

Essai de synthèse de l'évolution de la réforme de l'état en Belgique de 1961 à 1979

JAN VAN ROMPAEY

LA PROBLEMATIQUE EN GENERAL DEPUIS 1830

Il est assez connu que la constitution belge de 1831 était une oeuvre remarquable par sa clarté, sa précision et sa simplicité. En rédigeant seulement 131 articles, les auteurs de cette constitution ont réussi à donner au nouvel Etat des institutions à la fois modernes et démocratiques. S'il était nécessaire de conserver la monarchie pour que la Belgique puisse être reconnue par les grandes puissances, la constitution de 1831 a limité le pouvoir royal au strict minimum et a établi un régime de gouvernement constitutionnel, donc démocratique pour le temps, puisque à cette époque la démocratie politique se confondait avec les intérêts de la bourgeoisie. Mais dans cette bourgeoisie belge de 1831, la dualité ethnique du pays ne se révélait pas du tout, le ciment qui unissait la bourgeoisie flamande et la bourgeoisie wallonne étant l'emploi exclusif de la langue française. IL était donc tout à fait normal que l'Etat nouveau fût de conception unitaire et que le français devint la seule langue officielle du pays. Il paraît même qu'un des fondateurs de la Belgique et notamment Charles Rogier l'ait dit clairement: La Belgique sera latine ou elle ne sera pas.

La Belgique bourgeoise et unitaire du dix-neuvième siècle convenait de manière excellente aux intérêts de la bourgeoisie wallonne, parce qu'en fait elle dominait le pays. Les Wallons ont toujours été et sont encore minoritaires en Belgique quant à leur nombre, mais politiquement les Wallons ont toujours joué un rôle de premier plan en Belgique et donc aussi dans la période dite bourgeoise du dix-neuvième siècle où l'on comptait plus de Wallons que de Flamands dans l'administration centrale du pays. Il n'était pas rare de trouver en Flandre des juges, des fonctionnaires wallons de toute sorte, par exemple des directeurs d'école: cette situation illustrative de la domination wallonne en Belgique était rendue possible par l'emploi exclusif du français dans toute la vie officielle du pays. Quand à la fin du dix-neuvième siècle et sous la pression du Mouvement flamand naissant, une première série de lois linguistiques venait d'être votée par le parlement belge, les Wallons commençaient à s'inquiéter lentement, car ils comprenaient bien

qu'à long terme ils risquaient de perdre leurs positions en Flandre, maintenant que la Flandre était devenue officiellement bilingue. En 1898, l'égalité des deux langues nationales était légalement reconnue quant aux travaux législatifs du parlement et les Wallons craignaient qu'à long terme la Flandre devint par de nouvelles lois linguistiques officiellement néerlandaise. C'est dans cette perspective de crainte de la perte de leur hégémonie en Belgique qu'il faut placer et comprendre la célèbre lettre ouverte au roi du leader wallon Jules Destrée en 1912. Les Wallons commençaient en effet de mettre en cause le caractère unitaire de la Belgique et à demander la séparation administrative du pays. Jules Destrée écrivait la célèbre phrase: 'Sire, il n'y a pas de Belges. Il n'y a que des Flamands et des Wallons' et il concluait en exigeant la séparation administrative.

Lorsqu'entre les deux guerres mondiales la Flandre devenait en effet légalement néerlandaise, la tendance wallonne en faveur de la séparation administrative et pour un fédéralisme avant la lettre s'affermis encore; en même temps on assistait en Flandre à la montée d'un parti politique national flamand, le VNV, qui faisait de la propagande pour le remplacement de l'Etat unitaire belge par un Etat fédéral.

En 1945, donc immédiatement après la deuxième guerre mondiale, un congrès national wallon se prononça clairement pour une Belgique fédérale. Mais en réalité l'Etat restait unitaire, parce que les Wallons continuaient à en profiter comme par le passé, le Mouvement flamand et plus particulièrement son aile politique étant paralysés pour une dizaine d'années à la suite de la collaboration politique pendant l'occupation et de la répression sévère de cette collaboration après la guerre.

Ce n'est que dans les années soixante que l'idée d'une réforme fédéraliste du pays gagnerait lentement les esprits et les milieux politiques, aussi bien en Flandre qu'en Wallonie et ce n'est que dans les dernières années que la Belgique se voit sérieusement confrontée avec le problème de sa structure étatique. Ce problème serait relativement facile à résoudre, s'il n'y avait pas la question névralgique de la cohabitation pacifique des Flamands et des francophones à Bruxelles. Comme cette question bruxelloise est typiquement belge et qu'elle semble à première vue assez bizarre aux étrangers, il faut tout d'abord mettre en relief ses caractéristiques principaux.

LA PROBLEMATIQUE BRUXELLOISE EN PARTICULIER

La ville de Bruxelles est non seulement la capitale de la Belgique, mais aussi le centre d'une grande agglomération qui compte légalement depuis 1954 dix-neuf communes et dont la population s'élève à environ un million d'habitants. Historiquement Bruxelles est une ville purement flamande et l'étymologie de son nom

- de Broekzele à Brussel - l'indique d'ailleurs. Mais par son rôle de capitale de la Belgique, cette ville a tout naturellement attiré au dix-neuvième siècle des habitants francophones, dont le nombre au cours du vingtième siècle s'est tellement élevé que pour le moment la majorité des Bruxellois est d'expression française, bien que bon nombre parmi eux soient capables de s'exprimer, s'ils le veulent vraiment, dans les deux langues nationales.

Il n'existe pas de statistiques officielles quant aux connaissances linguistiques des Bruxellois et, par conséquent, on ne dispose pas de chiffres officiels pour déterminer exactement le nombre des Bruxellois flamands, francophones ou bilingues. On estime cependant qu'en ce moment le million d'habitants de l'agglomération bruxelloise se répartit linguistiquement comme suit: au moins 200.000 d'entre eux et peut-être environ 250.000 sont des Flamands, au moins 200.000 sont des étrangers de toutes nationalités et environ 550.000 à 600.000 sont des francophones. La majorité est donc indiscutablement d'expression française, mais cette situation n'est pas seulement le résultat de l'immigration francophone. A Bruxelles et dans son agglomération s'est en effet produit, surtout depuis la première guerre mondiale, le phénomène sociologique de la francisation d'une bonne partie des classes moyennes et inférieures de la population flamande originaire de Bruxelles et des immigrants flamands originaires de la périphérie flamande de Bruxelles. Un étranger s'étonnera de cette francisation mais il est un fait certain qu'à Bruxelles le prestige du français, la pression sociale de la riche bourgeoisie francophone et la politique suivie par les gouvernements belges successifs à domination francophone, ont conduit au résultat qu'une part importante des classes moyennes ou inférieures des Flamands à Bruxelles, originaires ou immigrants, s'est laissée franciser progressivement. Ces gens font maintenant partie de la majorité francophone et certains d'entre eux, oubliant leur origine ou la culture de leurs parents, se montrent même des militants ardents de l'impérialisme culturel français à Bruxelles.

Un étranger s'étonnera de nouveau de cette terminologie forte, mais vraiment, aussi dommage cela soit-il, à Bruxelles et dans son agglomération, Flamands et francophones ne vivent pas pacifiquement ensemble, mais dans une tension linguistique constante et même dans une lutte linguistique latente. Cette situation sociologique regrettable est due uniquement à la mentalité agressive et impérialiste des francophones, qui ne comprennent ou ne veulent pas comprendre la culture néerlandaise, qui n'ont pas de respect pour le néerlandais et qui traitent les Flamands comme des citoyens de deuxième catégorie, comme des paysans, si ce n'est comme des imbéciles ou sales 'flamins'!

Au plan légal, Bruxelles et toute son agglomération sont bien bilingues, mais les politiciens flamands ont toute peine à faire respecter et exécuter la loi linguistique à Bruxelles, parce que les militants francophones de Bruxelles n'acceptent pas

cette loi linguistique et la violent journellement. Les gouvernements belges, de composition linguistiquement paritaire, ne parviennent pas non plus à faire respecter la loi linguistique à Bruxelles, de sorte que les Flamands bruxellois, souvent abandonnés à leur sort, se résignent finalement à l'hégémonie francophone, d'autant plus que presque tous les Flamands bruxellois sont bilingues ou peuvent au moins se débrouiller en français.

Toute cette situation explique pourquoi la population flamande, qui reste majoritaire en Belgique, a tout intérêt à obtenir dans toute proposition de réforme de l'Etat des garanties sérieuses pour rendre impossible la minorisation de la minorité flamande de Bruxelles. Ces garanties peuvent être trouvées, d'une part en élargissant l'autonomie culturelle des Flamands de l'agglomération bruxelloise, et d'autre part dans une parité linguistique au sein de l'organe exécutif de la région bruxelloise, si une telle région doit être prévue dans la structure proposée.

