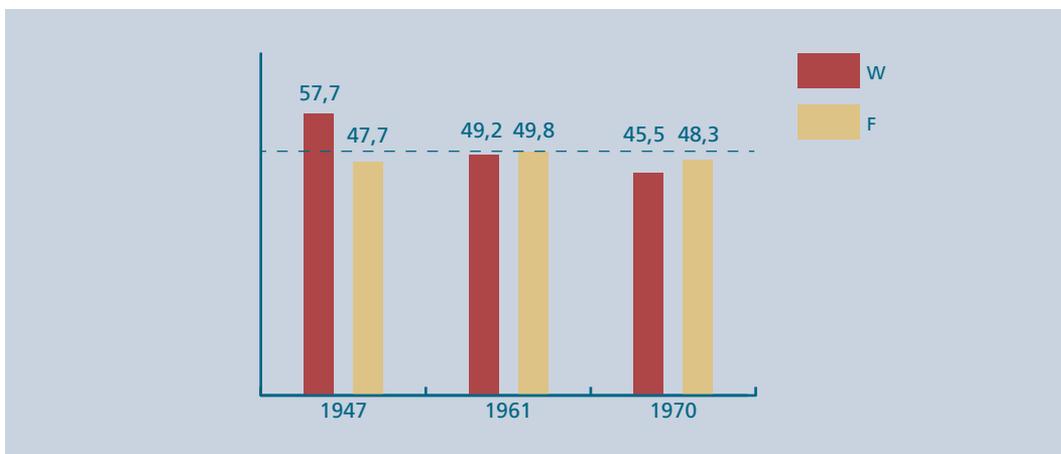
Des milieux wallons critiquent ces systèmes d'aides, auxquels ils reprochent de privilégier les pôles de développement, de suivre le mouvement d'implantation des sociétés multinationales et de favoriser les investissements des agents économiques dominants.

Les aides publiques sont, il est vrai, utilisées différemment en Flandre et en Wallonie, avec une orientation vers des secteurs nouveaux et davantage d'investissements d'expansion.

sion en Flandre, et avec une stratégie industrielle défensive et plutôt d'investissements de rationalisation en Wallonie.

La composition de la population active se modifie dans chaque région. La population flamande, durement affectée par le chômage et allant souvent travailler en Wallonie ou en France, va servir de réservoir de main-d'œuvre à cette transformation économique rapide.

En quelques années, une nouvelle géographie économique se dessine. À la fin des années 1950, la Wallonie est encore la première région industrielle du pays. Quelques années plus tard, elle est, de ce point de vue-là, supplantée par la Flandre.



Part de la population active occupée dans l'industrie en Wallonie et en Flandre (en %)

# CECI...



## RUINE PAR LA BELGIQUE UNITAIRE..

### 12 | DEUX LOGIQUES POUR RÉFORMER L'ÉTAT

Depuis l'indépendance, la Belgique a été marquée par la revendication flamande d'une reconnaissance de la langue néerlandaise et de la culture flamande. Cette revendication s'est affermie au fil du temps, les Flamands cherchant à renforcer le caractère homogène sur le plan linguistique de la région de langue néerlandaise, dont les limites ont été tracées par les lois de 1962-1963. La volonté d'autonomie dans le domaine culturel se concrétise, dès le début des années 1960, par la scission du Ministère de la Culture en deux administrations, l'une francophone, l'autre flamande.

Du côté wallon, le déclin économique de la région et son passage au deuxième rang inquiètent certains dirigeants. Ceux-ci perçoivent les problèmes structurels de l'industrie wallonne (extraction de plus en plus difficile et coûteuse de la houille, vieillissement de l'outil industriel) et s'alarment des interventions de l'État en faveur du développement de la Flandre et notamment du port d'Anvers (qui devient un pôle particulièrement attractif pour des industries étrangères, notamment dans le secteur de la chimie et de la pétrochimie). D'où la volonté exprimée du côté wallon de transformer les structures du pays : les structures de décision politique, puisque l'État est numériquement dominé par les Flamands, mais aussi les structures de l'organisation de l'économie.

Les négociations entre francophones et Flamands, dans le courant des années 1950 et 1960, mettent en présence ces deux logiques différentes, accrochées à l'axe linguistique et culturel, d'une part, à l'axe économique, d'autre part.

En 1970, elles débouchent sur la première réforme de l'État, qui notamment procède à la création de deux nouveaux types d'entités : les Communautés culturelles, qui constituent une réponse à la revendication flamande d'autonomie en matière de langue et de culture, et les Régions, qui viennent rencontrer la revendication wallonne d'autonomie dans le domaine économique.

Il aurait sans doute été plus simple de constituer deux entités, une flamande et une wallonne, qui auraient été compétentes à la fois pour la culture et pour l'économie. Mais cela se serait fait au mépris de Bruxelles, qui constitue depuis longtemps une pierre d'achoppement dans la transformation des institutions politiques.

Les Bruxellois pourraient admettre que les compétences linguistiques et culturelles soient aux mains des deux grandes entités, puisqu'ils partagent avec l'une ou l'autre d'entre elles leur langue et leur culture. Mais ils ne peuvent pas admettre que l'économie, le logement, le transport à Bruxelles soient réglés par les Flamands et les Wallons, par-dessus leur tête : Bruxelles a une situation et des intérêts spécifiques à défendre sur ce plan.

Toutefois, l'idée de créer une troisième entité, bruxelloise, compétente à la fois pour les aspects culturels et économiques n'a pu satisfaire ni les Flamands de Flandre ni les néerlandophones de Bruxelles, qui ont refusé de confier la politique culturelle et de la langue à un pouvoir bruxellois qui serait nécessairement dominé par les francophones, nettement plus nombreux à Bruxelles.

La solution à ce dilemme met du temps avant d'être trouvée : elle se dessine au fil des trois premières réformes de l'État (1970-1973, 1980-1983 et 1988-1990). Elle consiste dans la création de trois Communautés (que l'on nomme d'abord « Communautés culturelles ») et de trois Régions. Pour les questions économiques et territoriales propres à Bruxelles, la Région de Bruxelles-Capitale est une région à part entière, comme la Région wallonne et la Région flamande. Pour les matières culturelles, les deux grandes Communautés, française et flamande, agissent sur le territoire bruxellois. Mais des députés régionaux bruxellois participent aux décisions de leur Communauté respective, tandis que des institutions spécifiques sont créées à Bruxelles (les Commissions communautaires) pour gérer certaines des compétences communautaires.

Par ailleurs, la Communauté germanophone exerce ses compétences dans la région de langue allemande.



## 13 | DE L'ÉTAT UNITAIRE À L'ÉTAT FÉDÉRAL

Les nouvelles institutions que sont les Communautés (culturelles) et les Régions apparaissent dans la Constitution en 1970. C'est la première étape de la réforme de l'État. L'existence de trois Communautés et de trois Régions est inscrite dans la loi fondamentale, mais l'exposé de leurs compétences, de leurs organes, de leur fonctionnement, de leur pouvoir, diffère selon qu'il s'agit des Communautés (que l'on appelle « Communautés culturelles », à l'époque) ou des Régions.

On précise d'emblée ce qui concerne les Communautés culturelles, qui sont très rapidement mises en place. Elles sont dotées d'une assemblée et d'une administration. Leurs premiers décrets datent de 1971.

Par contre, pour les Régions, la Constitution prévoit qu'une loi spéciale précisera l'étendue de leurs compétences, leurs institutions...

Il faut attendre 1980, à l'issue de nombreuses négociations dont l'enjeu principal est la Région bruxelloise, pour que cette loi spéciale soit adoptée. Si elle permet de régler la question pour les Régions wallonne et flamande, la Région bruxelloise, elle, reste « au frigo » faute d'accord entre francophones et Flamands à son sujet.

En 1980, les gouvernements des Communautés et des Régions (les exécutifs, comme on les appelle alors) voient le jour. Ils sont constitués de ministres qui ne sont pas membres

### Article 3ter

« La Belgique comprend trois Communautés culturelles : française, néerlandaise et allemande. »

### Article 107quater

« La Belgique comprend trois Régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise. »

Constitution de 1970

du gouvernement national, tandis que les assemblées législatives (les Conseils) sont composées de membres de la Chambre des représentants et du Sénat (seuls les parlementaires de la Communauté germanophone sont spécifiquement élus). Des compétences nouvelles sont transférées aux Régions et aux Communautés. Ces dernières se voient confier des compétences en matière de politique de santé et d'aide sociale, élargissant leurs missions à d'autres secteurs que la langue et la culture, de sorte qu'on les appelle désormais « Communautés », sans plus.

Dorénavant, la Belgique comprend la Communauté française (anciennement Communauté culturelle française), la Communauté flamande (anciennement Communauté culturelle néerlandaise), la Communauté germanophone (anciennement Communauté culturelle allemande), la Région wallonne et la Région flamande. Toutefois, cette dernière n'existe que sur le papier : dans les faits, elle est « absorbée » par la Communauté flamande.

Enfin, c'est en 1989 que la Région de Bruxelles-Capitale est créée, avec des organes politiques spécifiques et indépendants du niveau national. La même réforme organise de nouveaux transferts de compétences vers les Régions et vers les Communautés, notamment celui de l'enseignement. Au même moment, une loi spéciale est adoptée pour fixer les moyens financiers des entités fédérées.

C'est en 1993 que la Belgique devient officiellement un État fédéral. Dans le cadre de la quatrième réforme de l'État (1992-1993), la Constitution est modifiée. Dorénavant, elle s'ouvre en affirmant le caractère fédéral de l'État belge et en spécifiant que ses composantes sont les Communautés et les Régions.

Alors que l'assemblée régionale bruxelloise (le Conseil) est élue directement dès la création effective de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989 et que le Conseil de la Communauté germanophone l'est depuis 1974, les autres assemblées restent composées de députés et de sénateurs jusqu'en 1995, date des premières élections directes du Conseil régional wallon et du Conseil flamand. De nouveaux transferts de compétences ont lieu concomitamment. Et la province de Brabant, jusque-là unitaire, est divisée en deux entités : la province de Brabant flamand et la province de Brabant wallon. Quant à la Région bruxelloise, il n'y existe plus d'institution provinciale.

Lors de la cinquième réforme de l'État (2001), les Régions se voient confier de nouvelles compétences, tandis qu'un refinancement des Communautés est opéré et qu'une autonomie fiscale partielle est octroyée aux Régions.

#### Article 1<sup>er</sup>

« La Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions. »

Constitution de 1993

La sixième réforme de l'État est adoptée en 2012 et 2014. Elle a pour objet de faire basculer le centre de gravité du niveau de pouvoir central (que l'on appelle parfois l'Autorité fédérale) vers les Communautés et les Régions en transférant des compétences, des moyens financiers et une autonomie accrue vers les entités fédérées. Des réformes électorales et judiciaires (par exemple, la réforme de la circonscription et de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde) sont en outre menées pour renforcer le caractère homogène sur le plan linguistique de la région de langue néerlandaise.

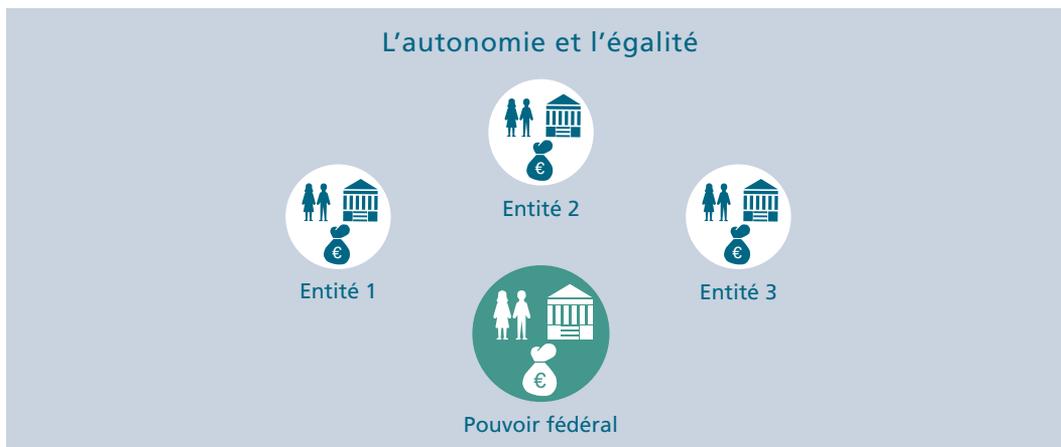


## 14 | QU'EST-CE QU'UN ÉTAT FÉDÉRAL ?

L'Allemagne, le Brésil, les États-Unis, la Suisse, etc. sont des États fédéraux. Leurs entités fédérées sont pour l'Allemagne les *Länder*, pour le Brésil et les États-Unis les États, pour la Suisse les Cantons, etc.

Le plus souvent, les États fédéraux naissent parce que des entités indépendantes décident de s'unir pour constituer un nouveau pays. Elles voient un intérêt à se regrouper avec d'autres. Dans la plupart des États fédéraux, les entités fédérées sont nombreuses et ont une même nature : 16 *Länder* en Allemagne, 26 États au Brésil, 50 États aux États-Unis, 26 Cantons en Suisse, etc.

Dans un État fédéral, les entités fédérées continuent à disposer d'une autonomie importante dans certains secteurs. Par exemple, certains États des États-Unis pratiquent la peine de mort, alors que d'autres l'ont abolie.



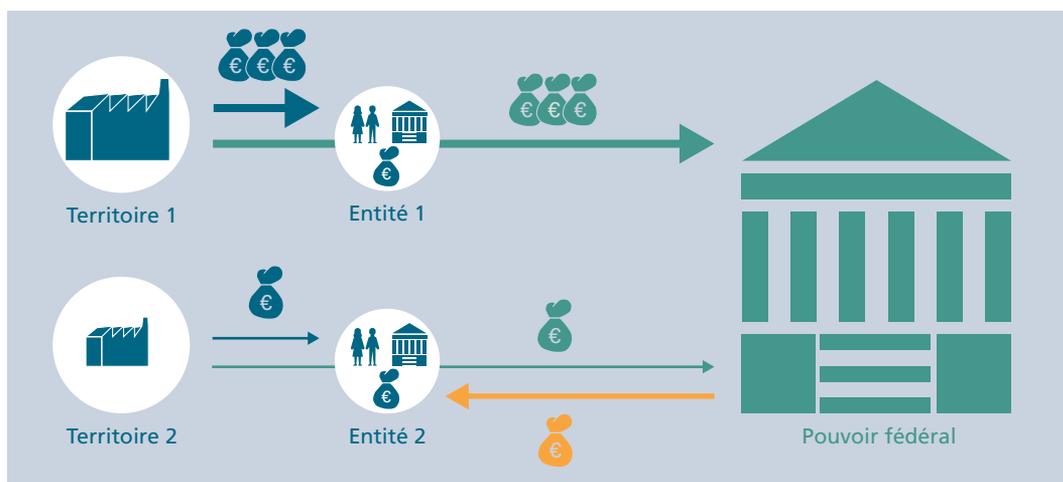
Double principe : autonomie / égalité

L'autonomie des composantes est une des caractéristiques fondamentales d'un État fédéral. Chaque entité fédérée décide des politiques qu'elle veut appliquer sur son territoire, chacune a un parlement et un gouvernement, parfois un système judiciaire, chacune vote sa propre législation, chacune a son budget et en dispose à sa guise sans devoir rendre des comptes au niveau fédéral, chacune a une administration.

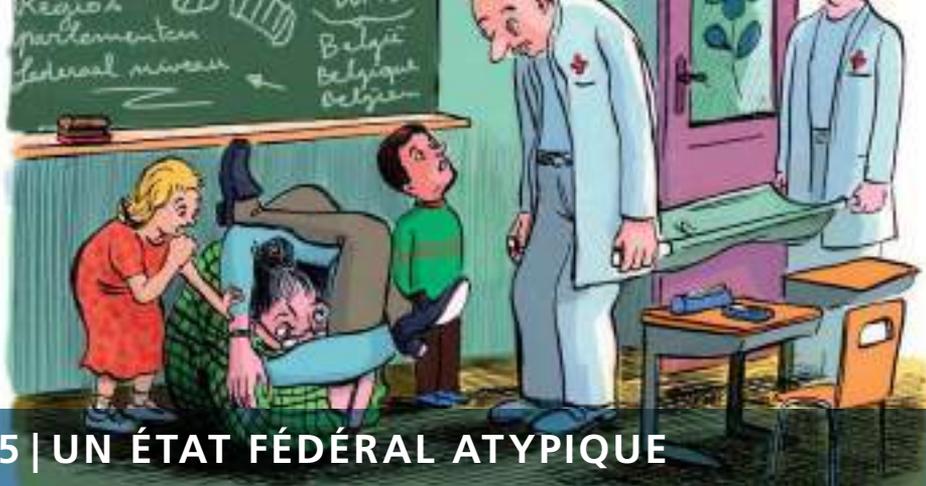
Dans la plupart des États fédéraux, chaque entité fédérée est placée sur un pied d'égalité avec les autres. Les mêmes droits sont octroyés à chacune d'elles et le pouvoir fédéral est tenu de respecter leur autonomie.