Mais l'agglomération bruxelloise des dix-neuf communes se situe en plein pays flamand et depuis plus de vingt ans les francophones bruxellois exigent une extension de cette agglomération par l'annexion d'une série de communes flamandes périphériques. Ces communes seraient ainsi détachées de la région flamande et jointes à l'agglomération bruxelloise, dont elles accepteraient évidemment le bilinguisme légal et son application de fait déjà décrite. Les francophones qui fixent leur domicile dans une commune flamande des environs de Bruxelles ne veulent donc pas s'adapter au caractère officiellement néerlandais de la commune en question. Ils exigent, ou bien que les communes à immigration francophone soient annexées à l'agglomération bruxelloise, ou bien que des droits linguistiques leur soient accordées dans ces communes flamandes. On verra plus loin qu'en 1963 encore des droits pareus, appelés facilités linguistiques, leur ont été accordés dans six communes flamandes limitrophes de l'agglomération bruxelloise. Mais ces facilités linguistiques encouragent encore l'immigration francophone et elles conduisent inévitablement à la francisation officielle de ces communes et à l'extension en fait de la situation linguistique bruxelloise. Ceci est devenu inacceptable pour la Flandre, parce que, en continuant à faire ces concessions, elle voit son territoire de plus en plus réduit.

Pour la Flandre, la limitation de l'agglomération bruxelloise aux dix-neuf communes de la situation actuelle est donc d'un intérêt capital pour la sauvegarde de l'homogénéité du Brabant flamand qui environne l'agglomération bruxelloise et tout projet de réforme de l'Etat risque d'échouer, faute de solution à cette question épineuse mais vitale pour l'avenir de la Flandre.

La problématique bruxelloise est donc double: d'une part trouver des formules institutionnelles pour garantir la cohabitation pacifique des Flamands et des francophones à l'intérieur de l'agglomération bruxelloise et, d'autre part, trouver de la compréhension et de la bonne volonté chez les francophones pour

leur faire respecter l'intégrité du pays flamand autour de cette agglomération.

LE GOUVERNEMENT LEFEVRE-SPAAK ET SON OEUVRE LEGISLATIVE (1961-65)

Ce gouvernement était formé par les deux partis les plus grands du pays, sociaux-chrétiens et socialistes, et disposait donc d'une très grande majorité parlementaire, qui dépassait même la majorité des deux tiers nécessaire pour réviser la constitution, mais malheureusement le parlement n'était pas constituant. Le gouvernement se proposait de remédier à l'opposition qui s'accroissait de plus en plus en Belgique entre Flamands et Wallons, mais ces remèdes, notamment la réalisation de nouvelles lois linguistiques et la préparation d'une révision de la constitution, ne porteraient aucune atteinte à l'Etat unitaire.

La dualité et même l'opposition entre Flamands et Wallons s'accroissait en effet rapidement dans la vie politique du pays. Au mois de décembre 1960, l'opposition socialiste avait déclenché dans tout le pays une importante grève contre la politique suivie par le gouvernement Eyskens. Sous l'impulsion du syndicaliste wallon André Renard, toute la sidérurgie et l'industrie charbonnière wallonne furent paralysées pendant des semaines, alors qu'en Flandre la grève fut beaucoup moins générale. Finalement la grève échoua. Le syndicaliste Renard attribua l'échec de l'action à l'attitude passive de la Flandre réactionnaire et catholique et, au printemps de 1961, il créa le Mouvement populaire wallon, un groupe de pression qui allait militer pour une réforme fédéraliste de l'Etat belge unitaire.

De l'autre côté, le Mouvement flamand se fit entendre de nouveau. Pour appuyer les exigences flamandes, deux grandes marches flamandes sur Bruxelles furent organisées, la première en octobre 1961 et la seconde un an plus tard. Chaque fois près de 100.000 Flamands manifestèrent à Bruxelles, paisiblement mais fermement. En février 1962, le Mouvement populaire flamand (La 'Volksunie'), qui voulait être dans le Mouvement flamand un groupe de pression au-dessus des partis politiques, tint son deuxième congrès à Anvers et là le jeune avocat Wilfried Martens, l'actuel premier ministre de Belgique, plaida pour l'instauration en Belgique d'un fédéralisme à deux partenaires, la Flandre et la Wallonie, qui administreraient ensemble la capitale de Bruxelles. Bruxelles ne serait donc pas un troisième partenaire, mais un territoire fédéral administré par les organes fédéraux.

Dans cette situation, le gouvernement Lefèvre-Spaak décida donc de réaliser de nouvelles lois linguistiques, dont elle attendait une détente définitive entre Flamands et Wallons dans l'Etat unitaire. En 1962, une loi fixa définitivement la frontière linguistique et en 1963 fut votée une deuxième loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Cette loi est importante pour ce qui suit à cause de deux raisons: d'abord elle divisait la Belgique en quatre régions linguistiques,

notamment la région néerlandaise, la région française, la région bilingue de Bruxelles-capitale ou l'agglomération des dix-neuf communes et enfin la région allemande de l'est du pays. Puis, cette loi accordait les fameuses facilités linguistiques en matière administrative et dans l'enseignement primaire aux immigrants francophones dans six communes flamandes limitrophes de l'agglomération bruxelloise, de sorte que ces six communes, qui continuaient à faire partie du pays flamand, étaient dotées d'un statut linguistique particulier. Nous avons déjà dit que cet arrangement était une concession unilatéralement flamande aux exigences des immigrants francophones qui refusaient à s'adapter à la langue officielle des communes dans lesquelles ils venaient de fixer leur domicile. Parce que la concession de facilités linguistiques constitue évidemment un danger réel pour l'homogénéité linguistique et culturelle de toute la région flamande autour de Bruxelles, elle a tout de suite été attaquée par les organisations du Mouvement flamand. La protestation de ces organisations était justifiée, car aujourd'hui trois de ces six communes ont déjà une majorité de francophones, bien qu'elles restent situées en territoire flamand.

LA DÉCLARATION DE 1965 SUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Le parlement n'étant pas constituant, le gouvernement Lefèvre-Spaak faisait adopter par le parlement en 1965 à la fin de la législature, une déclaration sur la révision de la constitution belge. Une déclaration pareille constitue la première phase dans la procédure de révision constitutionnelle. Puis interviennent des élections: le nouveau parlement est constituant et peut modifier la constitution à une majorité des deux tiers.

La déclaration gouvernementale de 1965 sur la révision constitutionnelle, adoptée par le parlement, prévoyait cependant une révision très restreinte, car le gouvernement voulait avant tout et en premier lieu conserver l'Etat unitaire, mais en le modernisant et en l'adaptant par une certaine décentralisation. Ainsi figurait en tête de la déclaration la constatation que le fédéralisme était totalement exclu pour la Belgique, parce qu'un système avec deux Etats partiels, basés sur des unités ethniques et linguistiques, conduirait inévitablement à la destruction du pays. Aussi le gouvernement ne pouvait-il concevoir une solution du problème de Bruxelles dans un régime fédéral à deux. En somme le gouvernement proposait de ne rien changer aux articles de la constitution existante, mais seulement d'y ajouter quelques articles nouveaux: premièrement un article 3 bis qui inscrirait les quatre régions linguistiques de la loi de 1963 dans la constitution; en dernier lieu un article 38 bis, qui prévoirait une procédure spéciale dans le parlement, nommée sonnette d'alarme pour le cas où une des deux communautés linguistiques risquerait d'être minorisée par l'autre communauté lors d'un vote au parlement. Dans

ce cas, une motion motivée émanant des trois quarts d'un groupe linguistique suspendrait la procédure normale. En fait cet article 38 bis constituait une garantie pour la minorité francophone du pays, qui craignait qu'un jour la majorité flamande dans le parlement ne puisse imposer sa volonté aux Wallons par le vote d'un projet ou d'une proposition de loi qui opposerait nettement Flamands et Wallons. En troisième lieu, le gouvernement proposait de moderniser la structure du gouvernement par la création constitutionnelle de secrétaires d'Etat, des responsables politiques faisant partie du gouvernement, mais ne siégeant pas au conseil des ministres.

A côté de la garantie à prévoir constitutionnellement par le nouvel art. 38 bis, la soi-disant sonnette d'alarme, il existe déjà depuis longtemps en Belgique une deuxième garantie pour la minorité francophone du pays, notamment la parité linguistique des ministres au sein du gouvernement. En 1965 le gouvernement Lefèvre-Spaak estimait que cette coutume témoignait de beaucoup de sagesse politique, mais cette règle coutumière propre à la Belgique lui paraissait d'une telle évidence qu'il n'envisageait même pas de l'inscrire dans la constitution.

Pour le reste, dans l'optique du gouvernement, toutes les réformes nécessaires à moderniser l'Etat et à l'adapter aux besoins nouveaux pourraient très bien se faire par voie légale et sans toucher à la constitution et par conséquent à la structure unitaire du pays. Tout d'abord l'autonomie culturelle des deux communautés linguistiques, désirée et même réclamée par les Flamands de manière presque unanime, mais qui existerait évidemment aussi pour les Wallons, cette autonomie culturelle pourrait être réalisée par voie légale et non constitutionnelle, en créant deux conseils culturels à compétence seulement consultative vis-à-vis du gouvernement. En 1965 c'était donc bien encore une conception minimale de l'autonomie culturelle, mais nous verrons plus loin que cette conception s'élargira progressivement pour devenir de nos jours une autonomie culturelle de conception maximale, exercée par des organes législatifs et exécutifs complètement indépendants du pouvoir central à l'exception néanmoins des moyens financiers.