Dans un État fédéral, des mécanismes de solidarité sont également à l'œuvre. Ce n'est pas le règne du chacun pour soi. Par les prélèvements d'impôts, par des cotisations de sécurité sociale, les entités fédérées les plus riches contribuent en général davantage à la « caisse » commune. Et celles qui sont dans le besoin reçoivent plus que les autres.

Des flux financiers sont organisés : les entités fédérées versent leur contribution au pouvoir fédéral qui, lui, va répartir les recettes entre elles. Les produits des impôts sont redistribués en fonction notamment de la population de chaque entité, mais aussi, le plus souvent, en fonction de la richesse des différentes entités, les moins prospères bénéficiant proportionnellement de plus de moyens. Le cas échéant, les produits des cotisations de sécurité sociale sont redistribués en fonction des besoins de la population. Besoins qui sont fonction de l'état de santé, du non-emploi et de la démographie, principalement.



Solidarité / Flux financiers



## 15 | UN ÉTAT FÉDÉRAL ATYPIQUE

La Belgique est un État fédéral. Des entités fédérées y ont été créées, qui disposent d'une grande autonomie pour gérer les matières qui leur ont été transférées. Chaque entité décide des politiques qu'elle veut appliquer sur son territoire dans ces matières, chacune a un parlement et un gouvernement, chacune adopte sa propre législation, et chacune a son budget et une administration.

Chaque entité fédérée belge est également sur pied d'égalité avec les autres : ce sont les mêmes compétences qui sont transférées du niveau national vers chaque Région ou chaque Communauté, à de rares exceptions près. Chacune reçoit un financement pour remplir ses missions. Les règles générales de fonctionnement sont fixées par la Constitution (fédérale) et par des lois (fédérales) et sont pratiquement les mêmes pour toutes les entités fédérées.

Des mécanismes de solidarité entre les entités fédérées existent en Belgique aussi. Les impôts sur les personnes, ceux sur les sociétés, et des taxes comme la TVA sont perçus par l'administration fédérale des Finances, qui distribue une partie de leur produit aux différentes entités. De la même manière, les cotisations de sécurité sociale sont prélevées par l'Office national de sécurité sociale (ONSS) puis redistribuées en fonction des besoins (chômage, soins de santé, invalidité, pensions, etc.). Là où il y a davantage de travail et où l'on produit plus de richesse, on contribue davantage qu'ailleurs ; là où les besoins se font davantage sentir, on bénéficie davantage de la solidarité collective.

Les principes généraux du fédéralisme se retrouvent donc dans le fonctionnement des institutions belges : principe d'autonomie, principe d'égalité et principe de solidarité.

Si la Belgique est un État fédéral qui ressemble aux autres, elle se distingue toutefois de ceux-ci par certains aspects qui sont liés à son histoire. À commencer par la coexistence de deux types d'entités fédérées : les Communautés et les Régions, qui ont chacune leurs compétences spécifiques. Dans la plupart des autres États fédéraux, il y a le niveau fédéral et un seul type d'entités fédérées. En Belgique, tout le territoire est administré par le niveau

fédéral et par deux types d'entités fédérées qui sont juridiquement sur pied d'égalité (il n'y a pas de hiérarchie entre les Communautés et les Régions).

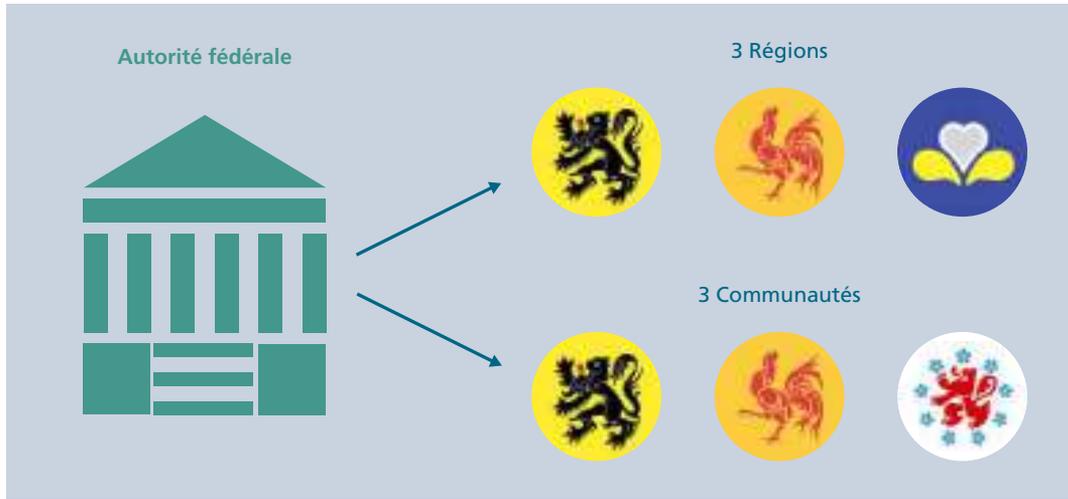
Les Communautés	Les Régions
 Communauté flamande ou Flandre	 Région flamande ou Flandre
 Communauté française ou Fédération Wallonie-Bruxelles	 Région wallonne ou Wallonie
 Communauté germanophone ou Ostbelgien	 Région de Bruxelles-Capitale ou Région bruxelloise ou Bruxelles

Les drapeaux des Communautés et des Régions

Contrairement aux autres États fédéraux, il y a en Belgique peu d'entités fédérées : trois Communautés et trois Régions. C'est peu comparativement aux *Länder* allemands, aux États du Brésil ou des États-Unis, aux Cantons suisses, etc.

L'histoire de la réforme des institutions montre aussi que la construction du fédéralisme belge s'est faite différemment de celle des autres États fédéraux. En général, les États fédéraux se constituent par l'association d'entités précédemment indépendantes qui trouvent un intérêt à gérer certaines matières en commun. En Belgique, le processus est inverse. Un État unitaire, dans lequel toutes les lois étaient les mêmes pour tous, crée en son sein des institutions qui acquièrent une autonomie importante dans un nombre toujours plus élevé de domaines. C'est l'État central qui se dépouille de certaines de ses compétences, au contraire de la plupart des autres États fédéraux où le pouvoir central reçoit des compétences des entités qui se regroupent. En Belgique, depuis le début du processus de transformation de l'État, il n'y a pas eu de retour vers le niveau central (fédéral) de compétences qui auraient été transférées aux entités fédérées.

Enfin, à la différence de beaucoup d'États fédéraux, le système judiciaire belge (les cours et tribunaux) est resté uniquement fédéral et ne coexiste pas avec des tribunaux wallons, bruxellois ou flamands, par exemple.



Le processus de fédéralisation



## 16 | DES TERRITOIRES SUPERPOSÉS

Lorsque sont créées les Communautés et les Régions, elles reçoivent d'emblée des compétences très différentes : la langue et la culture pour les Communautés et, plus tard, les matières dites « personnalisables », l'économie et un ensemble de domaines davantage relatifs au sol (aménagement du territoire, richesses naturelles, travaux publics) pour les Régions. Les premières ont pour base les personnes, les secondes les territoires.

À l'origine, dans l'esprit de certains francophones, les Communautés auraient pu réunir les personnes et les institutions de même langue et de même culture : les francophones d'Anvers et de Gand auraient pu faire partie de la Communauté française comme les Flamands de Wallonie auraient pu appartenir à la Communauté flamande. Pour ceux qui défendaient cette conception, les Communautés ne devaient pas être définies par un territoire et les frontières des régions linguistiques ne devaient pas servir à délimiter leur aire de compétence.

Mais la vision flamande s'est vite avérée différente. Car au Nord, on privilégiait l'homogénéité linguistique et culturelle. Dès lors, bien que davantage rattachées aux personnes, les Communautés se sont vu définir des territoires dont les limites correspondent à celles des régions linguistiques.

Ainsi, la Communauté française exerce ses compétences sur la région de langue française et sur la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La Communauté flamande exerce les siennes sur la région de langue néerlandaise et sur la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Quant à la Communauté germanophone, son territoire coïncide avec celui de la région de langue allemande.

Les Régions ont pour leur part un territoire qui est défini dans la Constitution et les lois spéciales à partir des provinces. La Région wallonne exerce ses compétences sur le territoire des cinq provinces wallonnes, la Région flamande correspond aux cinq provinces flamandes. Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, elle regroupe les dix-neuf communes bruxelloises. En termes de correspondance avec les régions linguistiques, la Région wallonne couvre les

territoires de la région de langue française et de la région de langue allemande ; la Région flamande s'étend sur la région de langue néerlandaise ; et la Région de Bruxelles-Capitale, sur la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Il est à noter que l'on utilise couramment les termes « Wallonie » pour Région wallonne, « Fédération Wallonie-Bruxelles » pour Communauté française, « Bruxelles » pour Région de Bruxelles-Capitale, « Flandre » pour Communauté flamande (et Région flamande) et « Ostbelgien » pour Communauté germanophone. Mais ces dénominations ne sont pas inscrites dans la Constitution et n'ont dès lors pas de valeur juridique.

Précisons aussi que, en région bilingue de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Communauté flamande sont l'une et l'autre compétentes pour les mêmes matières, mais qu'elles n'agissent pas conjointement dans celles-ci : elles y agissent à l'exclusion l'une de l'autre, à l'égard des institutions francophones pour l'une et des institutions néerlandophones pour l'autre.



Les 3 Communautés



Les 3 Régions



## 17 | LES CHOIX INSTITUTIONNELS FLAMANDS

Au moment de doter les Régions d'organes politiques, en 1980, les Flamands plaident pour un rapprochement de la Communauté flamande et de la Région flamande. Plusieurs motivations les poussent à aller dans ce sens. Des raisons géographiques : la région bruxelloise, dont le territoire ne fait pas partie de la Région flamande, mais bien de la Communauté flamande, est enclavée dans le territoire régional flamand. Des raisons démographiques : les néerlandophones de la région bruxelloise sont doublement minoritaires ; constituant entre 10 et 15 % de la population bruxelloise, ils ne représentent que 2 à 3 % de l'ensemble des Flamands.

Le mouvement flamand ayant toujours mis en avant les revendications relatives à la langue et à la culture, et les Communautés ayant été créées en réponse à cette revendication, c'est cette institution qui a le plus de valeur aux yeux des Flamands. C'est donc la Communauté flamande qui subsiste et qui exerce les compétences de la Région flamande. Ce transfert de compétences de la Région vers la Communauté flamande n'a pu se faire que moyennant une modification de la Constitution qui autorise, à partir de 1980, ce regroupement.

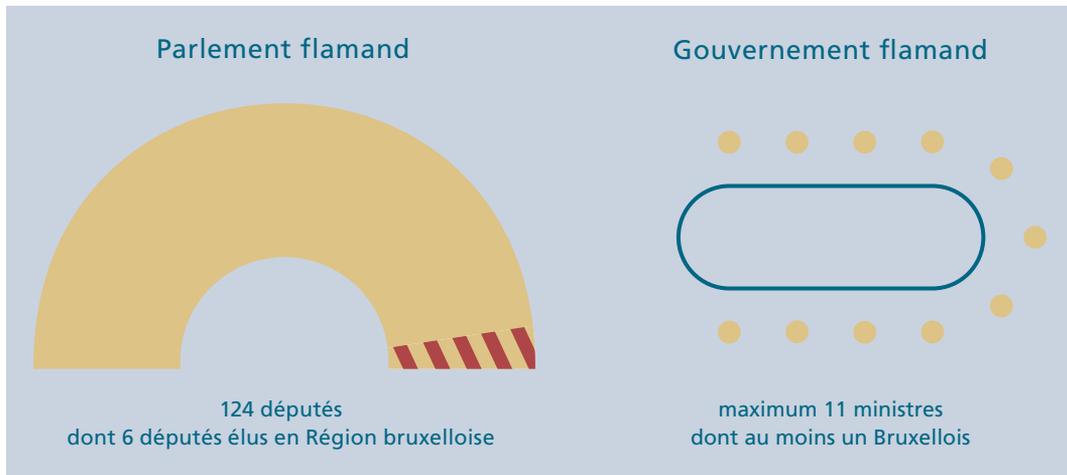
Cela signifie que, pour la Communauté et la Région flamandes, il y a une seule assemblée législative, appelée Parlement flamand, qui est officiellement le Parlement de la Communauté flamande. Et il y a un seul pouvoir exécutif, le gouvernement flamand, qui est le gouvernement de la Communauté flamande. Le Parlement adopte des décrets dans les matières communautaires et dans les matières régionales. Le gouvernement est chargé de les appliquer et d'en suggérer de nouveaux.

La Région flamande n'est donc qu'une « coquille vide » : elle a certes une existence constitutionnelle et juridique mais, dans les faits, elle n'a ni institutions ni mandataires propres. Bien entendu, la Communauté flamande n'exerce les compétences de la Région flamande qu'en région de langue néerlandaise, pas en région bruxelloise.

Aujourd’hui, le Parlement flamand est composé de 124 députés, élus directement tous les 5 ans. Six d’entre eux sont désignés directement par les électeurs bruxellois. Ces députés flamands bruxellois s’abstiennent de voter lorsque le Parlement flamand adopte un décret sur les matières régionales, puisqu’ils ne sont pas concernés par ces questions (ce sont les organes de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont compétents pour les matières régionales à Bruxelles).

Le gouvernement flamand compte au maximum 11 ministres. Au moins l’un d’entre eux doit être domicilié en région bruxelloise.

Ayant regroupé leurs institutions et les matières dont elles s’occupent, les Flamands ont aussi une administration unique. L’Autorité flamande gère également un budget commun aux matières régionales et communautaires ; cela lui permet de dégager des marges de manœuvre car la masse financière est plus grande avec un budget commun et les répartitions entre les différents départements sont plus aisées.



Les institutions politiques flamandes



## 18 | LES CHOIX INSTITUTIONNELS FRANCOPHONES

Du côté wallon, ce sont des questions économiques qui ont été le moteur des revendications régionalistes : les réformes des institutions politiques et les réformes des structures économiques devaient passer par une prise en main de leur destin par les Wallons eux-mêmes, en dehors du cadre national de décision dans ces matières.

La création des Régions est dès lors conçue comme une réponse à ces demandes, qui permettent de comprendre la place centrale du niveau régional aux yeux des Wallons. Contrairement au scénario flamand de regroupement de l'ensemble des compétences régionales et communautaires au sein d'une même entité, il n'y a pas d'opération semblable du côté francophone, même si certains l'ont envisagée à différents moments.

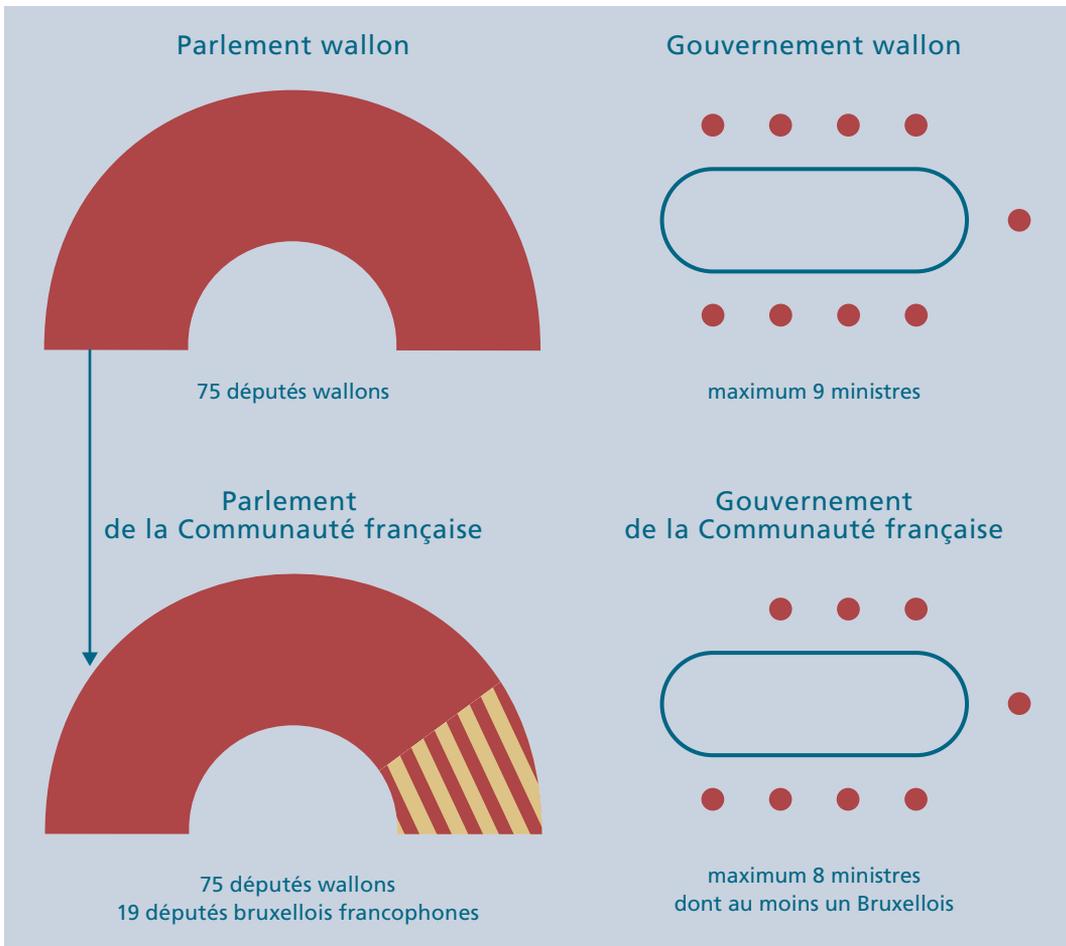
On retrouve du côté wallon des motivations inverses à celles qui ont conduit les Flamands à « fusionner » leurs institutions. Sur le plan géographique, la région bruxelloise n'est contiguë en aucun point avec la Wallonie. Sur le plan démographique aussi, les rapports de force sont très différents : sur 100 Bruxellois, entre 85 et 90 sont francophones, tandis que, sur 100 francophones, plus de 20 sont Bruxellois. Enfin, sur le plan politique, la Région wallonne se perçoit comme très différente de la Région bruxelloise, et d'aucuns considèrent que chaque entité doit pouvoir se gérer de manière indépendante.

Du côté francophone, coexistent donc deux entités fédérées en plus des institutions bruxelloises : la Région wallonne et la Communauté française (dite Fédération Wallonie-Bruxelles). Chacune dispose de ses institutions propres, de son administration et de son budget.

Ainsi, le Parlement wallon compte 75 députés, élus directement tous les 5 ans, et le gouvernement wallon est composé au maximum de 9 ministres.

Le Parlement de la Communauté française est composé des 75 membres du Parlement wallon et de 19 des 72 membres francophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le gouvernement de la Communauté française est composé de 8 ministres au maximum, dont certains peuvent également être ministres régionaux, wallons ou bruxellois.

Un membre au moins du gouvernement de la Communauté française doit être domicilié en région bruxelloise.



Les institutions politiques francophones

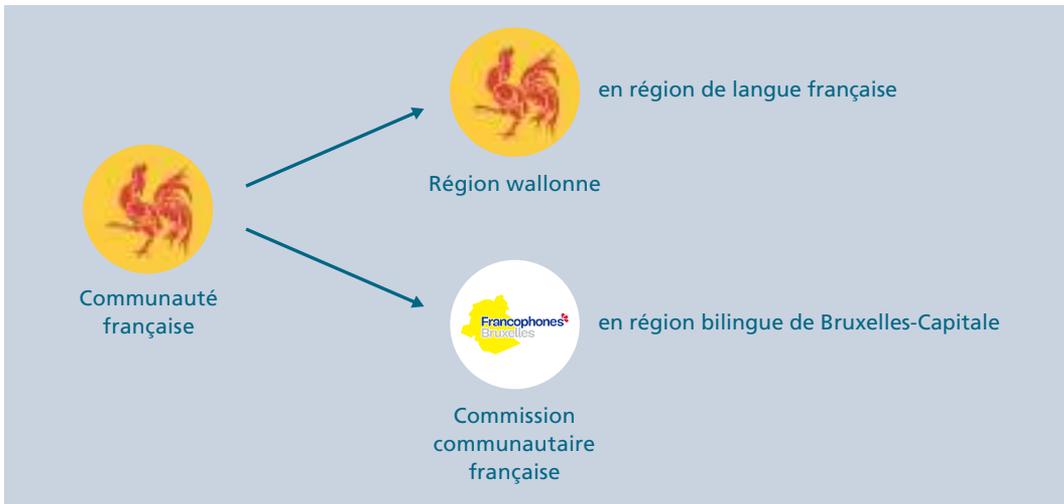
L'histoire récente montre que c'est un mouvement inverse à celui réalisé en Flandre qui est à l'œuvre du côté francophone. Ainsi, pour apporter une réponse partielle aux problèmes financiers rencontrés par la Communauté française, il a été décidé de transférer une partie des compétences de celle-ci vers la Région wallonne et, en région bruxelloise, vers la Commission communautaire française (COCOF). De nombreuses compétences sociales et de santé sont depuis 1994 du ressort de ces deux institutions.

Les institutions de la Région wallonne gèrent donc les matières régionales et les matières communautaires dont la Communauté française lui a transféré l'exercice.

La Communauté française conserve d'importantes compétences : culture, emploi des langues, enseignement et recherche scientifique, jeunesse, médias, aide à la jeunesse...

Les choix faits de part et d'autre de la frontière linguistique vont, depuis 1980, dans le sens d'une asymétrie de plus en plus nette entre les institutions flamandes et les institutions francophones.

Plus largement, on note que, en Belgique, il n'est pas deux Communautés ou deux Régions qui aient exactement les mêmes compétences.



Transfert de compétences entre entités francophones



## 19 | LES INSTITUTIONS BRUXELLOISES

La Région bruxelloise a longtemps constitué une pierre d’achoppement dans le processus de transformation de l’État, les négociations butant sur le statut à accorder à cette entité. Ainsi, durant les années 1970 et 1980, Flamands et francophones ne réussissent pas à se mettre d’accord à son propos. Avec pour conséquence la création tardive des Régions wallonne et flamande (en 1980) et le maintien d’un statut provisoire pour la Région bruxelloise (jusqu’en 1989).

Pendant tout ce temps, les instances nationales (Chambre des représentants, Sénat et gouvernement) élaborent la politique à mener à Bruxelles dans les matières régionales. Il y a au sein du gouvernement national des ministres chargés des affaires bruxelloises, mais ils doivent composer avec leurs collègues gouvernementaux et avec un Parlement pour lesquels Bruxelles n’est pas nécessairement la préoccupation prioritaire.

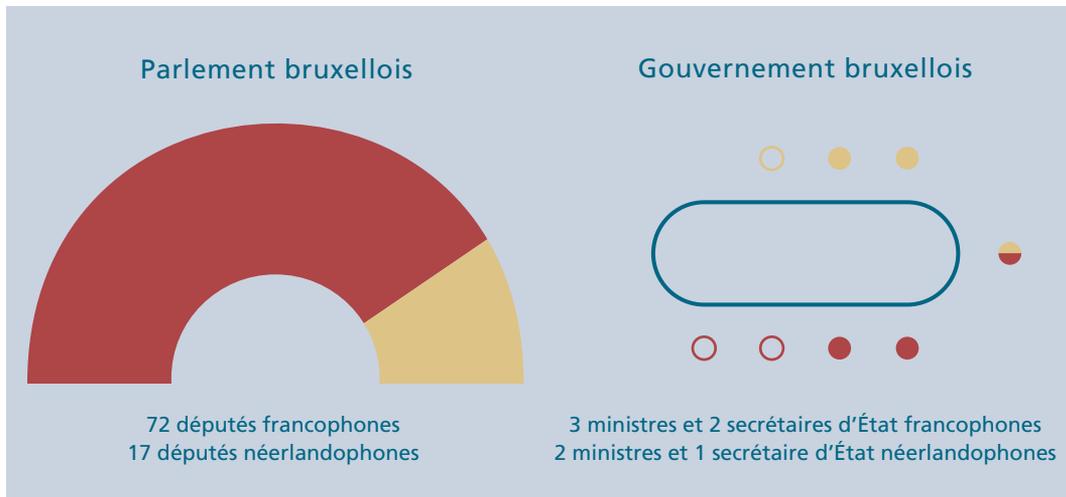
La Région de Bruxelles-Capitale est finalement créée en 1989. Ses institutions font de celle-ci une Région à part entière, au même titre que les deux autres. Elle reçoit les mêmes compétences et dispose du pouvoir législatif pour les gérer. Les ordonnances ont juridiquement quasi la même valeur que les lois et que les décrets.

Vu la position centrale de Bruxelles, son rôle de capitale et ses fonctions internationales, l’Autorité fédérale conserve un droit de regard sur certaines compétences régionales. Dans le domaine des transports, des travaux publics, de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme, le pouvoir fédéral peut prendre lui-même certaines décisions contre la volonté de la Région de Bruxelles-Capitale, mais il doit alors aussi les financer.

La particularité de Bruxelles est qu’elle est une région bilingue, composée d’une grande majorité de francophones et d’une minorité de néerlandophones. Ses institutions régionales ont été conçues de manière à tenir compte de cette composition de la population mais aussi de façon à garantir les droits de la minorité néerlandophone. Ainsi, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est composé de 89 membres parmi lesquels

il y a 72 députés francophones et 17 néerlandophones, tous élus directement tous les 5 ans. Le gouvernement est composé de deux ministres francophones, de deux ministres néerlandophones et d'un ministre-président qui, dans les faits, est francophone. Il y a aussi trois secrétaires d'État (deux francophones et un néerlandophone).

À côté des institutions régionales, trois Commissions communautaires ont été créées à Bruxelles, qui sont compétentes pour les matières communautaires ; mais elles disposent de prérogatives différentes selon les cas. La Commission communautaire française (COCOF) s'est vu attribuer les compétences dont la Communauté française lui a transféré l'exercice depuis 1994, et légifère dans ces matières par la voie de décrets. La Commission communautaire flamande (VGC) n'a pas reçu de compétence législative : elle est une sorte de relais de la Communauté flamande à Bruxelles et ne peut adopter que des règlements. Quant à la Commission communautaire commune (COCOM), elle légifère par la voie d'ordonnances sur les matières communautaires concernant tant les francophones que les néerlandophones, comme les centres publics d'action sociale (CPAS), les allocations familiales ou des institutions sociales ou de santé bilingues.



Les institutions politiques régionales bruxelloises



## 20 | LES INSTITUTIONS GERMANOPHONES

La Communauté germanophone est une des trois Communautés instituées en 1970. Elle se distingue des deux autres Communautés par l'emploi de l'allemand et par le fait que le territoire sur lequel elle exerce ses compétences est la région de langue allemande (composée des 9 communes germanophones : Amblève, Bullange, Burg-Reuland, Butgenbach, Eupen, La Calamine, Lontzen, Raeren et Saint-Vith, soit 846 km<sup>2</sup> et 79 383 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2023).

Comme les Communautés française et flamande, elle est compétente dans les matières culturelles, l'enseignement et les matières personnalisables. Par contre, elle dispose de prérogatives moins étendues que les deux autres Communautés en matière d'emploi des langues (elles sont limitées à l'enseignement). Et cela d'autant plus que son territoire se compose de communes à facilités où l'emploi des langues relève largement de l'Autorité fédérale.

La Communauté germanophone exerce également les compétences dont la Région wallonne lui a transféré l'exercice et qui ont trait à l'emploi, à l'énergie, au logement, à l'aménagement du territoire, aux pouvoirs locaux, au financement public des cultes, au tourisme ainsi qu'aux monuments et sites.

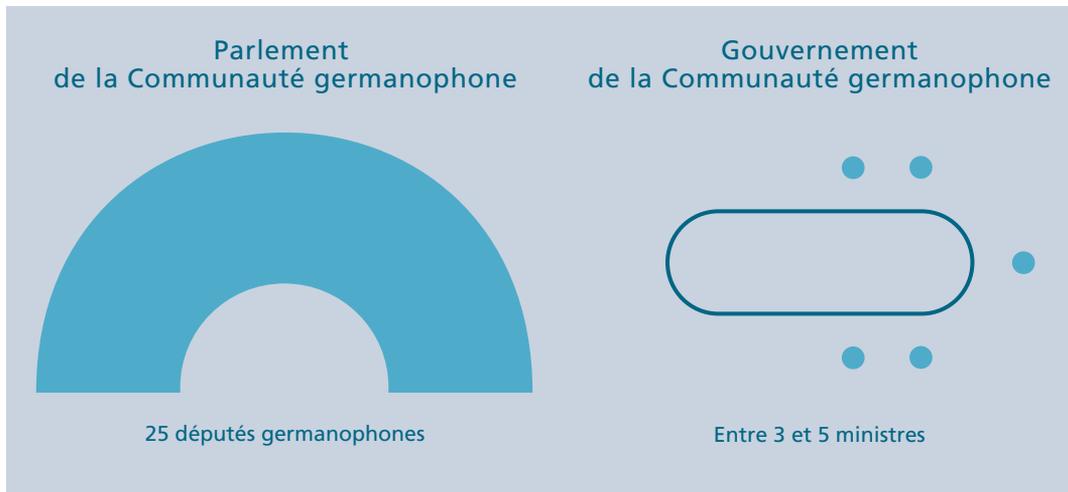
Elle est également compétente pour les relations internationales et la recherche scientifique dans toutes les matières qui relèvent de sa compétence.

Les organes politiques de la Communauté germanophone sont le Parlement de la Communauté germanophone et le gouvernement de la Communauté germanophone.

Le Parlement de la Communauté germanophone se compose de 25 membres élus directement tous les cinq ans par les électeurs de la région de langue allemande.

Le gouvernement de la Communauté germanophone est composé de membres élus par le Parlement de la Communauté germanophone, pas nécessairement en son sein ; il doit être mixte. Les ministres sont au minimum 3, au maximum 5.

Le gouvernement et le Parlement de la Communauté germanophone sont installés à Eupen.



Les institutions politiques germanophones



## 21 | L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

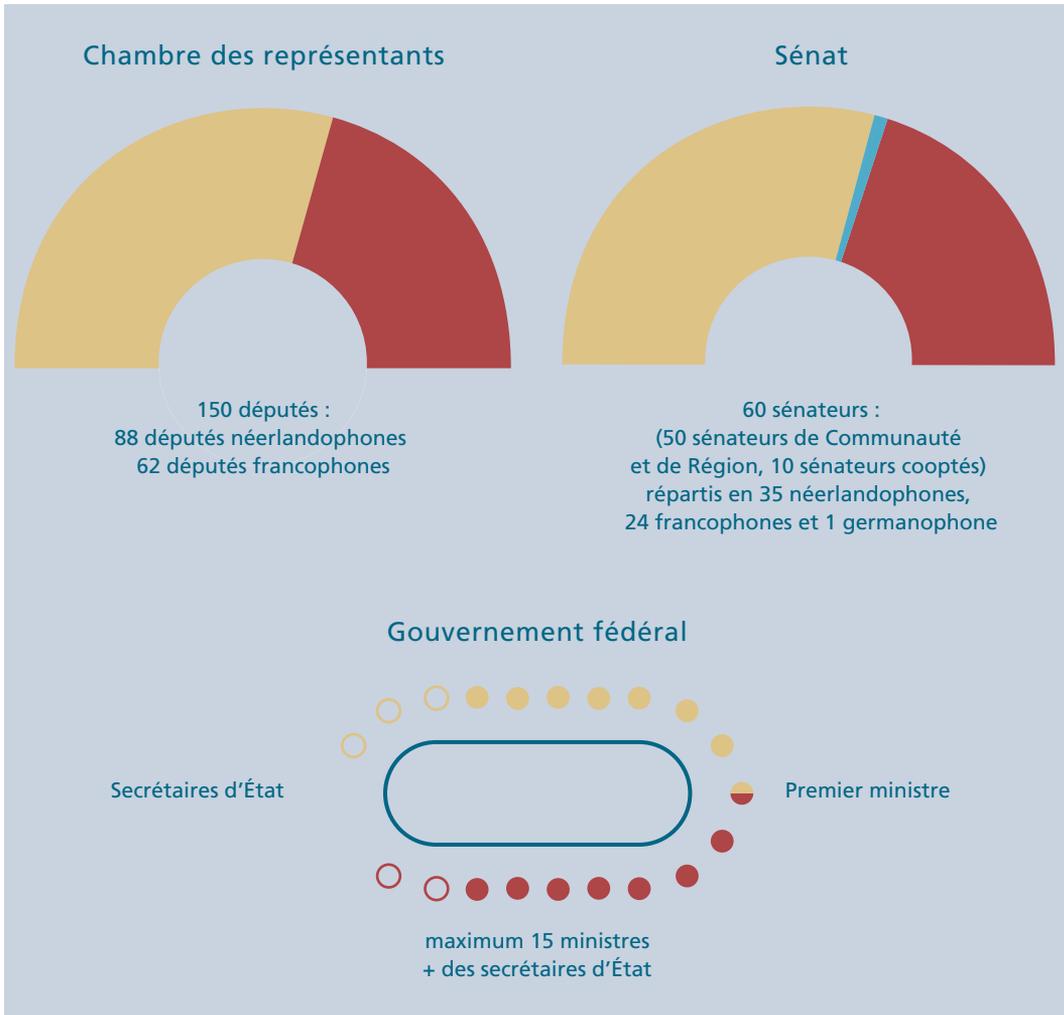
Le pouvoir fédéral continue à jouer un rôle important sur l'ensemble du territoire de la Belgique. Il exerce toutes les compétences qui ne sont pas attribuées aux Communautés et aux Régions. Celles-ci comprennent :

- d'une part, les matières qui n'ont pas été transférées aux Régions ou aux Communautés : la justice, la sécurité sociale (sauf les prestations familiales), la défense et le maintien de l'ordre, la politique étrangère, les règles qui régissent l'état civil et la nationalité, l'accès au territoire, le séjour et l'établissement des étrangers, l'impôt des personnes physiques (IPP) et l'impôt des sociétés (ISOC), de grandes législations (loi sur les sociétés), etc. ;
- d'autre part, les compétences qui sont expressément réservées au pouvoir fédéral, comme l'emploi des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans les communes à statut linguistique particulier (parmi elles, les communes de la région de langue allemande), le revenu d'intégration sociale et la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), la législation organique des hôpitaux et d'autres règles essentielles concernant la santé, les établissements scientifiques fédéraux, les établissements culturels fédéraux, la sécurité de la chaîne alimentaire, l'énergie nucléaire, les entreprises publiques autonomes fédérales (SNCB, Brussels Airport Company, Proximus, bpost).