L'autonomie culturelle mise à part, le gouvernement Lefèvre-Spaak optait en 1965 pour une certaine décentralisation dans l'Etat unitaire. Cette décentralisation serait à la fois de caractère politique et économique. La décentralisation sur le plan politique serait confiée ou bien aux communes et provinces existantes, ou bien à des structures nouvelles, notamment les fédérations et agglomérations de communes. Ceci nécessiterait la révision de l'art. 108 de la constitution concernant les communes et les provinces et l'addition d'un art. 108 bis créant des fédérations et agglomérations de communes. Sur le plan économique, la décentralisation serait confiée à des conseils économiques régionaux à compétence consultative et à des sociétés de développement régionales. Toute cette réforme pourrait cependant se faire par voie légale et sans toucher à la constitution.

En résumé, le gouvernement Lefèvre-Spaak et le parlement envisageaient donc une révision de la constitution limitée à quelques articles et laissant intacte la structure de l'Etat unitaire. L'autonomie culturelle et une décentralisation importante étaient prévues, mais tout ce programme de modernisation de l'Etat serait l'oeuvre du parlement et non de la Constituante, bien que le parlement suivant serait constituant.

LA MONTEE DES PARTIS COMMUNAUTAIRES ET FEDERALISTES (1965-68)

Lors des élections de 1965, les deux partis de la majorité gouvernementale, sociaux-chrétiens et socialistes, subirent une lourde défaite électorale et perdirent ensemble 39 sièges à la Chambre. Jamais depuis la dernière guerre mondiale, un gouvernement belge n'avait été traité si sévèrement par les électeurs. Les partis de l'opposition gagnèrent sur toute la ligne, tout d'abord les libéraux qui montèrent de 20 à 48 sièges à la Chambre, mais aussi les petits partis communautaires. En Flandre la Volksunie, le parti national flamand, qui interprétait sur le plan politique la tendance nettement fédéraliste du Mouvement flamand, poursuivit son élan en montant de 5 à 12 sièges à la Chambre. Ce parti avait été recréé après la deuxième guerre mondiale en 1954, mais aux élections de 1958 il n'avait obtenu qu'un seul siège à la Chambre. En 1961, donc au moment que la fièvre communautaire commença à augmenter en Belgique, il en obtint 5 et, comme nous l'avons déjà signalé, il passa en 1965 à 12 sièges à la Chambre. En Wallonie un nouveau parti national wallon, aussi à tendance fédéraliste et nommé le Rassemblement wallon, participa pour la première fois aux élections et obtint 2 sièges à la Chambre.

Mais entre les deux grandes régions du pays il y a, comme nous savons déjà, la capitale de Bruxelles et les dix-neuf communes de son agglomération, où en fait la majorité francophone domine la vie officielle. En 1964 une partie des francophones bruxellois et en particulier des francophones militants, fonda un parti politique nouveau à base linguistique, le Front démocratique des francophones ou FDF. En 1965 ce parti uniquement bruxellois obtint 3 sièges à la Chambre, mais ce n'était qu'un début. En 1968 il en obtint déjà 10 et pour le moment il est le parti le plus fort à Bruxelles avec 11 sièges sur 34 dans l'arrondissement électoral de Bruxelles, qui comprend cependant aussi tout le Brabant flamand. Il n'est donc pas majoritaire dans l'arrondissement électoral de Bruxelles et il représente moins de 5% des électeurs belges, mais sa politique exclusivement francophone, son alliance avec les partis wallons et sa participation au gouvernement depuis 1977 rendent la solution du problème de la réforme de l'Etat en Belgique extrêmement difficile.

De 1965 à 1968, la Belgique a connu deux gouvernements différents, mais aucun

d'eux ne disposait au parlement de la majorité des deux tiers, nécessaire à revoir la constitution, bien que le parlement lui-même fût constituant. En 1968 le gouvernement tomba sur la question de l'université de Louvain et de nouvelles élections devenaient inévitables. Mais avant d'être dissous, le parlement vota la même déclaration sur la révision de la constitution qu'en 1965, de sorte que le parlement issu des élections était de nouveau une Constituante.

Aux élections de 1968 la montée des partis communautaires et fédéralistes se poursuivit aux frais des trois partis traditionnels, sociaux-chrétiens, socialistes et libéraux, qui restaient tous les trois partisans de l'Etat unitaire. En 1961 ces trois partis totalisaient encore 200 sièges à la Chambre contre 5 pour la Volksunie, le seul parti existant à ce moment. Mais 7 ans plus tard, en 1968, les trois partis traditionnels ne comptaient ensemble que 175 sièges à la Chambre contre 32 pour les fédéralistes, et en 1971 ces chiffres deviendraient 162 contre 45. En dix ans et en trois élections successives, les partis traditionnels et unitaires avaient donc perdu 38 sièges à la Chambre, tandis que les fédéralistes en avaient gagné 40! Il va de soi que cette évolution dans les années soixante commença à inquiéter sérieusement les partis politiques traditionnels. Par nécessité ils se fédéralisèrent dans les années septante les uns après les autres: en 1969, après la question de Louvain, le parti social-chrétien unitaire se scinda en deux partis autonomes, notamment sociaux-chrétiens flamands et sociaux-chrétiens wallons. En 1972 le parti libéral unitaire suivit cet exemple et enfin en 1978 la famille socialiste qui jusqu'alors avait conservé une certaine structure unitaire, fut obligée par la force des choses de se diviser en deux partis socialistes, l'une néerlandophone et l'autre francophone. Cette fédéralisation des familles politiques résulte évidemment en une multiplication des partis politiques du pays. En 1950 la Belgique ne connaissait que 4 partis politiques, les trois traditionnels et les communistes, mais en 1979 elle en compte plus de 10 représentés au parlement, dont les 10 principaux sont les 6 partis traditionnels, les 3 partis communautaires et les communistes, qui seuls ont conservé leur structure unitaire.

LE GOUVERNEMENT EYSKENS-COOLS (1968-71) ET LE GROUPE DE TRAVAIL EYSKENS (1969)

Après les élections de 1968, les socialistes acceptèrent de faire une nouvelle alliance gouvernementale avec les sociaux-chrétiens. Mais là où ces deux partis du temps du gouvernement Lefèvre-Spaak de 1961-65 dépassaient largement la majorité des deux tiers au parlement, nécessaire pour une révision constitutionnelle, sociaux-chrétiens et socialistes ne parvenaient plus à atteindre à eux seuls cette majorité des deux tiers en 1968 et le nouveau gouvernement Eyskens-Cools se trouva donc obligé de faire appel à la collaboration de l'opposition parlementaire.

re, au moins s'il voulait réaliser la révision constitutionnelle prévue.

A cet effet, le gouvernement créa en 1969 un groupe de travail parlementaire appelé le groupe de travail Eyskens, dans lequel tous les partis représentés au parlement, aussi bien donc la majorité gouvernementale que l'opposition, avaient leurs délégués. Sous la présidence du premier ministre Eyskens, ce groupe de travail siégeait pendant deux mois et son rapport est important, car c'est pendant ces délibérations qu'est née l'idée nouvelle de réformer la Belgique sur la double base de deux communautés culturelles et de trois régions économiques. Dans le rapport du groupe de travail Eyskens, on ne trouve pas encore le terme fédéralisme, mais il est clair que la réforme de l'Etat qu'il proposait, serait un compromis à la fois original mais délicat entre la tendance flamande en faveur d'un fédéralisme à deux (la Flandre et la Wallonie) et la tendance wallonne en faveur d'un fédéralisme à trois (la Flandre, la Wallonie et Bruxelles).

Pendant le groupe de travail Eyskens ne songeait pas encore à réaliser toute cette structure, avec à la fois deux et trois composantes par une révision constitutionnelle. Seulement les trois communautés culturelles, la communauté néerlandaise, la communauté française et la communauté allemande seraient reconnues constitutionnellement et les deux grandes communautés culturelles auraient des conseils culturels, auxquels la constitution attribuerait le pouvoir législatif en matière culturelle. En d'autres termes, le parlement national ne s'occuperait plus du secteur de la culture, la législation en cette matière étant transférée aux deux conseils culturels qui, chacun pour sa communauté et pour son territoire, voteraient des lois culturelles régionales appelées décrets pour ne pas les confondre avec les lois nationales de toute sorte.

Mais la décentralisation vers les trois régions économiques ne devait pas nécessairement se réaliser par voie constitutionnelle. Comme quelques années auparavant, le groupe de travail Eyskens estimait encore que cette décentralisation pouvait très bien se faire par simple voie légale, par exemple par une loi-cadre qui créerait des conseils régionaux ayant un pouvoir réglementaire, subordonné donc au pouvoir législatif du parlement national.