En outre, en tant qu'organe constituant, le Parlement fédéral peut réviser la Constitution, sur la base d'une déclaration préalable. La Constitution existe aujourd'hui en français, en néerlandais et en allemand, les trois langues officielles de l'État.

Le Parlement fédéral est composé de deux chambres : la Chambre des représentants et le Sénat. Elles sont habilitées à voter les lois et à réviser la Constitution. Comme la composition de ces assemblées est fonction de la population, les Flamands sont majoritaires tant à la Chambre qu'au Sénat. Pour éviter qu'ils prennent seuls des décisions qui seraient

nuisibles aux francophones, des mécanismes sont prévus pour protéger la minorité francophone, comme la « sonnette d'alarme », qui permet de suspendre la procédure d'adoption d'une loi qui serait jugée contraire aux intérêts de cette minorité.



Les institutions politiques fédérales

La Chambre des représentants se compose de 150 députés et le Sénat de 60 sénateurs. L'élection directe des députés a lieu tous les 5 ans. Parmi les sénateurs, 50 représentent les Communautés et les Régions, tandis que 10 autres sont cooptés, c'est-à-dire choisis par les

partis politiques. La répartition des membres de la Chambre des représentants entre francophones et néerlandophones dépend de l'importance démographique des circonscriptions électorales wallonnes et flamandes (et, dans le cas de celle de Bruxelles, des résultats des listes ou de la langue des prestations de serment). En 2019, elle était de 61 francophones et 89 néerlandophones ; en 2020, cette proportion est passée à 62 et 88 respectivement. Au Sénat, la répartition est fixe : 20 francophones, 29 néerlandophones et 1 germanophone. La Chambre et le Sénat n'ont pas les mêmes compétences, celles du second ayant été beaucoup restreintes au fil du temps.

Le gouvernement fédéral compte pour sa part au maximum 15 ministres. Il faut un même nombre de ministres francophones et néerlandophones, le Premier ministre étant excepté en cas de nombre impair de ministres. Le nombre des secrétaires d'État n'est pas limité et ils n'entrent pas en compte pour le calcul de la parité linguistique. Le Premier ministre et les ministres forment le Conseil des ministres.

Le Roi fait partie du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Mais ses pouvoirs politiques sont fort réduits. C'est lui qui nomme et révoque les ministres fédéraux et il intervient dans les périodes de crise politique. Il a surtout un rôle de représentant de l'État vis-à-vis des délégations étrangères et des représentations établies dans le pays, et par les voyages officiels qu'il fait à l'étranger. Dans l'esprit de beaucoup, le Roi est le symbole de l'unité du pays.



## 22 | PARTOUT, LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

À tous les niveaux de pouvoir, on observe une même organisation et des processus semblables.

Sans s'y limiter, le fonctionnement démocratique contemporain repose sur des élections. Les citoyens qui remplissent les conditions (d'âge et de nationalité principalement) choisissent librement leurs représentants.

Ces représentants sont des personnes qui siègent dans des assemblées législatives (ou de type législatif) et qui prennent des décisions qui s'appliquent à toutes et à tous de la même manière. Ces assemblées s'appellent parlements (au niveau fédéral, communautaire et régional) ou conseils (au niveau provincial et communal). Les décisions des parlements et des conseils sont, selon les cas, des lois, des décrets, des ordonnances ou des règlements.

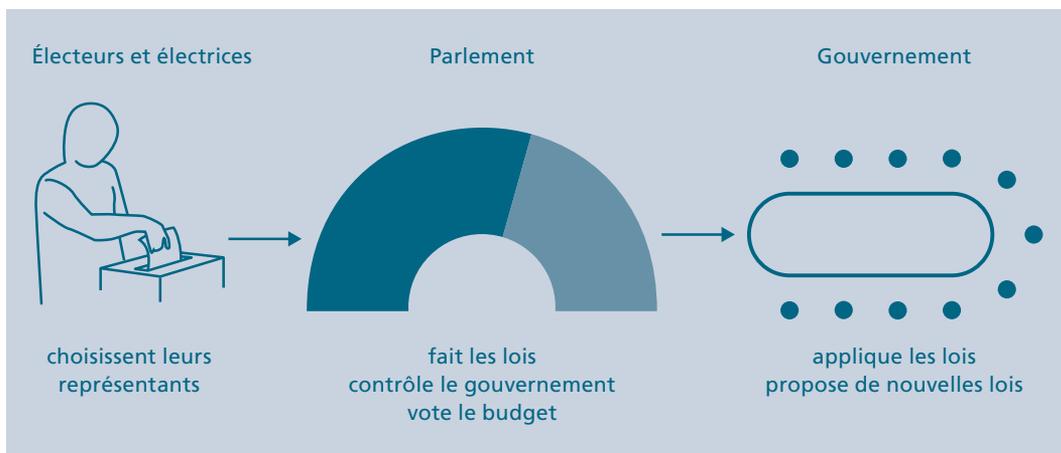
De chaque parlement émane un gouvernement et de chaque conseil, un collège : gouvernement fédéral, de Communauté, de Région, et collège communal (ou collège des bourgmestre et échevins) ou provincial. Les gouvernements sont des pouvoirs exécutifs. Ce sont eux qui mettent en œuvre les décisions des parlements, qui leur permettent d'être appliquées. Les gouvernements sont aussi habilités à proposer de nouvelles lois, décrets ou ordonnances (selon les cas). Les collèges remplissent le même type de fonction au niveau communal ou provincial.

Chaque assemblée, outre qu'elle fait des lois ou leur équivalent (ou des règlements dans le cas des pouvoirs locaux), donne sa confiance au gouvernement ou au collège et le contrôle. C'est une majorité qui, au sein de l'assemblée, approuve la composition et le programme de l'exécutif. Et, en posant des questions, en interpellant les membres de l'exécutif, en votant une motion de méfiance, les membres de l'assemblée exercent un droit de regard et peuvent sanctionner l'activité du gouvernement ou du collège.

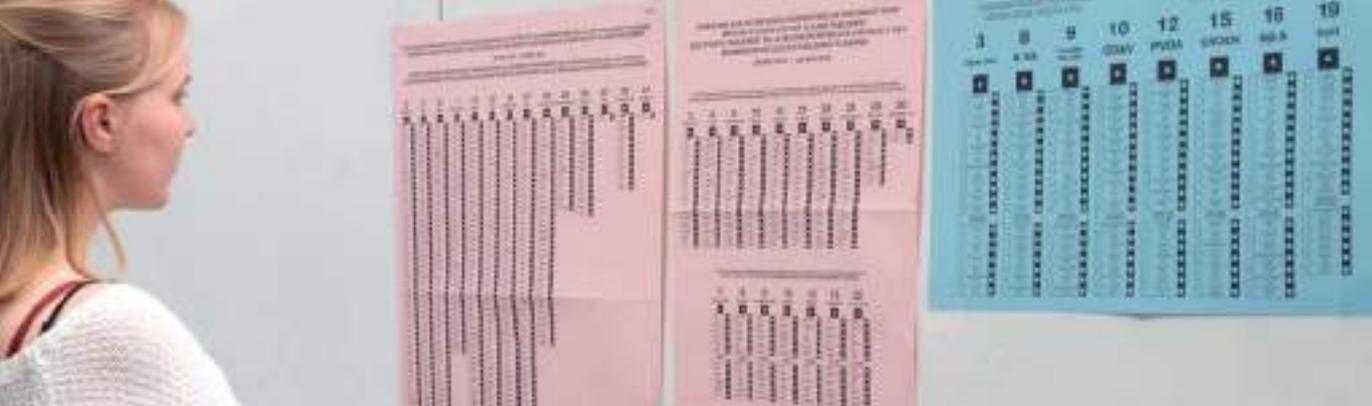
Les élections servent à renouveler les assemblées et peuvent conduire à un changement de majorité. Dans un système démocratique, tous les électeurs peuvent, sauf exceptions, être candidats aux élections.

La durée de vie des assemblées varie selon les cas et toutes les élections n'ont pas lieu le même jour. Les élections pour la Chambre des représentants (élections fédérales) et pour les parlements de Communauté et de Région ont lieu tous les cinq ans, en même temps que les élections européennes. Les dernières élections européennes, fédérales, régionales et communautaires ayant eu lieu en mai 2019, les suivantes sont programmées pour le 9 juin 2024. Des élections fédérales peuvent toutefois être anticipées.

Quant aux conseils communaux et provinciaux, ils sont renouvelés tous les six ans, le deuxième dimanche d'octobre. Comme des élections ont eu lieu en octobre 2018, les suivantes se tiendront le 13 octobre 2024.



Le processus démocratique



## 23 | AU CŒUR DU SYSTÈME : LES PARTIS

Le système politique belge est présenté comme étant une démocratie représentative. Ce sont des représentants élus par la population qui élaborent et votent les lois (les décrets ou les ordonnances), et dirigent le pays (la Région ou la Communauté) au travers du gouvernement. Au cœur de ce système, les partis politiques jouent un rôle déterminant.

On peut définir un parti politique comme étant un groupe de citoyens qui influence la prise de décision politique au sein de l'État en rassemblant des personnes partageant des objectifs proches, en mobilisant des électeurs, en présentant des candidats sur les listes électorales, et en regroupant les parlementaires et les ministres de leur bord autour d'un programme et de buts communs. Rassemblant des personnes qui sont unies par des liens doctrinaux, le parti politique a comme objectif d'assurer la participation politique des citoyens et d'exercer le pouvoir.

Dans un pays comme la Belgique, de nombreux partis coexistent, qui se distinguent par la doctrine et l'idéologie dont ils sont porteurs. Pour mieux marquer leurs différences ou leur singularité, les partis se dotent d'un manifeste et d'un programme électoral, ratifiés par l'ensemble des membres ou de leurs délégués réunis en congrès.

C'est surtout dans le cadre du suffrage universel que les partis politiques se développent et se structurent. En tant qu'organisations stables, s'appuyant sur des adhérents, des militants et des dirigeants, ils cherchent à sélectionner des candidats, à les faire largement connaître à travers des campagnes électorales et à mobiliser les électeurs en grand nombre lors des scrutins afin de remporter des sièges et, dans la mesure du possible, d'accéder à l'exercice du pouvoir.

Comme les partis politiques occupent un rôle central dans le jeu politique belge, de la participation aux élections jusqu'à l'adoption de décisions politiques, on qualifie le système de participation : ce sont les partis, et singulièrement leurs présidents respectifs, qui sont à la manœuvre lors des négociations et recherches de compromis (par exemple, lors de la

formation d'un gouvernement), qui confectionnent les listes de candidats aux élections, qui désignent en leur sein les personnes amenées à exercer une fonction ministérielle, ou encore qui imposent une discipline de vote aux parlementaires qui ont été élus sur leurs listes, par exemple afin d'assurer à l'exécutif un soutien presque sans faille des élus de la majorité. En outre, en Belgique, ils interviennent dans la nomination de certains postes au sein de l'administration ou d'une partie des juges à la Cour constitutionnelle.

### Les principaux courants et partis politiques en Belgique

Partis		Positionnement	Idéologie
		Gauche radicale	Anticapitalisme / communisme
		Centre-gauche	Écologie politique
		Centre-gauche	Socialisme
		Centre / Centre-droit	Humanisme démocratique
		Centre / Centre-droit	Fédéralisme
		Centre / Centre-droit	Fédéralisme
		Droite	Libéralisme
		Droite	Nationalisme ou séparatisme
		Extrême droite	National-populisme

Pour plus de détails, voir *Les couleurs politiques en Belgique* ([www.cultures-sante.be](http://www.cultures-sante.be))



## 24 | LE PARCOURS D'UN TEXTE DE LOI

Les normes législatives se nomment « lois » si elles émanent de l'Autorité fédérale, « décrets » si elles sont prises par la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté flamande (en ce compris dans les matières de la Région flamande), la Communauté germanophone ou la COCOF, et « ordonnances » si elles sont le fait de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la COCOM.

À l'origine d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, il y a une initiative qui est prise par un ou plusieurs parlementaires ou par un ou plusieurs ministres. De même, au niveau provincial et communal, les initiatives peuvent provenir du conseil ou du collège. Même si les procédures sont semblables, on s'intéressera ici uniquement aux normes législatives (ce que ne sont pas les règlements provinciaux et communaux).

Quand l'initiative législative émane du gouvernement, on l'appelle projet, tandis que lorsqu'elle émane du parlement, il s'agit d'une proposition.

Après avoir vérifié qu'elle est bien compétente pour examiner la proposition ou le projet qui lui est soumis, l'assemblée en commence l'examen. Une première étape relève de l'activité des commissions parlementaires. Dans chaque assemblée, des petits groupes de représentants se réunissent pour travailler de manière spécialisée sur certaines matières. Ainsi, par exemple, à la Chambre des représentants, il y a une commission de la Justice, composée de députés provenant des différents partis politiques, mais en moins grand nombre que l'assemblée dans son ensemble. Ils procèdent à une analyse de la proposition ou du projet qui leur est soumis. Ils proposent des amendements (des modifications à apporter au texte initial) et les discutent. Éventuellement, ils les adoptent ; sinon, les amendements sont rejetés. En fin de parcours, la commission procède à un premier vote sur la proposition ou le projet.

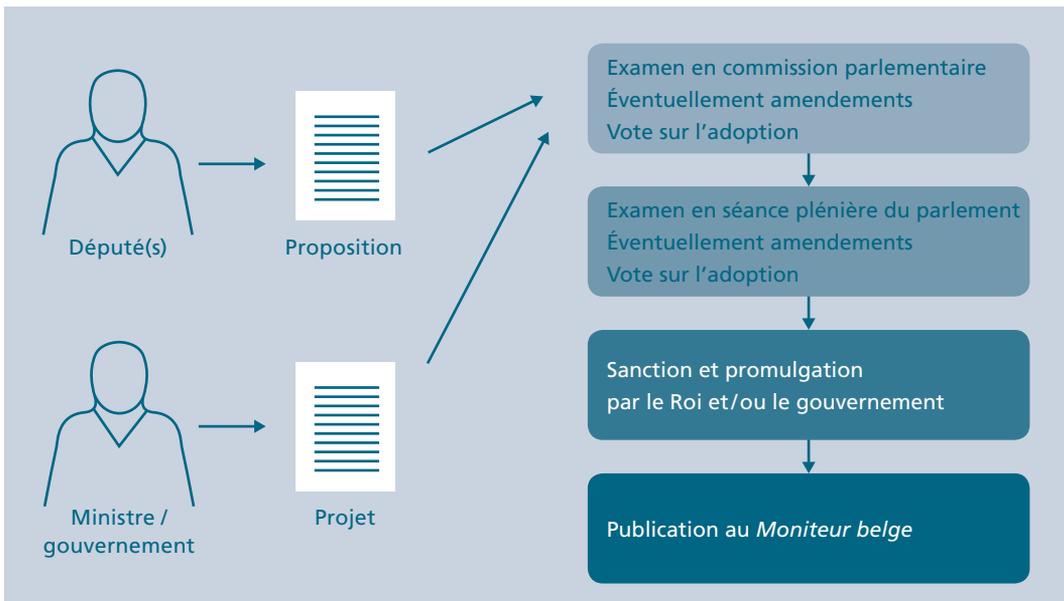
La deuxième étape consiste en l'examen et, éventuellement, en l'adoption en séance plénière. Le parlement dans son ensemble discute à nouveau la proposition ou le projet

qui lui est présenté. Des amendements peuvent être déposés et discutés, puis intégrés ou au contraire rejetés. Cette phase s'achève également par un vote. S'il est favorable, la proposition ou le projet est adopté.

À différents moments de la procédure, l'assemblée peut consulter le Conseil d'État pour avoir l'avis de juristes spécialisés sur la conformité du texte au droit existant. Les parlementaires peuvent aussi mener des auditions pour recueillir l'avis de spécialistes ou d'organisations actives dans le domaine concerné par le projet ou la proposition.

Après son adoption, il convient de rendre la loi, le décret ou l'ordonnance applicable. Le Roi au niveau fédéral, le gouvernement au niveau des Communautés et des Régions, constate que le texte législatif a été adopté en respectant les règles : c'est la sanction. Les mêmes disent que le texte doit être respecté et appliqué : c'est la promulgation. Quand le Roi ou des ministres « signent » au bas d'un texte législatif, cela signifie qu'ils le sanctionnent et le promulguent ; ils en reconnaissent l'existence et en imposent la mise en œuvre.

Après cela, la loi, le décret ou l'ordonnance est publié au *Moniteur belge* (le journal officiel). Sauf indication contraire, la nouvelle norme législative est applicable à partir du dixième jour qui suit celui de sa publication. Dans certains cas, il convient en outre que le pouvoir exécutif complète l'œuvre du législateur et apporte des précisions de manière à pouvoir l'appliquer effectivement. On parle alors d'arrêtés d'application.



Loi, décret ou ordonnance : un même parcours législatif à tous les niveaux



## 25 | LES PROVINCES

Les provinces sont des subdivisions anciennes du territoire de la Belgique. En 1831, la Constitution commence par affirmer que la Belgique est divisée en provinces. Leur découpage correspond globalement, à ce moment, aux anciens départements français.

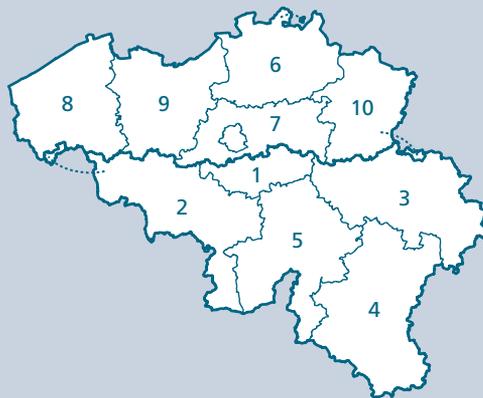
Actuellement, il y a dix provinces depuis que la province de Brabant a été divisée en deux entités en 1995 : la province de Brabant wallon et la province de Brabant flamand (la région bruxelloise n'étant plus rattachée à aucune province). Il y a cinq provinces en Wallonie et cinq en Flandre.

### Provinces wallonnes

1. Brabant wallon
2. Hainaut
3. Liège
4. Luxembourg
5. Namur

### Provinces flamandes

6. Anvers
7. Brabant flamand
8. Flandre occidentale
9. Flandre orientale
10. Limbourg



Les dix provinces et le territoire de Bruxelles

Contrairement aux Communautés et aux Régions, les provinces ne sont pas des entités fédérées. Ce sont des pouvoirs locaux qui n'ont pas de compétence législative. Elles ne peuvent donc pas voter des lois ou leur équivalent.

Les provinces peuvent toutefois intervenir dans un grand nombre de domaines. Elles prennent des initiatives pour développer l'activité sportive, elles organisent des établissements scolaires (en particulier dans l'enseignement technique), elles interviennent dans le domaine de la sécurité, elles s'occupent de promotion du tourisme, elles créent des institutions sociales et de santé, etc.

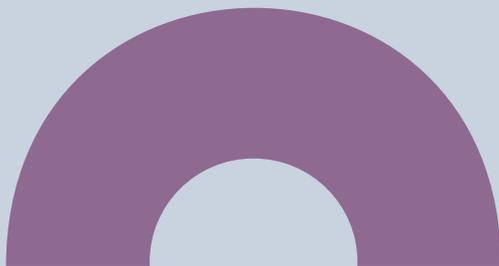
Dans chaque province, il y a un conseil provincial, qui est une assemblée élue par les habitants tous les six ans. En fonction de la population de la province, il y a de 31 à 56 conseillers provinciaux. C'est le conseil qui adopte les règlements provinciaux. C'est de lui qu'émane le collège provincial, qui doit avoir la confiance d'une majorité des membres du conseil. Le conseil contrôle le collège ; en Wallonie, il peut contester le collège ou certains de ses membres et déposer à leur encontre une motion de méfiance. Il se réunit une fois par mois.

L'organe exécutif de la province s'appelle le collège provincial en Région wallonne et la députation en Région flamande. C'est lui qui exerce le pouvoir exécutif dans la province, et qui prend les décisions urgentes ou qui ne nécessitent pas de réunir l'assemblée. Il se réunit toutes les semaines. Le collège provincial est composé de 4 députés provinciaux (provinces de Brabant wallon, de Luxembourg et de Namur) ou 5 (provinces de Hainaut et de Liège) en Région wallonne et de 4 députés en Région flamande.

Dans chaque province, il y a également un gouverneur, qui est nommé à vie par le gouvernement régional wallon ou flamand (après approbation par le pouvoir fédéral). Le gouverneur est le commissaire des gouvernements dans la province : il représente à la fois le gouvernement fédéral, le gouvernement de Région et le gouvernement de Communauté. Dans le cadre de sa fonction de commissaire des gouvernements, le gouverneur assiste aux délibérations du conseil provincial et du collège provincial (ou de la députation) sans prendre part aux votes. Le gouvernement régional peut charger le gouverneur, dans la province, de l'exécution des décrets et des arrêtés, ainsi que de leurs mesures d'application.

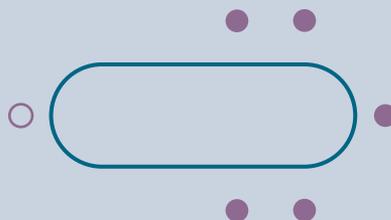
Puisque la région bruxelloise n'est pas rattachée à une province, les prérogatives du gouverneur sont attribuées au ministre-président de la Région : celui-ci se voit confier des missions visant à assurer l'application de la réglementation fédérale, notamment dans les domaines de la sécurité civile et des plans d'urgence, de la sécurité policière et de l'ordre public, des services d'incendie, etc. Il y a aussi un vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, qui est chargé de veiller à l'application des lois et règlements relatifs à l'emploi des langues en matière administrative dans les 19 communes bruxelloises. Il est nommé par le gouvernement régional bruxellois (après approbation par le pouvoir fédéral).

## Conseil provincial



31 à 56 conseillers provinciaux

## Collège provincial



1 gouverneur  
4 ou 5 députés provinciaux

Les institutions provinciales

## 26 | LES COMMUNES

Comme les provinces, les communes fonctionnent selon les principes de la démocratie représentative. Chaque commune a une assemblée élue, le conseil communal ; chacune dispose d'un exécutif appelé collège communal (en Wallonie) ou collège des bourgmestre et échevins (à Bruxelles et en Flandre). Pas plus que les provinces, les communes ne peuvent adopter des lois ou l'équivalent de lois. Leurs règlements sont valables uniquement sur le territoire et à l'égard des habitants de la commune et ne peuvent être contraires aux lois nationales, ni aux décrets régionaux ou communautaires. On qualifie les communes, comme les provinces, de pouvoirs locaux subordonnés.



Les 581 communes

Si, à la naissance de la Belgique, il y avait 2 492 communes, à la suite de regroupements opérés surtout au milieu des années 1970, leur nombre a été ramené à 581, réparties en

262 communes en Wallonie (dont 9 en région de langue allemande), 19 à Bruxelles et 300 en Flandre. Leur nombre total devrait baisser à 565 en 2025.

Tant par leur territoire que par leur population, les communes sont très inégales. La plus peuplée est Anvers, qui compte près de 539 000 habitants ; celle qui l'est le moins est Herstappe, dans la province de Limbourg, avec moins de 80 habitants. La plus étendue est Tournai (en Wallonie) avec 213,8 km<sup>2</sup> et la plus petite Saint-Josse-ten-Noode (en Région bruxelloise) avec 1,1 km<sup>2</sup>. C'est dans cette commune que la densité de la population est la plus forte avec 23 322 habitants par km<sup>2</sup>.

Les communes interviennent dans un grand nombre de domaines. Une bonne part de leurs activités est imposée par les autres niveaux de pouvoir : le pouvoir fédéral, les Régions et les Communautés délèguent diverses tâches aux communes, notamment administratives comme la tenue des registres d'état civil ou la remise de documents officiels (comme les passeports et les cartes d'identité). Elles doivent remplir d'autres missions obligatoires comme organiser et cofinancer un CPAS, organiser l'enseignement communal primaire, veiller au maintien de l'ordre, entretenir les voiries communales, etc.

À côté de ces missions obligatoires qu'elles remplissent en tant que pouvoirs subordonnés, les communes, en tant que collectivités politiques autonomes, peuvent prendre des initiatives facultatives, par exemple dans le domaine de l'enseignement autre que primaire, du logement, du tourisme, du développement économique et de la culture.

L'assemblée de la commune, le conseil communal, compte de 7 à 55 membres en fonction de la population. C'est le conseil qui adopte les règlements communaux. Il se réunit en principe une fois par mois.

Le collège communal ou collège des bourgmestre et échevins constitue le pouvoir exécutif de la commune. Il est composé de 2 à 9 échevins (voire 10 en Région bruxelloise) selon le nombre d'habitants et se réunit une fois par semaine. Il prépare les décisions du conseil communal, prend des décisions urgentes ou qui ne nécessitent pas de réunir le conseil, dirige les services de la commune (état civil, travaux, enseignement, etc.). Le bourgmestre préside le collège et, éventuellement, le conseil. Il peut avoir certaines attributions comme les autres échevins, mais il possède en outre des compétences spécifiques, en matière de sécurité et de maintien de l'ordre notamment.

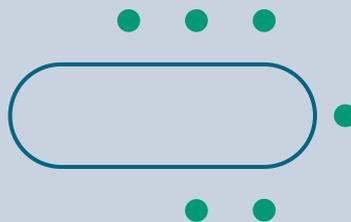
Le collège doit avoir la confiance d'une majorité des membres du conseil communal. Celui-ci contrôle le collège et, en Wallonie et en Flandre, peut voter une motion de méfiance à l'encontre du collège dans son ensemble ou de certains de ses membres.

### Conseil communal



7 à 55 conseillers communaux

### Collège communal



1 bourgmestre  
2 à 10 échevins

Les institutions communales

**7 rév. 1831. — DÉCR. du congrès nat., contenant  
la constitution de la Belgique. (B. off. III,  
n° 44) (1).**

AU NOM DU PEUPLE BELGE,

Le congrès national, — Décrète :

**TITRE PREMIER. — DU TERRITOIRE ET DE SES DIVISIONS.**

**ART. 1.** La Belgique est divisée en provinces.

Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur, sauf les relations du

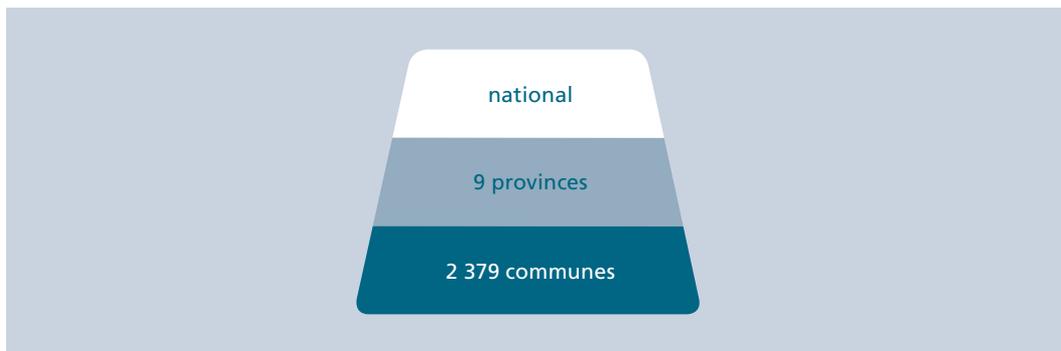
## 27 | DES INSTITUTIONS UNITAIRES...

De 1830 à 1970, dans tous les domaines, toutes les lois sont les mêmes pour tout le pays. Leur application est identique partout et tout dépend du pouvoir national.

L'agriculture, le sport, la politique économique, le logement, la justice, l'enseignement, la sécurité sociale, la défense nationale, la culture... Tout est du ressort du pouvoir central, national.

Durant toute cette période, il y a un Parlement national bicaméral, c'est-à-dire composé de deux chambres : la Chambre des représentants et le Sénat, et un gouvernement. Ce sont les seuls pouvoirs législatif et exécutif pour tout le pays. À l'époque, la Chambre et le Sénat sont sur pied d'égalité : avant d'être promulguée, toute loi doit être adoptée par chacune des deux chambres. Cette procédure bicamérale sera la règle jusqu'en 1995.

En dessous du pouvoir central ou national, il y a les neuf provinces et les communes, nettement plus nombreuses alors qu'aujourd'hui (jusqu'à 2 675 en 1928 et encore 2 379 en 1970).



Trois niveaux de pouvoir

# LA CONSTITUTION

## TITRE PREMIER

### DE LA BELGIQUE FÉDÉRALE, DE SES COMPOSANTES ET DE SON TERRITOIRE

#### Article 1<sup>er</sup>

La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions.

## 28 | ... À CELLES DE LA BELGIQUE FÉDÉRALE

À partir de 1970, un processus de réforme des institutions s'engage. Des compétences sont progressivement transférées du niveau de pouvoir national vers les Communautés et les Régions qui sont progressivement créées.

Les compétences du pouvoir central (appelé fédéral depuis 1993) sont gérées par le Parlement fédéral qui légifère en adoptant des lois, tandis que le gouvernement, qui compte moins de ministres et de secrétaires d'État que par le passé, les exécute et en propose de nouvelles. Le Parlement fédéral est toujours composé de deux chambres, mais le Sénat n'est plus sur un pied d'égalité avec la Chambre des représentants qui, elle, a le plus souvent le dernier mot. Le bicaméralisme reste toutefois d'application, notamment pour les questions institutionnelles et pour les révisions de la Constitution.

Les Communautés et les Régions ont chacune leur parlement (monocaméral dans chaque cas) et leur gouvernement (mais, comme on l'a vu, les organes de la Communauté flamande exercent les compétences de la Région flamande).



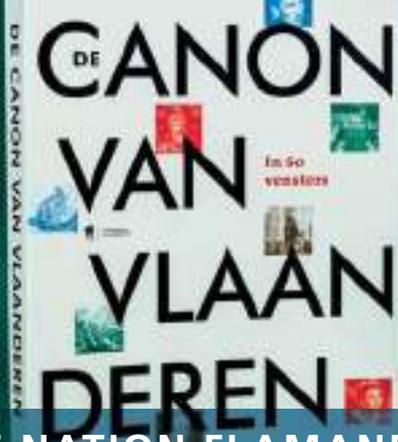
Cinq niveaux de pouvoir

Le schéma des institutions s'est complexifié par l'ajout, sur le même plan que le pouvoir fédéral, du pouvoir communautaire et du pouvoir régional. Ces derniers ont reçu des compétences qui étaient auparavant exercées par le pouvoir national. Ils légifèrent à leur sujet, tandis que le pouvoir fédéral continue à légiférer sur les matières qui sont restées de sa compétence. Les normes législatives qu'ils adoptent (décrets ou ordonnances) sont de la même valeur juridique que les lois qui émanent du pouvoir fédéral.

Pour leur part, les provinces sont désormais au nombre de dix (depuis 1995), et les communes actuellement au nombre de 581 (leur nombre total devrait baisser à 565 en 2025).