En ce qui concerne la protection de la minorité francophone dans le pays, le groupe de travail Eyskens reprenait en 1969 les deux idées des déclarations de révision constitutionnelle de 1965 et 1968: d'une part, la procédure spéciale au parlement, appelée sonnette d'alarme, serait inscrite dans un nouvel art. 38 bis de la constitution et d'autre part, la parité linguistique dans le conseil des ministres, existant déjà en fait, serait naturellement conservée à l'avenir, mais on ne l'estimait pas encore nécessaire du côté francophone d'inscrire cette parité littéralement dans la constitution.

Enfin le groupe de travail Eyskens ne parvenait pas à trouver une solution pour le problème-clé de toute réforme d'Etat en Belgique, c'est-à-dire le statut et les

frontières légales de l'agglomération bruxelloise et le statut linguistique de la périphérie bruxelloise, située entièrement en pays flamand. La, les francophones continuaient à réclamer des droits linguistiques officiels pour les immigrants de langue française, tandis que les Flamands, en refusant ces droits, ne cherchaient et ne cherchent encore qu'à préserver l'homogénéité culturelle de leur territoire dans les limites de la loi de 1962 fixant une fois pour toutes la frontière linguistique en Belgique.

LES PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT EYSKENS-COOLS DE FEVRIER 1970 SUR LA REVISION DE LA CONSTITUTION

Le rapport du groupe de travail Eyskens avait donc démontré qu'un accord global sur la révision de la constitution, accord global qui serait soutenu par au moins deux tiers des parlementaires, n'était pas possible. Dans cette situation, le gouvernement Eyskens-Cools prit ses responsabilités et le 18 février 1970 le premier ministre M. Eyskens donna lecture devant le parlement d'une déclaration gouvernementale qui invitait le parlement constituant à entreprendre une révision de la constitution limitée, en introduisant dans la constitution quelques nouveaux articles de principe. Ces articles mettraient d'une part fin à l'Etat unitaire et donneraient d'autre part des garanties constitutionnelles de caractère à exclure toute minorisation de la minorité francophone du pays. C'est en lisant cette importante déclaration gouvernementale que M. Eyskens prononça ces paroles depuis devenues historiques:

L'Etat unitaire est dépassé par les événements. Les communautés et les régions doivent prendre leur place dans des structures étatiques nouvelles, qui doivent être mieux adaptées à la situation propre du pays.

Le premier ministre et le gouvernement proposaient donc à la Constituante de moderniser l'Etat en abandonnant la structure unitaire et en reconnaissant constitutionnellement, aussi bien deux grandes communautés culturelles à autonomie culturelle, que trois régions économiques dont l'agglomération bruxelloise, disposant aussi d'une certaine autonomie. Mais le travail constitutionnel concernant ces deux communautés et ces trois régions se limiterait à des articles constitutionnels de principe, qui seraient par après rendus exécutoires et opérationnels par des lois votées par une majorité qualifiée au parlement, c'est-à-dire à la fois une majorité des deux tiers en général et une majorité simple dans chaque groupe linguistique du parlement en particulier.

En ce qui concerne l'autonomie culturelle, le gouvernement Eyskens-Cools proposait d'introduire dans la constitution un art. 3 bis fixant les quatre régions lin-

guistiques du pays, un art. 3 ter reconnaissant les trois communautés culturelles et un art. 59 bis sur la composition et les attributions des conseils culturels néerlandais et français. Dans cette matière, le gouvernement Eyskens-Cools reprenait donc en 1970 les conclusions du groupe de travail Eyskens de 1969, mais il allait déjà plus loin que les déclarations de 1965 et 1968 sur la révision constitutionnelle. En effet dans ces déclarations les conseils culturels, organes législatifs de l'autonomie culturelle, n'avaient encore qu'une existence simplement légale et des attributions purement consultatives, tandis qu'en 1970, dans la proposition gouvernementale, les conseils culturels avaient déjà une existence constitutionnelle et des attributions décisives et notamment législatives dans le domaine culturel.

Aussi en ce qui concerne l'organisation régionale du pays, la proposition gouvernementale de 1970 allait plus loin que les propositions antérieures: les déclarations de 1965 et 1968 sur la révision constitutionnelle envisageaient encore une décentralisation vers les communes, les fédérations et les agglomérations de communes à créer et vers les provinces, mais le tout par voie légale et sans toucher à la constitution. Le groupe de travail Eyskens inventait en 1969 la décentralisation vers trois régions économiques, mais aussi par simple voie légale et enfin le gouvernement Eyskens-Cools proposait en 1970 pour la première fois d'inscrire les trois régions économiques dans la constitution en créant pour cela un nouvel article 107 quater.

L'originalité de la proposition Eyskens de 1970 consistait donc à remplacer l'Etat unitaire par une structure, fédéraliste ou non, mais en tous cas basée sur les deux communautés et les trois régions. Ces deux composantes de l'Etat seraient tous les deux inscrites dans la constitution et mis à pied d'égalité quant à la plénitude d'autonomie. On voit donc très bien le progrès réalisé par l'idée du fédéralisme dans le domaine politique en cinq ans: en 1965 la déclaration sur la révision constitutionnelle condamnait encore le fédéralisme pour la Belgique, tandis qu'en 1970 le premier ministre condamnait en fait l'Etat unitaire en proposant de renouveler l'Etat par la reconnaissance dans la constitution de ses deux composantes notamment les deux communautés et les trois régions.

En dehors des nouvelles structures étatiques, le gouvernement Eyskens-Cools proposait en 1970 d'inscrire dans la constitution des garanties contre toute minorisation des francophones. C'était tout d'abord la procédure spéciale, appelée sonnette d'alarme, proposée déjà depuis 1965 et destinée à former un nouvel art. 38 bis de la constitution. Mais le gouvernement proposait aussi et ceci pour la première fois d'inscrire la parité linguistique des ministres dans un nouvel art. 86 de la constitution. On se souvient qu'en 1969 le groupe de travail Eyskens avait encore été d'avis que cette parité ne devait pas nécessairement être de nature constitutionnelle. Mais un an plus tard, les francophones désiraient pour l'avenir une

garantie formelle sur ce point et l'obtenaient du premier ministre et des membres flamands de son gouvernement. Cependant les Flamands y ajouteraient la précision que le premier ministre serait éventuellement exclu de cette parité.

En dernier lieu, le gouvernement Eyskens-Cools proposa en février 1970 d'introduire dans la constitution par un nouvel art. 91 bis la notion déjà connue depuis 1965 des secrétaires d'Etats. Pour eux la parité linguistique ne jouerait cependant pas, de sorte que la majorité flamande du pays trouverait encore une certaine expression au sein des gouvernements belges, les secrétaires d'Etat en faisant partie.

LA REVISION DE LA CONSTITUTION EN 1970 ET SON EXECUTION PARTIELLE

En février 1970, le gouvernement Eyskens-Cools ne disposant pas de la majorité nécessaire des deux tiers au parlement, ne put que proposer un programme de révision constitutionnelle limitée dans l'espoir que l'opposition ou une partie d'elle viendrait en aide au gouvernement pour réaliser son programme constitutionnel. Et chose remarquable, grâce à la collaboration de l'opposition parlementaire, le gouvernement a pu réaliser son programme au cours de l'année 1970. Cette troisième révision constitutionnelle dans l'histoire de la Belgique a en principe mis fin à l'Etat unitaire, mais elle n'a pas pu remplacer cet Etat par une structure fédérale classique.

La révision de 1970 a seulement introduit en principe l'autonomie culturelle et la régionalisation socio-économique, mais le gouvernement Eyskens-Cools n'a pu trouver qu'une seule des deux majorités qualifiées nécessaires pour rendre exécutoire ces deux réformes. Dans le courant de 1971, il trouva encore la majorité nécessaire pour réaliser l'autonomie culturelle, mais il ne put plus trouver la majorité nécessaire pour réaliser la régionalisation à trois. Jusqu'en ce moment, les gouvernements belges n'ont pas encore cette majorité. Et pourtant en 1973 un gouvernement tripartite, qui disposait de cette majorité, a été formé spécialement pour réaliser la régionalisation, mais ce gouvernement a dû démissionner en 1974 sans avoir réalisé son objectif principal.

En 1974, donc quatre ans après le vote des nouveaux articles constitutionnels, la révision de 1970 restait encore partiellement inachevée et ce qui est plus important, on s'était rendu compte dans les divers partis politiques que la révision même de 1970 ne suffisait plus et qu'on devait envisager une nouvelle révision de la constitution pour doter le pays enfin d'une structure beaucoup plus fédéraliste que la révision de 1970.

Pourquoi donc les structures prévues en 1970 ne suffisaient-elles plus à peine trois ou quatre ans plus tard? L'exemple de l'autonomie culturelle peut répondre à cette question. Quelle structure avait-elle? Les conseils culturels pouvaient bien

voter des lois culturelles régionales appelées décrets, mais quant à l'exécution de ces décrets la structure était défectueuse. Les conseils culturels ne disposaient en effet pas d'un organe exécutif, responsable politiquement devant eux. Il y avait bien deux ministres de la culture, mais ils faisaient partie du gouvernement national et ils étaient donc politiquement responsables devant le parlement national. Ce parlement votait aussi les budgets culturels et il mettait à la disposition des conseils culturels des crédits globaux, appelés dotations culturelles, dont les conseils pouvaient seulement fixer la destination, mais dont ils ne pouvaient pas contrôler l'emploi.

Ainsi la structure de l'autonomie culturelle restait ambiguë: sur le plan législatif elle était une réalité, mais l'exécutif responsable devant les conseils culturels manquait et les conseils n'avaient aucune autonomie financière. L'autonomie culturelle telle que l'avait organisée la constitution de 1970 restait donc très défectueuse et superficielle et l'on comprend bien qu'après quelques années cette structure ne satisfaisait plus personne. Quant à la régionalisation économique tant désirée du côté wallon, elle restait entretemps lettre morte par l'incapacité des partis politiques de trouver la majorité nécessaire pour la réaliser.

LE DIALOGUE COMMUNAUTAIRE DE 1974 ET LE PREMIER GOUVERNEMENT TINDEMANS (1974-77)

L'année 1974 marque un tournant important dans l'évolution de la problématique concernant la réforme en Belgique. Dès cette année, les partis politiques sont au moins d'accord qu'une nouvelle révision de la constitution s'impose, non seulement pour améliorer la structure de l'autonomie culturelle, mais aussi pour réaliser enfin la régionalisation économique. Les partis admettent aussi qu'un accord global sur la réforme de l'Etat, y compris une solution satisfaisante pour le problème de l'agglomération bruxelloise, ne pourra être trouvée que dans un dialogue de communauté à communauté avec participation de tous les partis intéressés, donc aussi les partis communautaires. Mais comme la majorité des deux tiers au parlement reste indispensable pour réaliser toute cette réforme, le dialogue communautaire va presque inévitablement se dérouler dans le cadre de la formation d'un gouvernement, qui devra en tous cas disposer de cette majorité. Ainsi dès 1974 on va appeler les partis communautaires et fédéralistes aux négociations de formation de gouvernements et, en effet, depuis 1974 au moins un parti communautaire fait partie des gouvernements en Belgique.

La première tentative de réaliser le fédéralisme avec les partis fédéralistes et dans le cadre d'une majorité gouvernementale des deux tiers date d'après les élections de 1974, lorsque M. Tindemans fut nommé formateur. Elle n'a pas réussi et il y a plusieurs raisons à cet échec. Tout d'abord les socialistes ne se

montraient pas disposés à entrer au gouvernement que M. Tindemans se proposait de former et ils n'étaient donc pas présents au premier dialogue communautaire, qui se déroulait au château de Steenokkerzeel.

Les sociaux-chrétiens, les libéraux et les trois partis communautaires, notamment la Volksunie, le Rassemblement wallon et le FDF participaient à ce dialogue, qui cependant n'aboutissait pas à un accord. Au dernier moment les négociations devaient être rompues parce que le FDF ne voulait pas accepter la solution proposée pour l'agglomération bruxelloise. Un gouvernement disposant d'une majorité des deux tiers était donc exclu et sociaux-chrétiens et libéraux ensemble ne parvenaient même pas à la majorité simple. Pour atteindre au moins cette majorité, M. Tindemans était prêt à admettre la Volksunie et le Rassemblement wallon dans son gouvernement, mais à la suite d'un veto exprimé par le Rassemblement wallon vis-à-vis de la Volksunie le gouvernement Tindemans ne comptait en somme qu'un seul parti communautaire, notamment le Rassemblement wallon. Faute d'accord politique et de majorité nécessaire, la révision de la constitution fut ajournée et seule une loi en préparation de l'exécution de l'art. 107 quater concernant la régionalisation put être votée par le parlement.

LE PACTE COMMUNAUTAIRE D'EGMONT-STUYVENBERG DE MAI 1977 ET LE DEUXIEME GOUVERNEMENT TINDEMANS (1977-78)

Après les élections d'avril 1977, M. Tindemans, de nouveau formateur, essaya d'abord de former un gouvernement avec les trois partis traditionnels, mais les socialistes prononcèrent un veto vis-à-vis des libéraux et insistèrent pour que le FDF devenu le parti le plus fort à Bruxelles, soit invité à entrer au gouvernement. Parce que la présence du FDF au gouvernement était inacceptable pour les sociaux-chrétiens flamands sans la présence de la Volksunie, M. Tindemans invita le FDF et la Volksunie ainsi que sociaux-chrétiens et socialistes flamands et wallons à entamer la négociation d'un accord communautaire dans le cadre de la formation d'un gouvernement. Ces négociations ont eu lieu au cours du mois de mai 1977 dans le Palais du comte d'Egmont à Bruxelles; le 24 mai 1977, ces négociations se sont terminées par un accord communautaire global, le fameux pacte d'Egmont, sur la base duquel les six partis en cause formaient le gouvernement Tindemans II.

L'importance historique de ce pacte d'Egmont est claire: pour la première fois un accord communautaire global, y compris un règlement de la question bruxelloise, intervint et fut signé entre des partis politiques flamands, wallons et bruxellois, représentant ensemble largement la majorité des deux tiers au parlement. Maintenant la réforme de l'Etat par une nouvelle révision de la constitution devenait possible et lors de la discussion de la déclaration gouvernementale au parle-

ment dans le courant du mois de juin 1977, les six partis de la majorité se montraient bien décidés à entreprendre la réforme et à passer outre à toute critique éventuelle.

Il y avait cependant un inconvénient important, c'était que le parlement élu en avril 1977 n'était pas constituant, une déclaration sur la révision constitutionnelle n'ayant pas été votée par le parlement précédent. A cause de cela, le gouvernement Tindemans II était obligé de procéder en deux phases couvrant deux législatures: dans la première phase serait réalisé tout ce qui pourrait être réformé sans toucher à la constitution de 1970 et après des élections prévues pour 1981 le parlement de nouveau constituant réviserait la constitution à fin d'arriver au stade définitif.

Tel était le schéma prévu, tels étaient les espoirs des partis politiques, mais que contenait le pacte d'Egmont et quel Etat proposait-il? Il faut dire tout d'abord que le texte du pacte d'Egmont de mai 1977 était sur certains points peu explicite et permettait sur d'autres des interprétations diverses. Pour combler ces lacunes et obtenir plus de clarté en général, le gouvernement Tindemans II était assez rapidement obligé d'ouvrir de nouvelles négociations entre les six partis qui le soutenaient. Ces négociations complémentaires ont eu lieu dans le chateau bruxellois de Stuyvenberg fin 1977, début 1978; le 28 février 1978, le premier ministre présenta au parlement une déclaration gouvernementale complémentaire sur ce qu'on appelait dès ce moment le pacte d'Egmont-Stuyvenberg. C'est donc l'ensemble de la réforme proposée qu'il faut analyser.

LA TRIPLE STRUCTURE DE L'ETAT SELON LE PACTE D'EGMONT-STUYVENBERG

Le mérite principal du pacte d'Egmont-Stuyvenberg était sa conception originale mais très délicate du nouvel Etat belge. Tous les secteurs politiques susceptibles de décision politique dans le nouveau cadre de la souveraineté nationale seraient fonctionnellement divisés en trois catégories et énumérés en trois listes de compétences exclusives, qui figureraient dans la constitution.

La première de ces catégories grouperait toutes les matières politiques qui par leur nature demeurerait de la compétence exclusive de l'Etat central avec ses institutions à lui, c'est-à-dire la Chambre des Représentants, qui figurerait désormais comme la seule Chambre nationale législative, et le gouvernement central et national, émanation de la majorité politique de la Chambre et politiquement responsable devant elle. L'Etat central conserverait donc d'importantes attributions, car il resterait seul compétent, par exemple pour les affaires extérieures et intérieures, la défense nationale, la justice, les finances, l'économie nationale, les travaux publics et les communications nationales, et tout le système de la sécurité sociale.

Une deuxième catégorie de matières politiques serait attribuée exclusivement par la constitution aux deux grandes communautés qui auraient chacune, non seulement leur conseil législatif propre, ayant pouvoir de faire des lois régionales appelées décrets, mais aussi leur organe exécutif propre, responsable politiquement devant son conseil législatif. Il va de soi qu'il s'agit ici de la nouvelle structure de l'autonomie culturelle. Mais sur demande des Flamands, la notion même d'autonomie culturelle a été élargie de telle façon qu'elle ne comprendrait pas seulement tout ce qui tombe sous la conception classique de culture, mais aussi ce qu'on a appelé les matières personnalisables, c'est-à-dire les aspects des matières régionales qui sont tellement liés à la personne de l'individu qu'ils peuvent être soustraits à la régionalisation pour être attribués aux organes prévus pour s'occuper de l'autonomie culturelle. Ces matières personnalisables sont: les soins de santé tels que cliniques, hôpitaux et la médecine préventive, l'assistance matérielle, sociale, morale et éducative aux personnes et aux familles ainsi que la protection de la jeunesse et la formation didactique et pédagogique.