### La répartition générale des compétences entre les composantes de l'État fédéral belge

Autorité fédérale	Communautés	Régions
<ul style="list-style-type: none"> <li>– la justice</li> <li>– la police et le maintien de l'ordre</li> <li>– la défense nationale</li> <li>– la sécurité sociale (sauf les prestations familiales)</li> <li>– la SNCB, Proximus...</li> <li>– les institutions culturelles ou scientifiques fédérales</li> <li>– la fiscalité</li> <li>– la dette publique</li> <li>– les grandes normes économiques (code des sociétés, politique des prix...)</li> <li>– certains aspects des politiques relatives à l'emploi, à la santé, à l'aide aux personnes, à l'économie, à l'énergie, à l'environnement, à l'agriculture, à l'emploi des langues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– l'enseignement</li> <li>– les matières culturelles</li> <li>– les matières personnalisables : la politique de santé et l'aide aux personnes (dont les prestations familiales et les maisons de justice)</li> <li>– l'emploi des langues</li> </ul> <div style="text-align: center;">  <p><i>La Communauté française a transféré l'exercice de certaines de ses compétences à la Région wallonne et à la COCOF</i></p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– la politique économique</li> <li>– la politique de l'emploi</li> <li>– l'aménagement du territoire</li> <li>– la politique de l'eau</li> <li>– la politique agricole</li> <li>– l'environnement</li> <li>– la rénovation rurale et la conservation de la nature</li> <li>– l'énergie</li> <li>– le logement</li> <li>– les travaux publics</li> <li>– les transports</li> <li>– le commerce extérieur</li> <li>– les pouvoirs subordonnés (communes et provinces)</li> <li>– des aspects de la sécurité routière, de la fiscalité</li> </ul> <div style="text-align: center;">  <p><i>La Région wallonne a transféré l'exercice de certaines de ses compétences à la Communauté germanophone</i></p> </div>



## 29 | VERS UNE NATION FLAMANDE ?

L'histoire de la Belgique est traversée par la revendication séculaire, portée par le mouvement flamand, d'une reconnaissance et d'une autonomie en matière de culture et d'emploi des langues. Les phases successives de la réforme des institutions n'ont cependant pas répondu à l'ensemble des attentes puisque de nouvelles revendications se font jour aussitôt une réforme engrangée.

Utilisant l'autonomie qui lui est accordée dans une série de domaines, la Flandre cherche à s'affirmer en tant qu'entité autonome.

La volonté d'homogénéité linguistique trouve à s'exprimer de diverses manières aujourd'hui encore. Les panneaux routiers, par exemple, y compris ceux placés le long des grands axes de communication, ne comportent en Flandre que des indications en néerlandais. Ainsi un Français qui se rend à Lille a-t-il intérêt à savoir que le nom de cette ville s'écrit Rijsel au-delà de la frontière linguistique, tandis que Tournai s'écrira Doornik et Ath, Aat... Pas question donc de laisser place à la graphie française des noms de villes françaises ou wallonnes. Et quand on entre dans le nord de la Belgique en venant de France ou des Pays-Bas, les douze étoiles du grand panneau aux couleurs de l'Europe forment un cercle entourant un « Vlaanderen » qui donne l'impression qu'on entre dans un État qui porte ce nom.

Lorsque la frontière linguistique a été fixée, en 1962-1963, la loi a institué dans certaines communes des facilités pour la minorité des habitants parlant une autre langue nationale que celle de la région. Minorité qui est parfois une majorité, comme dans les communes flamandes de Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse et Wezembeek-Oppem en périphérie bruxelloise. Mais depuis lors, les Flamands les plus radicaux s'opposent à ces facilités et font tout pour empêcher l'usage du français dans les communes situées dans la périphérie flamande de Bruxelles, tandis que des ministres du gouvernement flamand ont pris des mesures visant à restreindre l'usage des facilités linguistiques. Des messages

d'accueil à l'entrée de certaines communes comme « *Dilbeek, waar Vlamingen thuis zijn* », le barbouillage des inscriptions en français, etc., complètent le tableau.

Sur le plan symbolique, différentes initiatives illustrent le sentiment national. Par exemple, les feux tricolores sont peints aux couleurs de la Flandre (jaune et noir).

Sur le plan politique, dès le milieu des années 1990, les grands partis flamands ont cherché à élaborer une Constitution flamande. La Constitution est un acte symbolique et fondateur d'un État. Cette démarche a dès lors été perçue avec inquiétude par de nombreux francophones qui y ont vu des intentions d'autonomie poussée de la Flandre de la part de tous les partis, y compris démocratiques, du nord du pays.

Plus récemment, le gouvernement flamand a chargé un comité d'experts de rédiger un document officiel mettant en avant les points d'ancrage historique de la Flandre contemporaine. Ce groupe a abouti à un document intitulé le Canon de Flandre (*Canon van Vlaanderen*), dans le même esprit que le Canon néerlandais, qui a été présenté officiellement au public en 2023. Le Canon de Flandre expose soixante références culturelles et historiques appelées « fenêtres » qui donnent un aperçu des événements, des dates, des personnes, des traditions, des livres, des objets et des œuvres d'art, présentés chronologiquement afin de mettre en valeur l'histoire de la Flandre. Malgré l'indépendance des auteurs à l'égard du gouvernement flamand, des critiques ont été adressées à l'égard du Canon, y compris en Flandre. Certains reprochent notamment au projet d'être de type identitaire et de donner une image partielle, voire biaisée, du passé.

Il n'y a néanmoins pas en Flandre, aujourd'hui, une majorité politique dont l'objectif serait de créer un État flamand indépendant de la Belgique.



## 30 | LA QUESTION DE BRUXELLES

Bruxelles occupe une place tout à fait particulière dans l'architecture institutionnelle et politique de la Belgique. On se rappellera combien Flamands et francophones avaient des visées différentes à propos de cette Région et du statut à lui accorder. Différends qui ont retardé l'avènement d'une Région de Bruxelles-Capitale mise sur le même pied que les deux autres Régions.

Bruxelles est également au centre d'épineuses questions linguistiques : ce territoire, qui comprend au moins 85 % de francophones parmi sa population, est enclavé en Flandre. L'organisation de la Région de Bruxelles-Capitale est entièrement bilingue, de sorte que la minorité néerlandophone y bénéficie de garanties qui ont fait l'objet de longues négociations. Ces garanties portent non seulement sur l'usage obligatoire de la langue néerlandaise dans toutes les administrations et institutions publiques, mais aussi sur la représentation des néerlandophones dans les instances politiques.

Les limites de la Région sont fixées de manière durable : elles sont inscrites dans une loi spéciale et nécessiteraient un large accord politique pour être modifiées. Mais c'est une frontière-carcan, car elle limite la Région de Bruxelles-Capitale à un territoire beaucoup plus restreint que l'ensemble des communes liées sociologiquement et économiquement à Bruxelles.

Bruxelles est par ailleurs un lieu de rencontre. Par ses fonctions de capitale et de siège d'institutions internationales, par ses fonctions administratives et économiques, Bruxelles est au centre d'activités multiples vers lesquelles convergent chaque jour de nombreux navetteurs, venus de Flandre et de Wallonie. Bruxelles est aussi une région multiculturelle.

Un des problèmes majeurs de la Région de Bruxelles-Capitale a trait à sa situation financière. Une partie de la population bruxelloise plus aisée a déménagé en dehors de la Région, migrant vers des communes flamandes et wallonnes plus ou moins éloignées de celle-ci. Le départ de cette population constitue un manque à gagner pour la Région.

D'autant que la population qui la remplace est plus pauvre et moins bien formée, donc moins apte à rencontrer les besoins des entreprises. Il s'agit en outre d'une population dont une partie est confrontée à une situation sociale qui impose aux pouvoirs publics d'intervenir massivement (logements sociaux, revitalisation des quartiers, formation professionnelle, cohésion sociale).

Les centaines de milliers de navetteurs qui viennent quotidiennement travailler à Bruxelles sont flamands ou wallons. Ils travaillent à Bruxelles, mais ils paient leurs impôts dans leur commune de résidence. La Région doit par contre s'équiper pour accueillir autant de monde : transports en commun, infrastructures (comme les parkings), etc.



## 31 | LA QUESTION DE LA SOLIDARITÉ

Des Régions aux richesses inégales et aux besoins spécifiques. Des Régions qui contribuent de manière différente au financement de l'État. Des situations socio-économiques, sanitaires, sociales qui nécessitent plus ou moins d'interventions de la part des pouvoirs publics. Les disparités régionales sont nombreuses et importantes. Tel est le cas dans la plupart des États fédéraux. Mais en Belgique, ces différences alimentent des tensions politiques.

Certains, dans le nord du pays, considèrent que la Flandre participe trop au financement des diverses entités, fédérale et fédérées. Ils s'appuient sur des évaluations de flux financiers qu'ils appellent « transferts nord-sud » : ils cherchent à mesurer l'importance de la part du financement provenant de Flandre qui bénéficie à la Wallonie (Bruxelles étant également un contributeur). D'après leurs calculs, 6,2 milliards d'euros sont transférés chaque année de Flandre vers la Wallonie dans le domaine de la sécurité sociale, dans le cadre du financement des Communautés et des Régions, à travers les politiques fédérales, etc.

Il s'agit là d'une manière de voir les choses, et elle peut être discutée. Ainsi, certains estiment que les besoins ne doivent pas être évalués à l'échelle des Régions, car il y a des sous-régions (des provinces, par exemple) plus consommatrices en Flandre comme certaines le sont moins en Wallonie. Par ailleurs, les situations peuvent évoluer dans le temps.

L'analyse en termes de « transferts » est de toute manière une façon de voir qui s'oppose à l'idée de la solidarité car l'explication de ces transferts réside dans les caractéristiques démographiques et socio-économiques des différentes régions.

À l'analyse en termes de transferts financiers s'oppose en effet une approche basée sur la solidarité, et notamment sur la solidarité interpersonnelle. La sécurité sociale, qui est une forme d'assurance généralisée, repose sur des cotisations des travailleurs et des employeurs. Elle intervient auprès de ceux qui sont dans une situation de santé ou d'emploi qui les empêche de travailler (maladie, invalidité, chômage, pension) ; elle aide à supporter le coût des soins de santé par le remboursement des prestations médicales et, auparavant,

intégrait également l'octroi d'allocations familiales destinées à alléger la charge financière que représente un enfant.

Les cotisations sont perçues au niveau fédéral, qui opère une redistribution aux bénéficiaires en fonction des besoins. Ce qui est mis en avant à travers les mécanismes de financement de la sécurité sociale, c'est la solidarité interpersonnelle. Et il est vrai que, du fait de ce système très centralisé, une solidarité « automatique » s'instaure entre Régions.

Les organisations syndicales, qui sont de puissants mouvements sociaux comptant plus de Flamands que de francophones en leur sein, sont favorables au maintien d'un système fort de sécurité sociale interpersonnelle, au nom de la solidarité. Il y a aussi de possibles renversements de tendances. Les besoins actuels en allocations de chômage du côté wallon n'ont pas toujours existé : au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les flux allaient dans l'autre sens car 80 % des chômeurs habitaient en Flandre. De même, l'on prévoit des problèmes de financement des pensions en Flandre à moyen terme.

Les transferts de compétences que des Flamands ont réclamés ces dernières années en matière de prestations familiales, de soins de santé ou de chômage ne visent-ils pas avant tout à renforcer l'autonomie régionale au détriment de la solidarité nationale, qui constitue peut-être le seul véritable ciment d'un système fédéral ? En tout cas, ces revendications ont abouti à certaines évolutions. Ainsi, en 2014, le financement des entités fédérées a été revu dans un sens affaiblissant la solidarité au profit de l'autonomie, et les prestations familiales sont depuis lors du ressort de quatre entités fédérées différentes.



## 32 | FLAMANDS – FRANCOPHONES : JEU ÉGAL ?

L'évolution institutionnelle de la Belgique se déroule dans un contexte où les différents acteurs politiques sont loin d'être sur un pied d'égalité. Les Flamands sont depuis toujours les plus nombreux et leur proportion n'a cessé de croître. En 1920, 53,4 % des habitants du pays sont néerlandophones. En 2023, ce pourcentage s'élève à 58 %. La Flandre est donc plus peuplée.

Depuis la fin des années 1950, la Flandre est également la Région la plus prospère du pays. Prenons comme indicateur les impôts prélevés dans les trois Régions, impôts qui sont fonction de la richesse : 64,3 % des impôts sur les personnes physiques proviennent de Flandre (soit près de 34 milliards d'euros pour un total fédéral de 52,4 milliards d'euros).

Les impôts sont prélevés sur les personnes et sur les sociétés. Plus les ménages et plus les entreprises sont riches, plus ils contribuent aux recettes des pouvoirs publics. Dans le domaine de la sécurité sociale aussi, la Région la plus prospère, où le taux d'emploi est le plus élevé, cotise davantage que les autres.

Un autre indicateur de la richesse est le produit intérieur brut (PIB), qui mesure la valeur de la production sur le territoire d'une Région en une année. En 2021, il était de 296,1 milliards d'euros en Région flamande et de 115,4 milliards d'euros en Région wallonne.

### La répartition de la population, du PIB et de l'impôt entre les trois Régions

	Population (2023)		PIB en millions d'euros (2021)		Impôt total en euros (2021)	
Région wallonne	3 681 575	31,47 %	115 394,1	22,97 %	14 388 825 790	27,47 %
Région bruxelloise	1 241 175	10,61 %	90 459,1	18,01 %	4 319 904 637	8,25 %
Région flamande	6 774 807	57,92 %	296 131,1	58,95 %	33 672 938 242	64,28 %
Belgique	11 697 557	100,00 %	502 311,6*	100,00 %	52 381 668 669	100,00 %

L'organisation institutionnelle est également fort différente pour les Flamands et pour les francophones. Du côté flamand, depuis 1980, il y a un parlement et un gouvernement pour l'ensemble des compétences communautaires et régionales. Il y a aussi une seule administration et un seul budget.

Du côté francophone, toutes les institutions régionales et les institutions communautaires ont leur existence propre. Il y a donc un parlement et un gouvernement pour la Région wallonne, pour la Communauté française, pour la Région de Bruxelles-Capitale – et, peut-on ajouter, pour la Commission communautaire française (COCOF), qui a reçu le pouvoir de légiférer, contrairement à son homologue flamande, la VGC. Chacune de ces institutions a son administration et son budget. Du côté francophone, on rencontre des points de vue opposés, notamment entre :

- ceux qui sont pour le « tout à la Région », c'est-à-dire qui souhaiteraient que l'on transfère l'ensemble des compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF,
- et ceux qui prônent le maintien de la Communauté, insistant sur l'importance de la solidarité entre les francophones de Wallonie et ceux de la Région bruxelloise à travers la Communauté française.

La coexistence d'institutions régionales et communautaires du côté francophone contraste avec l'unicité des institutions flamandes.

Ajoutons encore que, en Wallonie, une différence croissante se marque entre la région de langue française et la région de langue allemande. Dans la première, la Région wallonne a conservé l'ensemble de ses compétences régionales et exerce en outre certaines compétences communautaires (celles dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française). Dans la seconde, la Communauté germanophone tend à devenir une Communauté-Région : outre qu'elle dispose de l'ensemble des compétences communautaires, elle exerce de plus en plus de compétences régionales (celles dont l'exercice lui a été transféré par la Région wallonne).

---

\* Inclut 327,3 millions d'euros pour une « unité extra-régionale » comprenant des unités établies sur le territoire économique de la Belgique mais non sur le territoire géographique du pays (comme les personnes qui travaillent dans les ambassades belges à l'étranger).



## 33 | L'UNION EUROPÉENNE

L'origine de l'Union européenne remonte à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) par la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas. Le Traité qui institue la CECA est signé en 1951.

Le 25 mars 1957, les six mêmes pays signent le Traité de Rome, qui institue la Communauté économique européenne (CEE), appelée aussi Marché commun. Elle devient l'Union européenne en 1993, avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht.

### Les étapes de la construction européenne

1951	Traité CECA	Création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier
1957	Traité CEE	Création de la Communauté économique européenne (Marché commun)
1957	Traité Euratom	Création de la Communauté européenne de l'énergie atomique
1986	Acte unique	Achèvement du marché intérieur
1992	Traité de Maastricht	Création de l'Union européenne et décision d'adopter la monnaie unique, entré en vigueur le 1 <sup>er</sup> novembre 1993
1997	Traité d'Amsterdam	Élargissement des compétences de l'Union européenne
2001	Traité de Nice	Réforme institutionnelle en vue de l'élargissement à 25 États
2002		Introduction de l'euro
2004	Projet de Constitution	Projet de simplification des traités et du fonctionnement de l'Union européenne, rejeté par référendum par deux États (la France et les Pays-Bas)
2007	Traité de Lisbonne	Traité simplifié en vigueur fin 2009

Aux six pays fondateurs sont venus s'ajouter d'autres pays par vagues plus ou moins espacées dans le temps. Les premiers élargissements concernaient de un à trois pays, du nord et

du sud de l'Europe. En 2004, l'arrivée de dix nouveaux membres a marqué une ouverture à l'est qui s'est confirmée en 2007 puis en 2013. Alors qu'au départ, la CECA puis la CEE regroupaient des pays au niveau de développement socio-économique comparable, les différents élargissements, dès l'entrée de l'Irlande (1973) puis de la Grèce (1981), introduisent de grandes disparités.