Les Flamands avaient insisté sur l'extension de l'autonomie culturelle aux matières personnalisables, parce qu'ils y avaient un intérêt évident, quant à l'agglomération bruxelloise. Les deux conseils culturels, appelés désormais conseils communautaires, et leurs organes exécutifs étaient en effet tous les deux compétents pour l'agglomération bruxelloise, l'un pour les habitants néerlandophones de cette agglomération et l'autre pour les habitants francophones. Les Flamands de l'agglomération bruxelloise relevaient donc du conseil communautaire néerlandais et plus la compétence de ce conseil serait grande, plus les Flamands bruxellois échapperaient aux organes de l'agglomération bruxelloise, dans laquelle ils risquaient d'être minorisés par la majorité francophone.

Par rapport à la structure antérieure et en particulier à celle de la constitution de 1970, le pacte d'Egmont-Stuyvenberg marquait donc un doublé progrès quant à l'autonomie culturelle: non seulement sa structure institutionnelle était améliorée par la création d'un organe exécutif responsable politiquement devant le conseil culturel, qui devenait maintenant conseil communautaire, mais aussi la notion même d'autonomie culturelle était élargie à une autonomie communautaire par l'extension aux matières personnalisables.

Enfin la troisième catégorie de matières politiques groupe les compétences que la constitution attribuerait exclusivement aux organes des trois régions, la Flandre, la Wallonie et la région de Bruxelles, qui auraient toutes les trois leur conseil régional propre, ayant pouvoir de voter des lois régionales appelées ordonnances et qui auraient toutes les trois aussi leur organe exécutif propre, relevant du conseil régional correspondant. Toutes les matières de nature régionale sont en principe des matières non personnalisables, mais bien localisables. L'ensemble de ces matières était au moins aussi important que le secteur de l'autonomie culturelle

élargie, parce que la régionalisation comporte entre autres l'aménagement du territoire, la protection de la nature, l'urbanisme, la politique foncière, le logement, l'expansion économique régionale, les conditions d'exploitation des richesses naturelles et le placement des travailleurs.

Si on fait l'addition de cette triple division des matières politiques, on arrive à la constatation que la réforme de l'Etat selon le pacte d'Egmont-Stuyvenberg remplacerait le parlement et le gouvernement national par pas moins de six parlements et six organes exécutifs, notamment la Chambre des Représentants et le gouvernement central, les deux conseils communautaires avec leurs organes exécutifs et enfin les trois conseils régionaux aussi avec leurs organes exécutifs. Cette multiplication des institutions n'est évidemment pas une simplification, mais les auteurs du pacte d'Egmont-Stuyvenberg, en conservant l'idée de base de la constitution de 1970, notamment un Etat avec à la fois deux communautés et trois régions étaient condamnés par la force des choses à créer une structure étatique comprenant six organes législatifs et six organes exécutifs. Il n'y a pas d'autre solution du moment qu'on accepte les deux communautés et les trois régions.

Encore faut-il souligner que l'Etat central, les communautés et les régions non seulement disposaient de compétences exclusives, mais aussi que dans le pacte d'Egmont-Stuyvenberg ces trois composantes étaient indépendantes l'une de l'autre et qu'elles se partageaient la souveraineté nationale sur un pied d'égalité au point de vue juridique. Les communautés et les régions n'étant pas subordonnées à l'Etat central, les décrets et ordonnances régionales auraient la même valeur juridique que les lois nationales et une telle juxtaposition de composantes d'Etat se rapproche en effet plus d'une confédération d'Etats que d'un Etat fédéral. Le premier ministre M. Tindemans l'a d'ailleurs remarqué publiquement, mais néanmoins les divers partis politiques de sa majorité gouvernementale ont baptisé la structure projetée par le pacte d'Egmont-Stuyvenberg comme étant le modèle typiquement belge du fédéralisme. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il s'agit alors d'un fédéralisme *sui generis* et d'une structure en équilibre instable.

LES DISPOSITIONS DU PACTE D'EGMONT-STUYVENBERG CONCERNANT BRUXELLES ET SA PERIPHERIE

En ce qui concerne l'agglomération bruxelloise et sa périphérie, le pacte d'Egmont-Stuyvenberg contenait des dispositions dont les Flamands ne pouvaient pas se réjouir. Avant la conclusion du pacte, tous les partis politiques flamands exigeaient dans tout accord communautaire la parité linguistique au sein de l'organe exécutif de la région bruxelloise et cette exigence avait évidemment pour but de donner aux Flamands minoritaires à Bruxelles la même garantie que celle que les

francophones minoritaires dans le pays tout entier avaient obtenue dans la constitution de 1970 avec la parité linguistique au conseil des ministres.

Mais le pacte ne prévoyait pas cette parité linguistique dans l'organe exécutif bruxellois, car, au cours des négociations, les négociateurs flamands s'étaient contentés de deux représentants flamands contre cinq représentants francophones dans le collège exécutif bruxellois. Ils appelaient cette proposition une parité de pouvoir, qui équivaldrait à une parité numérique, parce que le collège comme le gouvernement devrait décider collégialement. S'ils n'étaient pas d'accord sur quelque point, les deux Flamands du collège bruxellois pouvaient toujours donner leur démission, ce qui bloquerait le collège. Aux yeux des négociateurs flamands, la menace de démission semblait donc une protection suffisante pour éviter toute minorisation flamande au sein du collège bruxellois. Ceci n'empêche pas que l'abandon de l'exigence de la parité numérique à Bruxelles était ressenti en Flandre comme une lourde concession de la part des négociateurs flamands.

Ces derniers pouvaient répliquer que la région bruxelloise restait limitée aux dix-neuf communes de l'agglomération bruxelloise, là où les francophones et en premier lieu le FDF avaient exigé une extension de la région bruxelloise, en dehors des dix-neuf communes de l'agglomération et par conséquent en territoire linguistique néerlandais. Il est exact que, dans le pacte, la région bruxelloise restait limitée à l'agglomération bruxelloise, mais en contrepartie le FDF avait obtenu que des droits linguistiques individuels seraient reconnus aux francophones habitants une série de communes flamandes autour de l'agglomération bruxelloise et même autour des six communes limitrophes à facilités linguistiques depuis la loi de 1963. C'était le fameux droit d'inscription accordé aux francophones en plein Brabant flamand, donc dans un territoire où la seule langue officielle était depuis plus de 50 ans le néerlandais. Il est à remarquer que ce droit d'inscription n'avait absolument rien à voir avec la structure de l'Etat, mais qu'il avait été accordé par les négociateurs flamands aux francophones et en particulier aux négociateurs du FDF par concession unilatérale et pour faire accepter par le FDF l'ensemble du pacte. Certains disaient même que c'était le prix ou la facture que la Flandre devait payer pour obtenir son autonomie, mais à cet argument spécieux d'autres répondaient en s'étonnant et en se posant la question quel prix ou quelle facture les Wallons payaient alors pour la même autonomie. La réponse était claire: pour obtenir l'autonomie wallonne, les Wallons ne faisaient aucune concession aux Flamands ou à la langue néerlandaise en Wallonie. Cette concession unilatérale de la part des négociateurs flamands et ce manque d'équilibre dans le pacte étaient dès le début très mal reçus en Flandre en général et les organisations du Mouvement flamand n'hésitaient pas à condamner tout le pacte à cause des stipulations de ce genre.

Car le droit d'inscription n'était pas la seule chose que le Mouvement flamand

ne pouvait accepter dans le pacte. L'égalisation complète, quant aux droits et institutions, des habitants flamands des dix-neuf communes de l'agglomération bruxelloise d'une part et des habitants francophones des six communes limitrophes à facilités d'autre part en était une autre et non la moins importante. Par cette égalisation complète, on traitait en effet de la même façon les Flamands de Bruxelles, qui sont chez eux dans la capitale commune du pays et les francophones des six communes limitrophes, qui eux sont tous des immigrants qui savaient bien qu'ils domiciliaient en territoire linguistiquement néerlandais, mais qui simplement refusent de s'adapter à la langue officielle du pays. Le Mouvement flamand ressentait cette égalisation comme une humiliation pour les Flamands bruxellois et pour la Flandre en général et dès le début il refusait catégoriquement de l'accepter. Les francophones au contraire, qui en négociant le pacte d'Egmont avaient obtenu cette égalisation, en étaient très fiers et pour cause, car l'égalisation les assurait que toute amélioration de la situation légale des Flamands à Bruxelles amènerait à l'avenir automatiquement une identique amélioration de la situation des francophones dans les six communes à facilités. En Flandre on disait qu'ainsi les Flamands de Bruxelles étaient devenus, dans leur capitale même, les otages des francophones de la périphérie et beaucoup de Flamands estimaient qu'une situation pareille était simplement incompatible avec l'égalité des deux communautés en Belgique.