Aujourd'hui, l'Union européenne rassemble 27 États situés aux quatre coins du continent. Deux exceptions notables : la Suisse et la Norvège ne sont pas membres de l'Union européenne. Pour sa part, le Royaume-Uni a fait partie de la CEE puis de l'Union européenne de 1973 à 2020. Il en est sorti à la suite d'un référendum (« Brexit »).



L'Europe des 27

L'Union européenne regroupe plus de 447 millions d'habitants. À titre de comparaison, les États-Unis en comptent 333 millions, la Russie 144 millions et le Japon 125 millions, tandis que la Chine en totalise 1 milliard 412 millions et l'Inde 1 milliard 417 millions. Le schéma est très différent lorsqu'il représente le revenu national brut (RNB) par habitant, c'est-à-dire la valeur des biens et des services produits en un an par les nationaux (contrairement au PIB, on ne tient pas compte de ce qui est produit par les étrangers sur le territoire national mais bien de ce qui est produit par des nationaux à l'étranger). Le RNB par habitant de l'Union européenne est de 40 123 dollars, ce qui classe l'Union européenne en troisième position derrière les États-Unis (76 770 dollars) et le Japon (42 440 dollars), mais loin devant la Chine (12 850 dollars), la Russie (12 750 dollars) et l'Inde (2 390 dollars).

### L'Union européenne comparée

	Superficie en km <sup>2</sup>	Population	PIB en millions de dollars	RNB/habitant en dollars
Union européenne	4 254 350	447 370 510	16 746 223,63	40 123
États-Unis	9 831 510	333 287 557	25 439 700,00	76 770
Japon	377 974	125 124 989	4 232 173,92	42 440
Russie	17 098 250	144 236 933	2 240 422,43	12 750
Chine	9 562 910	1 412 175 000	17 963 171,48	12 850
Inde	3 287 260	1 417 173 170	3 416 645,83	2 390

Source : Banque mondiale, 2022.



## 34 | LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

L'Union européenne peut prendre des décisions qui seront appliquées dans tous les États membres, soit directement, soit après transposition dans leur droit national. Le processus démocratique à l'œuvre au sein de l'Union européenne ressemble en partie à celui des États membres. On y retrouve certains des grands principes. Ainsi, une assemblée, le Parlement européen, est élue démocratiquement : les citoyens européens désignent leurs représentants lors d'élections qui ont lieu dans chaque pays tous les 5 ans. Le Parlement européen exerce des compétences législatives, budgétaires et de contrôle politique. Il discute et adopte des propositions législatives (conjointement avec le Conseil dans certains domaines). Mais ce n'est pas lui qui en prend l'initiative, qui peut élaborer une proposition : ce rôle est réservé à la Commission européenne.

La Commission européenne élabore les propositions de textes législatifs. Son pouvoir d'initiative lui permet également de proposer des politiques et des programmes d'action. Elle formule des recommandations et des avis. La Commission européenne est composée d'un commissaire par État membre, soit 27 actuellement.

La Commission européenne, qui est le pouvoir exécutif de l'Union européenne, est chargée de l'application des traités européens et de la mise en œuvre des politiques. Elle défend les intérêts de l'Union européenne, et non ceux des États membres. Il lui arrive de sanctionner les États qui n'appliquent pas les dispositions de l'Union européenne, par exemple pour non-respect des règles relatives à la concurrence et aux aides d'État aux entreprises.

Les propositions de législation élaborées par la Commission européenne sont soumises au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne (dit Conseil). Le Conseil est constitué par un ou plusieurs représentants de chaque gouvernement des États membres. Il s'agit des ministres compétents qui se réunissent en fonction des matières traitées : ainsi, les ministres chargés de l'économie et des finances se réunissent au sein du Conseil EcoFin. Le

Conseil adopte les législations européennes conjointement avec le Parlement européen dans de nombreux domaines. Il coordonne les orientations économiques des États membres, il conclut des accords internationaux, il gère la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération judiciaire et policière, il adopte le budget de l'Union européenne conjointement avec le Parlement européen.

Pour sa part, le Conseil européen est la réunion périodique des chefs d'État et de gouvernement des États membres, également appelée Sommet européen. Réuni au moins deux fois par semestre, le Sommet définit les orientations politiques et fixe les priorités générales de l'Union européenne. Depuis 2009, le Conseil européen est coordonné par un président. Deux Belges et un Polonais ont occupé successivement cette fonction jusqu'ici : Herman Van Rompuy, Donald Tusk et Charles Michel.

Le siège du Parlement européen est établi à Strasbourg. Mais cette assemblée tient de nombreuses réunions à Bruxelles, dans le bâtiment appelé Paul-Henri Spaak et parfois surnommé le Caprice des dieux (notamment, les réunions des commissions et les sessions extraordinaires). Le Berlaymont est le plus important bâtiment de la Commission européenne. Mais celle-ci en occupe plusieurs autres à Bruxelles. Le siège du Conseil européen et du Conseil est le bâtiment Europa. Les sommets européens, des sommets multilatéraux et des sessions ministérielles s'y tiennent également.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la Banque centrale européenne (BCE) gère la monnaie unique européenne, l'euro, et la mise en œuvre de la politique monétaire européenne pour les 20 pays qui l'ont adoptée. Sa principale mission consiste à maintenir la stabilité des prix et du système financier, en veillant à assurer une surveillance appropriée des institutions et marchés financiers. L'eurosysteme, qui regroupe la BCE et les banques centrales nationales des États membres de l'Union européenne qui ont adopté l'euro, est l'autorité monétaire de la zone euro. Le siège de la BCE est établi à Francfort-sur-le-Main, en Allemagne.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) veille au respect de la législation européenne. Elle est compétente tant pour les litiges entre les États membres et les institutions européennes que pour ceux qui concernent les particuliers ou les entreprises. La CJUE n'est en rien une juridiction d'appel des décisions rendues par les tribunaux nationaux : elle n'est compétente que pour l'application du droit européen. Elle siège à Luxembourg.

La Cour des comptes assure le contrôle des comptes de l'Union européenne et de tout organisme créé par l'Union européenne, ainsi que leur bonne gestion financière, en examinant la légalité et la régularité de leurs recettes et de leurs dépenses. Elle adopte, notamment, un rapport annuel qui est transmis aux autres institutions de l'Union européenne. Le siège de la Cour des comptes est établi à Luxembourg.

Ces trois institutions peuvent sembler avoir un caractère spécifique ou technique. Chacune joue toutefois un rôle très important dans le fonctionnement de l'Union européenne. Plus largement, les institutions de l'Union européenne font parfois l'objet de critiques, n'étant par exemple pas jugées assez démocratiques mais présentant un caractère plutôt technocratique.



## 35 | LES COMPÉTENCES EUROPÉENNES

La Communauté économique européenne (CEE) puis l'Union européenne (UE) se sont donné des objectifs dont les plus importants sont le développement économique, la solidarité entre les États membres et entre les régions, la protection de l'environnement, la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, la citoyenneté européenne, la paix et la stabilité, l'action sur la scène internationale.

### Les objectifs de l'Union européenne

- **le développement économique** : le marché intérieur, les investissements dans la recherche et le développement, les aides européennes, la concurrence imposée à des entreprises publiques, ont pour objectif de générer une croissance économique soutenue au sein de l'Union européenne, de rendre les entreprises européennes compétitives dans la concurrence internationale et de créer des emplois.
- **la politique monétaire** : par la monnaie unique, l'euro, et par la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne, l'Union européenne cherche la stabilité monétaire et donne une priorité à la lutte contre l'inflation.
- **la solidarité entre les États et entre les régions** : les États les plus prospères participent davantage au financement de l'Union européenne, tandis que les pays et les régions les plus pauvres bénéficient de la solidarité commune.
- **la paix et la stabilité** : l'Union européenne met en avant que, grâce à l'unité forgée durant ces cinquante dernières années, aucune guerre n'est survenue entre les États membres.
- **la protection de l'environnement** : l'Union européenne soutient le développement durable.

- **la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux :** les Européens peuvent voyager dans la plupart des pays de l'Union européenne sans contrôle aux frontières ; sauf exceptions temporaires, ils peuvent habiter, travailler ou étudier dans n'importe quel pays de l'Union européenne. À l'intérieur de la zone euro, la monnaie unique favorise les échanges.
- **la citoyenneté européenne :** les mêmes droits politiques doivent être reconnus à chacun. La législation européenne combat les discriminations.
- **l'action internationale :** l'Union européenne a plus de poids au sein des organisations internationales que les États membres pris isolément. Elle tente de construire une politique étrangère et de sécurité commune.

Les compétences de l'Union européenne sont réparties en trois types :

- les compétences exclusives de l'Union européenne dans des domaines tels que les règles de la concurrence, la politique monétaire de la zone euro et la politique commerciale commune ;
- les compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres dans des domaines comme le marché intérieur, l'agriculture, les transports et l'énergie ;
- les compétences d'appui, dans des domaines comme la santé, l'éducation et l'industrie, où les États membres restent compétents en priorité.

Pour rencontrer ses objectifs, l'Union européenne s'est dotée d'instruments divers. La Politique agricole commune (PAC) et les Fonds structurels sont les plus importants d'entre eux.

## Un projet et des politiques qui suscitent des critiques

À travers les décennies, la construction européenne a pu s'appuyer sur de nombreux partisans, qui ont œuvré en faveur du développement de la Communauté puis de l'Union européenne. Aujourd'hui encore, nombreux sont ceux qui mettent en avant les réalisations européennes en matière de mobilité (dont le programme Erasmus), de coordination dans la lutte contre le Covid, de renforcement des capacités économiques, de lutte pour la réduction des gaz à effet de serre, de protection des droits numériques et des consommateurs, etc., et qui veulent aller plus loin dans cette construction. Ils se heurtent toutefois à des désaccords, à des divisions entre États membres et entre tendances politiques, et à des lenteurs dans la réalisation d'un tel projet. Cette réalité peut parfois s'avérer décourageante pour les partisans de celui-ci.

L'Union européenne, son mode d'organisation et son fonctionnement font aussi l'objet de nombreuses critiques, plus ou moins fondamentales. Les citoyens, organisations ou partis politiques qui portent ces critiques sont très variés.

Certains sont hostiles à l'idée même de construction européenne, et se fondent sur une vision privilégiant le nationalisme ou la souveraineté des États et des nations, jusqu'à remettre en cause l'appartenance d'un pays à l'Union européenne. De tels mouvements se rencontrent dans différents pays. Dans un cas, ils sont même parvenus à faire sortir un État, membre de longue date de la construction européenne, de l'Union : c'est le Brexit, qui s'est concrétisé par la sortie du Royaume-Uni après plus de 45 ans au sein du projet européen.

D'autres ne s'opposent pas au projet européen lui-même, mais contestent ses réalisations, ses implications, son organisation ou sa structure institutionnelle. La PAC est ainsi vue comme favorisant les grandes exploitations intensives au détriment des petits paysans ou de ceux qui se convertissent à l'agriculture biologique. L'Union européenne est parfois considérée comme le fer de lance de l'ouverture des frontières commerciales et des échanges à travers le monde au détriment des industries et de l'emploi local. Elle est également souvent accusée de faire primer l'économie sur d'autres considérations et d'imposer des politiques privilégiant la concurrence, l'austérité budgétaire, la modération salariale, les privatisations ou le démantèlement des services publics au profit des milieux financiers ou industriels et des plus fortunés, et au détriment de la population.

Sur le plan de sa politique extérieure, l'Union européenne fait aussi l'objet de critiques, parfois sévères. Certains regrettent l'absence d'une réelle politique de défense commune. D'autres estiment que l'Union européenne serait trop faible ou trop conciliante avec des puissances ne respectant pas les droits humains ou le droit international (la Chine, Israël et les colonies implantées en Palestine...). En dépit des discours vantant la paix et la stabilité, elle porterait une part de responsabilité dans le déclenchement de conflits armés à ses portes (la Yougoslavie hier, l'Ukraine aujourd'hui). Enfin, la politique européenne en matière migratoire est dénoncée comme construisant une « Europe forteresse » responsable de la mort de milliers de personnes en Méditerranée ou sur d'autres routes de l'exil.

Se voulant un projet démocratique, la construction européenne est donc soumise à des forces contraires. Si certaines réclament une évolution vers plus d'Europe, d'autres souhaitent à l'inverse moins d'Europe, voire la fin de celle-ci, tandis que d'autres encore souhaitent construire une autre Europe.



## 36 | CONTRASTES ET RESSEMBLANCES

En procédant à la réforme de ses institutions politiques depuis 1970, la Belgique a donné toujours plus d'autonomie aux Communautés et aux Régions. Ainsi, les différentes composantes du pays ont été davantage reconnues et la diversité a été rencontrée par des institutions politiques de plus en plus asymétriques.

Au même moment, toujours plus de pays cherchent à renforcer leur position et se regroupent au sein d'une Union européenne dont les compétences sont de plus en plus nombreuses. La Belgique est l'un des 27 États membres de l'Union européenne, dont de nouveaux élargissements sont encore envisagés.

Mouvement centrifuge d'un côté, mouvement centripète de l'autre...

Mais dans les deux cas, la même préoccupation : quel est le niveau de décision le plus efficace, le plus approprié par rapport à une situation, à un problème, à une politique à mener ? L'idée dominante est de laisser la décision au niveau le plus proche possible, pour autant qu'il soit réellement le plus efficace. Les niveaux les plus élevés n'interviennent que s'ils s'avèrent être les plus appropriés. On appelle cela le principe de subsidiarité.

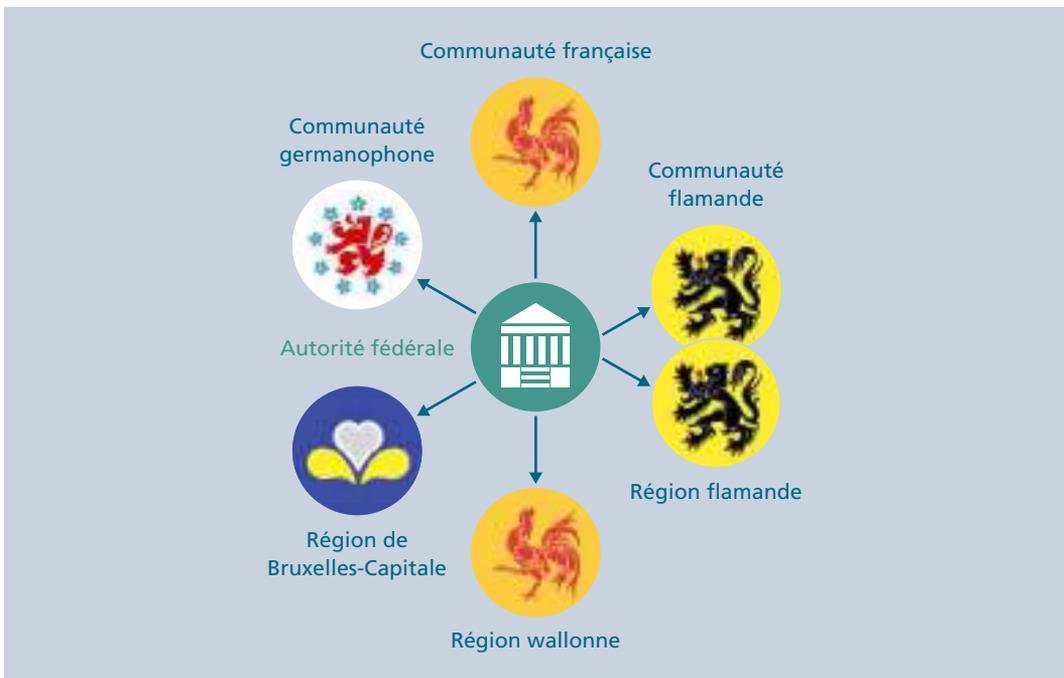
Quel que soit le niveau retenu, il s'agit de respecter l'autonomie de chacun tout en veillant à la solidarité générale. De ce point de vue, la devise de l'Union européenne « Unie dans la diversité » suggère que la prise en compte de la diversité n'empêche pas de développer la solidarité.

On a vu plus haut que, dans le système fédéral belge, la Région la plus riche contribue le plus à la « cagnotte » commune : que ce soit par les impôts ou par les cotisations à la sécurité sociale, la Flandre finance davantage que la Wallonie et Bruxelles. Inversement, les dépenses, pour diverses raisons comme le niveau de l'emploi, l'état de santé de la population, etc., bénéficient davantage aux deux Régions les moins riches. Cependant, l'évaluation de ce que certains appellent des « transferts financiers Nord-Sud » demeure

extrêmement difficile à réaliser. Et quand bien même transferts il y a, c'est parce qu'un principe de solidarité prévaut.

Il en va de même au plan européen, où des pays comme la France, l'Allemagne, l'Italie ou les Pays-Bas (par ordre décroissant) sont des contributeurs nets. C'est-à-dire qu'ils financent davantage l'Union européenne qu'ils ne bénéficient de ses interventions, par exemple dans le domaine de l'agriculture ou des fonds structurels qui viennent en aide aux régions dont le développement économique est le plus en retard. C'est par ces canaux que se concrétise la solidarité entre les États.

Le respect de la diversité, de l'identité et des intérêts de chacun est un objectif que l'on rencontre tant au plan belge qu'au plan européen. Le respect de la langue et de la culture a été et demeure une priorité dans le système fédéral belge. Au niveau européen, c'est aussi la volonté qui prédomine. Aujourd'hui, l'Union européenne reconnaît 24 langues officielles ; un commissaire européen est notamment chargé du multilinguisme et plus de 2 700 personnes travaillent à la Direction générale de la traduction.



La Belgique, trois Communautés et trois Régions



Les 27 pays qui constituent l'Union européenne



## 37 | EUROPE, DÉMOCRATIE, FÉDÉRALISME

L'Union européenne est une organisation internationale, elle n'est pas un État. Ses composantes sont des États souverains et elle ne possède pas les éléments qui lui permettent d'exister comme un État sur la scène internationale. Ainsi, pour illustrer cette caractéristique, l'Union européenne a une délégation auprès de l'ONU, non pas en tant que membre mais en tant qu'observateur, tandis que tous les États composant l'Union européenne sont membres de l'ONU à part entière.

Si l'Union européenne n'est pas un État, elle n'est *a fortiori* pas un État fédéral. Elle ne possède pas la structure d'un État fédéral. Néanmoins, elle possède plusieurs traits fédéraux.

L'idée d'une Europe fédérale est à la base de la création des institutions européennes. Mais dans les faits, la solidarité économique a été réalisée avant de constituer une union politique.

L'existence du Parlement européen, élu tous les cinq ans au suffrage universel direct, est le principal élément démocratique qui caractérise l'Union. Tandis que le Conseil et le Conseil européen représentent les États qui la constituent et que la Commission européenne représente l'intérêt de l'Union, le Parlement européen représente les citoyens des États membres. Bien qu'il ne joue pas exactement le même rôle qu'un parlement étatique, il répond, au moins partiellement, à l'exigence démocratique inscrite dans les traités. Il participe à l'élaboration du droit européen avec le Conseil. Il est habilité à proposer des modifications aux traités et les pouvoirs qui lui sont attribués ont été progressivement étendus dans les domaines législatifs et budgétaires ainsi que sur le plan des accords internationaux.

La citoyenneté européenne est une réalité inscrite dans le droit européen. Outre le droit de vote des citoyens européens à l'élection du Parlement européen, la notion de citoyenneté européenne comporte une série de droits communs aux ressortissants des États membres. Ainsi, par exemple, la liberté de circulation et de séjour sur tout le territoire de l'Union et le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et à l'élection du

Parlement européen dans l'État de résidence prévalent, sous certaines conditions, pour les ressortissants des États membres. Le citoyen européen dispose aussi d'un droit de recours en annulation devant la Cour de justice contre un acte adopté par une institution ou un organisme de l'Union. Il peut utiliser ce droit s'il s'agit d'un acte dont il est le destinataire ou qui le concerne directement et individuellement.

Font aussi partie de l'arsenal démocratique de l'Union les multiples comités consultatifs où peuvent s'exprimer les interlocuteurs sociaux (patronat et syndicats) et d'autres associations de la société civile. Citons le Comité économique et social, le Comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, le Comité européen des régions, le Groupe consultatif européen des consommateurs, etc.

Ces différentes caractéristiques n'empêchent toutefois pas, on l'a vu, un certain nombre de critiques de pointer un manque de démocratie dans la physionomie ou dans le fonctionnement de l'Union européenne.

L'Union européenne se distingue des autres organisations internationales par l'ampleur des compétences que les États membres lui attribuent. Ces compétences confiées à l'Union constituent un transfert de souveraineté important. Leur ampleur renforce les convictions des fédéralistes, mais cabre les souverainistes (ceux qui sont attachés à la souveraineté, à l'indépendance, des États membres). Une liste précise des compétences de l'Union est établie dans le Traité de Lisbonne et il est prévu que toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à l'Union restent l'apanage des États membres.

La construction de l'ordre juridique européen institué par les traités de l'Union concerne tant les États membres que leurs ressortissants et constitue un processus que l'on peut qualifier de fédératif. De même, la Cour de justice de l'Union européenne, qui contrôle la légalité du droit européen par rapport aux traités, est une institution de type fédéral. Par ailleurs, l'Union a la capacité de négocier des traités internationaux (en vertu d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée avec les États membres) : elle a acquis la personnalité juridique qui en fait un sujet de droit international.

Parmi d'autres, on peut encore citer l'adoption de l'euro par une majorité d'États membres, qui concrétise l'intégration économique mais recèle également une dimension politique par l'importante part de souveraineté transférée à l'Union par les États qui y ont souscrit.

Tous les aspects que l'on vient de décrire convergent vers l'idée que l'Union européenne présente de nombreux traits d'un État fédéral. Mais on doit bien constater qu'elle n'en est pas un parce que des exigences aussi fondamentales que l'adoption d'une Constitution, l'existence d'un parlement qui dispose de toutes les prérogatives du pouvoir législatif ou la création d'un gouvernement qui exerce effectivement le pouvoir exécutif ne sont actuellement pas rencontrées.

## ICONOGRAPHIE



a.

- a. La prestation de serment du Roi Philippe (2013) © Reporters
- b. Manifestation pour le climat (2021) © Christophe Licoppe/Photo News
- c. L'hémicycle du Parlement bruxellois © Parlement bruxellois



b.



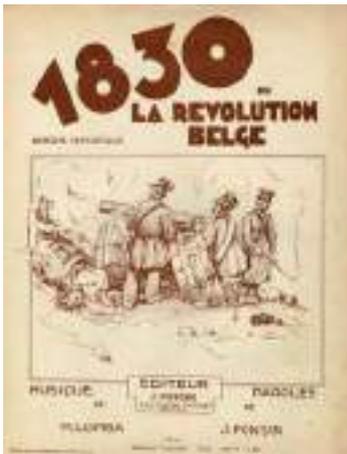
c.



d.



e.

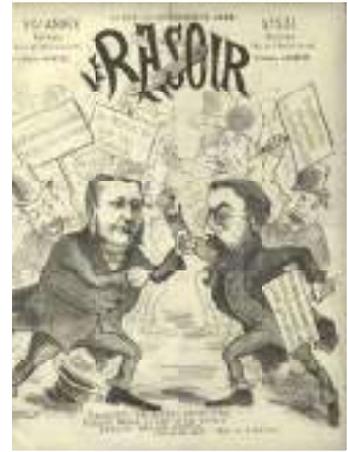


1.

4.



2.



3.



d. Deuxième marche flamande sur Bruxelles (1962) © **Le Soir**  
 e. Le bâtiment Paul-Henri Spaak, aussi appelé Caprice des dieux (Parlement européen – Bruxelles) © **Union européenne**

1. La révolution belge de 1830 : partition de 1830 ou *La révolution belge : marche patriotique* © **Coll. IHOES, Seraing**
2. Les inégalités sociales et politiques © **Coll. IHOES, Seraing**
3. Les tensions linguistiques au XIX<sup>e</sup> siècle © **Coll. Liège université Library**
4. La Bataille des Éperons d'or © **De Rocker/Alamy Banque d'images**



5.

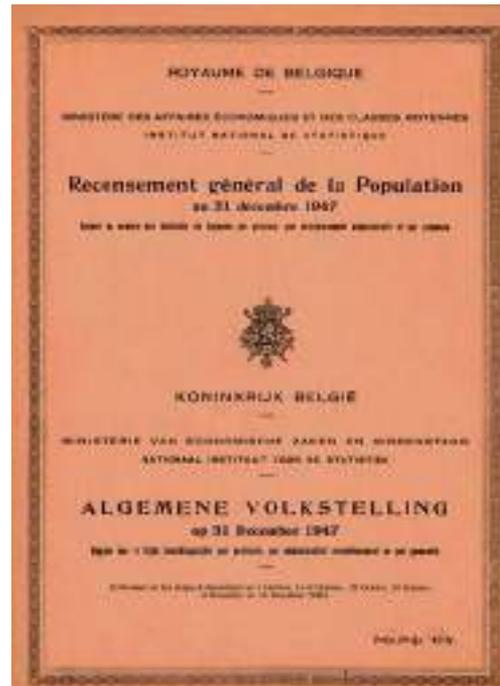


7.



6.

8.



5. Le chant des Wallons © Coll. IHOES, Seraing

6. L'adoption du suffrage plural en 1893 © Coll. IHOES, Seraing

7. Le vote du suffrage universel en 1919 © Coll. IHOES, Seraing

8. Le recensement de la population de 1947, dernier à contenir un volet linguistique © Coll. IHOES, Seraing



9.

9. La question royale :  
consultation populaire de 1950  
© Coll. IHOES, Seraing

10. Congrès du Mouvement populaire wallon  
(au centre, souriant, André Renard)

© Coll. IHOES, Seraing  
11. Le déclin industriel wallon  
à la fin des années 1950  
© Coll. IHOES, Seraing

12. Les revendications wallonnes  
© Coll. IHOES, Seraing



10.



11.



12.



13.



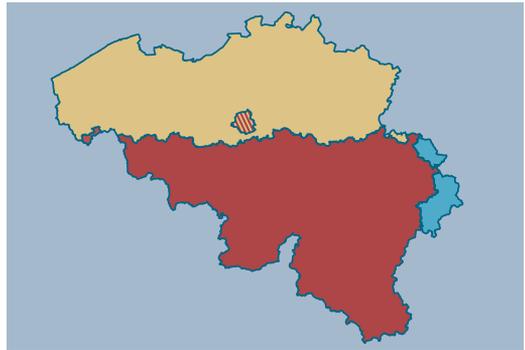
15.



17.



14.



16.



18.

13. Le Premier ministre Gaston Eyskens présente son plan à la Chambre des représentants © Photo News  
14. Les États fédéraux dans le monde (CRISP, d'après Wikipédia)

15. « Elle a essayé de nous expliquer la structure de l'État belge » © Steve  
16. Les régions linguistiques  
17. Le drapeau de la Communauté et de la Région flamandes

18. Le drapeau de la Communauté française et de la Région wallonne



19.



20.



21.



22.



23.



24.

- 19. Le drapeau de la Région de Bruxelles-Capitale
- 20. Le drapeau de la Communauté germanophone
- 21. Le drapeau belge
- 22. Un bureau de vote © Belgaimage
- 23. Des listes de candidats pour les élections de 2019 © Belgaimage
- 24. Le *Moniteur belge*



25.



26.

7 fév. 1831. — *Acte du congrès nat., contenant la constitution de la Belgique.* (B. off. III, n° 44) (1).

AU NOM DU PEUPLE BELGE,  
Le congrès national, — décrète :

**TITRE PREMIER. — DE TERRITOIRE ET DE SES DIVISIONS.**

**Art. 1.** La Belgique est divisée en provinces.  
Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur, sauf les relations du Luxembourg avec la confédération germanique (2).  
Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces.

27.

**LA CONSTITUTION**  
**TITRE PREMIER**  
**DE LA BELGIQUE RÉGNALE, DE SES COMPOSANTES**  
**ET DE SON TERRITOIRE**

**Article 1<sup>er</sup>**  
La Belgique est une libre nation qui se compose de six provinces régionales.

**Art. 2**  
La Belgique est divisée en six provinces régionales : la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Brabant wallon, le Brabant flamand, le Hainaut et le Luxembourg.

**Art. 3**  
La Belgique est divisée en six provinces régionales : la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Brabant wallon, le Brabant flamand, le Hainaut et le Luxembourg.

**Art. 4**  
La Belgique est divisée en six provinces régionales : la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Brabant wallon, le Brabant flamand, le Hainaut et le Luxembourg.

28.

25. Les blasons des provinces de Brabant wallon, Hainaut, Liège, Luxembourg et Namur

26. L'Hôtel de Ville de Bruxelles

27. La Constitution belge de 1831

28. La Constitution belge coordonnée en 1994



29.



30.



31.

29. Le Canon de Flandre

30. L'Atomium © Wikipédia/Marek Sliwecki

31. La solidarité au cœur du fédéralisme belge © CRISP

32. Une Belgique à deux vitesses ? © Coll. CARHOP, Fonds La Cité



32.



33.



34.



35.



36.



37.

- 33. Les drapeaux de l'Union européenne et des États membres © Union européenne
- 34. Le bâtiment Paul-Henri Spaak, aussi appelé Caprice des dieux (Parlement européen – Bruxelles) © Union européenne
- 35. Le Berlaymont (Commission européenne) © Union européenne
- 36. Le bâtiment Europa (Conseil, Conseil européen, Sommets) © Union européenne
- 37. Salle de réunion dans le bâtiment Europa © Union européenne

## TABLE DES MATIÈRES

1. La naissance de la Belgique .....	5
2. Tous les Belges ne sont pas égaux .....	8
3. La question linguistique .....	10
4. Le mouvement flamand .....	12
5. Le mouvement wallon .....	14
6. Conquêtes sociales et démocratiques .....	16
7. Après la Première Guerre mondiale .....	18
8. L'unilinguisme régional .....	20
9. Après la Seconde Guerre mondiale .....	22
10. Les lois linguistiques de 1962-1963 .....	25
11. La Wallonie passe au second rang .....	28
12. Deux logiques pour réformer l'État .....	30
13. De l'État unitaire à l'État fédéral .....	32
14. Qu'est-ce qu'un État fédéral ? .....	35
15. Un État fédéral atypique .....	37
16. Des territoires superposés .....	40

17. Les choix institutionnels flamands .....	42
18. Les choix institutionnels francophones .....	44
19. Les institutions bruxelloises .....	47
20. Les institutions germanophones .....	49
21. L'Autorité fédérale .....	51
22. Partout, la démocratie représentative .....	54
23. Au cœur du système : les partis .....	56
24. Le parcours d'un texte de loi .....	58
25. Les provinces .....	60
26. Les communes .....	63
27. Des institutions unitaires.....	66
28. ... à celles de la Belgique fédérale .....	67
29. Vers une nation flamande ? .....	69
30. La question de Bruxelles .....	71
31. La question de la solidarité.....	73
32. Flamands – francophones : jeu égal ? .....	75
33. L'Union européenne .....	77
34. Les institutions européennes.....	80
35. Les compétences européennes.....	83
36. Contrastes et ressemblances .....	86
37. Europe, démocratie, fédéralisme.....	89
Iconographie .....	91

**Publié à l'initiative de**

la Fondation MERCI — Maison européenne pour le rayonnement de la citoyenneté

[www.lamerci.be](http://www.lamerci.be) — [direction@lamerci.be](mailto:direction@lamerci.be)

Europe Direct Luxembourg belge

rue Camille Joset 1, 6730 ROSSIGNOL — FB : Europedirect Luxembourg belge

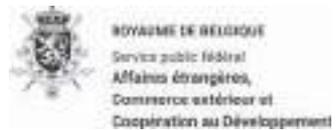
[www.europedirectlux.be](http://www.europedirectlux.be) — [info@europedirectlux.be](mailto:info@europedirectlux.be)

**et avec le soutien de**

la Province de Luxembourg

le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur

et Coopération au développement





Cet ouvrage retrace les grandes étapes qui ont façonné la Belgique depuis son indépendance en 1830. Il vise à expliquer de quelle manière la démocratie y a évolué et comment et pourquoi, d'un État unitaire, elle est devenue un État fédéral. Un État fédéral complexe, composé de Communautés, de Régions et de l'Autorité fédérale. Quelles sont leurs compétences respectives ? Comment sont-elles organisées ? Qui les dirige ?

La Belgique est aussi très impliquée dans l'Union européenne dont elle a été un des États fondateurs. Comment s'organise la démocratie dans cet ensemble de 27 États ? S'agit-il d'un État fédéral ? Qu'est-ce qui distingue son fonctionnement de celui de la Belgique ?

Par des chapitres concis et rédigés dans un style didactique, et à l'aide de schémas clairs, cet ouvrage permet à un large public de comprendre les évolutions et le fonctionnement actuel de la Belgique et de l'Union européenne.