LE FINANCEMENT DE L'AUTONOMIE SELON LE PACTE D'EGMONT-STUYVENBERG

Dès le début le pacte d'Egmont-Stuyvenberg a été critiqué et même attaqué, de nouveau en Flandre seulement, à cause de ses stipulations financières. Tout le monde se réjouissait de l'autonomie communautaire et régionale, mais comment ces autonomies seraient-elles financées? Serait-il question d'une autonomie financière pour les communautés et les régions à côté d'une autonomie législative et exécutive? Cette autonomie financière serait pourtant logique et elle était même exigée par le Mouvement flamand, mais les francophones n'en voulaient pas et le pacte n'en parlait pas. Les autonomies seraient financées par des dotations globales, inscrites au budget national et votées par la Chambre nationale. Puis les crédits seraient mis à la disposition des communautés et des régions, mais celles-ci ne disposeraient donc pas d'une réelle compétence budgétaire et par conséquent n'auraient pas d'autonomie financière.

Encore fallait-il trouver des clefs de répartition objectives pour savoir quels pourcentages de la dotation globale reviendraient respectivement aux deux communautés et aux trois régions. A première vue le seul critère objectif qui s'impose ici est formé par les chiffres de la population, mais en Belgique une telle logique est beaucoup trop simple. Les francophones ont toujours obtenu de l'Etat uni-

taire plus de moyens financiers que leur nombre ne le laissait supposer et ce traitement préférentiel des francophones est depuis si longtemps tellement habituel en Belgique que les francophones le trouvent tout à fait normal et qu'ils le considèrent comme un droit acquis. Mais depuis une dizaine d'années le Mouvement flamand, surtout dans la perspective du fédéralisme à venir, a commencé à mettre en cause ce traitement de faveur systématique des francophones de la part de l'Etat belge. Aux négociations d'Egmont cependant les francophones ont encore réussi à faire accepter par leurs partenaires flamands que les clefs de répartition, qui étaient déjà en vigueur pour l'autonomie culturelle et la régionalisation préparatoire de 1974, seraient conservées à l'avenir et appliquées à l'autonomie communautaire et à la régionalisation du pacte d'Egmont-Stuyvenberg.

Or ces clefs de répartition sont nettement en faveur des francophones et aussi nettement au préjudice des Flamands. Pour les communautés les crédits sont attribués suivant une clef de répartition qui est pour deux tiers basée sur les chiffres de la population et pour l'autre tiers sur la superficie de la communauté (la superficie de l'agglomération bruxelloise, où les deux conseils communautaires sont compétents, étant théoriquement divisée en 20% pour les Flamands et 80% pour les francophones). Des calculs techniques ont démontré que ce système mène au résultat suivant: si l'Etat belge dépense 100 francs pour l'autonomie culturelle élargie d'un citoyen flamand, il en dépense 121 pour la même autonomie d'un citoyen francophone et ce résultat est obtenu dans une démocratie parlementaire où tous les citoyens sont égaux devant la loi.

En ce qui concerne les dotations régionales, la clef de répartition est triple: un tiers proportionnellement au chiffre de la population, un tiers proportionnellement à la superficie de la région et un tiers proportionnellement au rendement dans la région de l'impôt direct à charge des personnes physiques. Les mêmes calculs que pour les dotations communautaires donne la proportion suivante pour les crédits régionaux: pour 100 francs que l'Etat dépense à un citoyen flamand, il en dépense 132 pour un citoyen francophone. Si l'on tient compte du fait que la dotation régionale globale dépasse chaque année les 200 milliards de francs belges, on doit conclure que la population flamande est invitée par le pacte d'Egmont-Stuyvenberg à se contenter chaque année de quelques dizaines de milliards de francs belges de moins que n'en recoit la population wallonne et cela de nouveau dans un Etat où la constitution sauvegarde l'égalité des citoyens.

Ces clefs de répartition sont si favorables pour les francophones, parce que, en cherchant des critères objectifs, on a naturellement tenu compte des chiffres de la population qui démontrent la majorité flamande en Belgique, mais cette majorité est tout de suite neutralisée par l'application du critère de la superficie, qui joue directement et de manière très forte en faveur des Wallons, la superficie de la Wallonie étant 55% de la superficie de la Belgique contre 44% pour la Flandre.

Le simple fait que la Wallonie est plus grande que la Flandre a donc pour conséquence immédiate que les Wallons reçoivent de l'Etat plus de crédits régionaux que les Flamands, mais ceux-ci acceptent de plus en plus difficilement cette situation typiquement belge et toute la question est de savoir combien de temps encore cette arithmétique belge pourra se maintenir.

L'OPPOSITION CONTRE LE PACTE D'EGMONT-STUYVENBERG EN FLANDRE

Quoi qu'il en soit, tout le pacte d'Egmont a été approuvé par une très grande majorité du parlement belge en juin 1977 et après les précisions de Stuyvenberg, une seconde fois en mars 1978. Cependant cette très large majorité ne pouvait s'expliquer que par le fait que le pacte entier faisait partie de l'accord gouvernemental. L'approbation du pacte par les trois partis flamands qui soutenaient le gouvernement Tindemans II avait donc plutôt la signification d'un vote de confiance dans le gouvernement que d'une approbation définitive pure et simple de tout le contenu du pacte. Certains parlementaires flamands de la majorité gouvernementale n'hésitaient en effet pas de formuler des réserves sérieuses ou des critiques sévères quant aux aspects du pacte qui étaient indiscutablement préjudiciables à la communauté flamande. Mais le pacte était présenté comme un tout à prendre ou à laisser et, se trouvant devant ce dilemme difficile, beaucoup de parlementaires flamands ont opté pour l'approbation en principe, plutôt que pour le rejet qui équivaldrait à une motion de censure contre le gouvernement. Le pacte n'était d'ailleurs qu'un accord politique et il devrait être transposé en projet de loi; la fraction flamande de la majorité espérait en outre que pendant la procédure parlementaire des améliorations en faveur de la communauté flamande pourraient encore être apportées au pacte.

Du côté francophone on s'est montré dès le début très satisfait du pacte d'Egmont-Stuyvenberg. Mais, dès le début aussi, les organisations culturelles du Mouvement flamand le rejetaient radicalement, de sorte qu'en Flandre une controverse sérieuse et parfois passionnée s'est ouverte entre des interlocuteurs du Mouvement flamand qui condamnaient le pacte et des mandataires des partis politiques flamands, principalement les présidents de ces partis, qui comme auteurs et signataires du pacte étaient tenus de le défendre contre toute critique. Pendant environ un an entier, cette controverse a été le sujet de débats publics contradictoires, mais elle se manifestait surtout dans la presse flamande, qui elle-même était divisée. Elle se prononçait de plus en plus ouvertement contre le pacte, en conservant cependant sa confiance au gouvernement. Surtout pour la Volksunie, le parti national flamand et l'expression politique du Mouvement flamand, qui pour la première fois dans son histoire était représentée au gouvernement et qui était donc obligée de défendre le pacte malgré tout, cette

controverse et cette division dans le camp flamand ont été très pénibles et même dangereuses pour la cohésion du parti.

LA CHUTE DU PACTE D'EGMONT-STUYVENBERG ET LA DEMISSION DU DEUXIEME GOUVERNEMENT TINDEMANS (OCTOBRE 1978)

Précisément le 11 juillet 1978, le jour de fête officiel de la communauté flamande, le gouvernement Tindemans II déposa son rapport de loi sur le pacte d'Egmont-Stuyvenberg au bureau de la Chambre de Représentants. Pendant les mois de juillet et août, donc en pleine période de vacances, une commission spéciale de la Chambre examinait le projet dans une atmosphère plus ou moins tendue, parce qu'entretemps les avis du Conseil d'Etat avaient relevé que certains articles du projet de loi concernant la période transitoire étaient incompatibles avec la constitution de 1970. Néanmoins la commission spéciale de la Chambre, passant outre aux objections constitutionnelles du Conseil d'Etat, approuva le projet de loi au mois de septembre. Mais quelques jours plus tôt, les groupes parlementaires des sociaux-chrétiens flamands, en rentrant de vacances, s'étaient réunis en séance secrète pour délibérer sur l'attitude définitive à prendre vis-à-vis du pacte entier et les désavantages qu'il contenait pour la communauté flamande. Dès ces réunions, les groupes parlementaires des sociaux-chrétiens flamands exigeaient qu'avant de continuer la procédure parlementaire en séance publique de la Chambre, une solution soit trouvée pour répondre aux objections constitutionnelles du Conseil d'Etat. Par contre les autres partis de la majorité insistaient sur la nécessité pour le gouvernement de défendre immédiatement son projet de loi, y compris les dispositions inconstitutionnelles, devant la Chambre. La cohésion au sein du gouvernement était donc rompue et le premier ministre M. Tindemans en tira la conclusion en annonçant la démission de son gouvernement en pleine séance de la Chambre, le 11 octobre 1978.

LA CRISE POLITIQUE ET LA FORMATION DU GOUVERNEMENT MARTENS (OCTOBRE 1978 - AVRIL 1979)

Avec la démission du gouvernement Tindemans II, tout le pacte communautaire d'Egmont-Stuyvenberg, tant désiré par les francophones, mais finalement repoussé par les Flamands, tomba en mine, ce qui provoqua en Belgique une crise politique extrêmement longue et particulièrement compliquée. Il ne peut pas être question ici de décrire le déroulement de la crise en détail. Limitons-nous à constater que les partis francophones de la majorité sortante, donc les socialistes et sociaux-chrétiens wallons et le FDF bruxellois, publiaient déjà au mois de novembre 1978 et en perspective des élections législatives de décembre, une déclara-

tion commune, dans laquelle ils s'engageaient solennellement à n'entrer en aucun gouvernement qu'ensemble et à condition que l'essentiel du pacte d'Egmont-Stuyvenberg soit repris par le nouveau gouvernement. D'autre part les élections de décembre 1978 démontraient que la population et l'opinion publique flamandes avaient assez clairement désapprouvé le pacte d'Egmont-Stuyvenberg. Les sociaux-chrétiens flamands, qui avaient été à la base de la chute du pacte, conservaient leurs positions, tandis que la Volksunie, le parti national flamand qui jusqu'à la limite avait été loyal au pacte, perdait un tiers de ses électeurs et tombait à la Chambre de 20 à 14 députés.

Après les élections, la formation du nouveau gouvernement s'annonçait donc extrêmement difficile pour ne pas dire impossible, tant que les trois partis francophones et les trois partis flamands de la majorité sortante maintenaient leurs positions les uns vis-à-vis des autres en pleine opposition communautaire et sans espoir d'une solution du problème communautaire à court terme.

Finalement et pour sortir enfin de l'impasse, le formateur M. Van den Boeynants invita à la fin du mois de mars de cette année les partis de la majorité sortante à l'exception de la Volksunie à accepter un accord communautaire minimal, ce que tous ces partis faisaient, vu la nécessité urgente de doter le pays d'un nouveau gouvernement à cause de la situation économique. Ce serait pourtant M. Martens, président sortant des sociaux-chrétiens flamands qui présiderait ce nouveau gouvernement. Le 3 avril 1979, le gouvernement Martens prêtait serment. Il est composé de 5 partis, notamment les sociaux-chrétiens et les socialistes flamands et wallons et le FDF bruxellois. L'accord électoral et le front commun des trois partis francophones ont donc tenu jusqu'au bout, puisque ces trois partis siègent ensemble au gouvernement, tandis que la Volksunie flamande est renvoyée à l'opposition, quoique les autres partis flamands eussent certifiés pendant des mois entiers qu'ils n'entreraient pas au gouvernement sans la Volksunie comme contrepoids pour le FDF bruxellois.

LE PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DU GOUVERNEMENT MARTENS

Le gouvernement Martens dispose donc de la majorité constitutionnelle nécessaire des deux tiers au parlement et celui-ci est constituant, mais la déclaration gouvernementale est beaucoup plus vague en ce qui concerne la réforme de l'Etat que celle du gouvernement précédent. Il n'est plus question de placer le parlement devant le fait accompli d'un accord communautaire global et détaillé, auquel le parlement ne pourrait plus faire des modifications importantes. Au contraire, l'essentiel de la réforme de l'Etat est laissé à l'initiative du parlement, ce qui semble très démocratique, mais ce qui est en fait une formule souple pour cacher l'absence d'un accord au sein du gouvernement actuel.

Celui-ci s'est pourtant montré disposé à faire démarrer immédiatement et de manière irréversible la réforme de l'Etat par la création au sein du gouvernement de quatre organes exécutifs à compétence régionale, mais provisoirement responsables devant le parlement national. Ces quatre organes exécutifs sont: un gouvernement flamand à la fois compétent pour des matières communautaires comme pour les matières régionales de la Flandre, un gouvernement pour les affaires communautaires de la communauté francophone, un gouvernement pour les affaires régionales de la Wallonie et enfin un gouvernement pour les affaires régionales de la région bruxelloise, qui reste provisoirement limitée à l'agglomération bruxelloise.

Par rapport au pacte d'Egmont-Stuyvenberg, on a donc conservé la distinction entre les deux communautés et les trois régions, mais du côté flamand communauté et région sont fusionnées en un seul organe exécutif au gouvernement, tandis que du côté francophone et wallon communauté et région restent séparées et disposent donc d'organes exécutifs distincts. Cette formule d'une réforme asymétrique répond à la fois au désir des Flamands de ne faire aucune distinction institutionnelle entre leur communauté et leur région, comme elle répond au désir des Wallons, qui veulent conserver la distinction entre communauté et région, parce qu'ils craignent l'influence de l'important contingent des francophones bruxellois au sein de l'assemblée régionale wallonne. Si cette formule asymétrique peut-être considérée comme un progrès vis-à-vis de la structure du pacte d'Egmont-Stuyvenberg, par contre les clefs de répartition incriminées pour les dotations communautaires et régionales sont conservées, bien que du côté flamand, au cours des négociations gouvernementales, d'importantes réserves aient été formulées à cet égard et bien qu'on puisse s'attendre à de nouvelles difficultés à ce sujet dans l'avenir immédiat.

Dans une phase transitoire ou provisoire, mais cependant irréversible, qui débutera le 1 janvier 1980 et qui durera trois ans, le gouvernement Martens se propose de créer les quatre parlements correspondant aux quatre gouvernements régionaux. Alors, ou bien ces gouvernements seront élus par leurs parlements et seront donc politiquement responsables devant eux, ou bien ces gouvernements régionaux continueront à faire partie du gouvernement national et dans ce cas ils n'auront pas de responsabilités vis-à-vis des parlements régionaux. En même temps, le parlement sera invité à trouver une solution pour tous les autres aspects de la réforme de l'Etat, entre autres le problème de la parité linguistique au sein de l'exécutif bruxellois et le problème de la délimitation définitive de la région bruxelloise.

Le fameux droit d'inscription pour les francophones dans une série de communes flamandes ne figure plus dans l'accord communautaire du gouvernement, mais ce droit d'inscription semble remplacé par un régime d'accueil par les deux

communautés pour les minorités linguistiques. De l'autre côté l'accord gouvernemental communautaire ne prévoit aucune mesure de protection pour la minorité flamande à Bruxelles, ni au niveau régional, ni au niveau communal et il est beau d'attendre ces mesures du parlement, mais n'est-ce pas un prétexte pour cacher l'impossibilité où se trouve pour le moment le gouvernement de trouver pour la situation bruxelloise une solution qui satisfasse son aile flamande? Il reste à craindre que le FDF, profitant de sa présence au gouvernement, ne s'oppose à une telle solution et qu'il ne remette une fois de plus en cause l'homogénéité linguistique du pays flamand autour de l'agglomération bruxelloise. Dans ce cas, on peut s'attendre aussi à ce que la cohésion du gouvernement Martens soit de nouveau mise en question.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Il est inutile de faire ici des prévisions quant à l'évolution du problème de la réforme de l'Etat en Belgique pendant les années qui viennent. L'histoire récente de cette réforme a démontré que les deux communautés prennent de plus en plus conscience de leur identité et que l'aliénation entre les communautés devient de jour en jour plus profonde. Pour le moment le principe de la réforme de l'Etat sur la base des deux communautés et des trois régions semble acquis dans les divers milieux politiques, bien que les organisations du Mouvement flamand continuent à rejeter purement et simplement la régionalisation à trois. Bruxelles peut-il être en même temps la capitale de toute la Belgique et un partenaire dans l'Etat fédéral? Le Mouvement flamand répond non à cette question, mais les partis politiques flamands y répondent oui et l'acceptent en fait. La réforme de l'Etat sur la base des deux communautés et des trois régions est d'ailleurs le seul engagement formel du gouvernement actuel de M. Martens, mais réussira-t-il là où son prédécesseur à échoué? Seul l'avenir nous l'apprendra et à ce moment nous pouvons seulement indiquer les principales difficultés techniques et politiques que présente le dossier communautaire belge, difficultés que les politiciens devront en tout cas surmonter, s'ils veulent vraiment réformer l'Etat.

Tout d'abord la démarcation exacte et détaillée des compétences respectives de l'Etat central, des communautés et des régions ne sera pas facile à mettre au point, mais il s'agit ici d'un problème plutôt technique que politique et qui n'est pas insurmontable. Etant donné que dans la réforme projetée l'Etat central, les communautés et les régions sont égaux et indépendants, il faudra certainement prévoir une juridiction spéciale pour les conflits de compétence entre l'Etat central, les communautés et les régions. Puisque ces trois composants du système auront des compétences constitutionnelles, il s'agit ici au fond d'un contrôle de la constitutionnalité des lois nationales et régionales. Le contrôle peut être confié à

une sorte de cour constitutionnelle, mais il devra en tout cas être prévu et bien structuré, car de ce contrôle et de cet arbitrage dépendra en bonne partie la stabilité de tout le système.

En tête des problèmes politiques s'annoncera sans doute le financement des autonomies. Le système actuel des dotations est trop défavorable à la Flandre pour être un système définitif. Il devra donc être remplacé dans la régionalisation définitive par une réelle autonomie financière, ce qui implique une responsabilité financière de la part des communautés et des régions. Ici le dialogue de communauté à communauté ne sera pas facile et nous pouvons seulement formuler l'espoir qu'un jour les Wallons comprendront que l'autonomie wallonne vaut bien un effort financier.

Pour le reste les problèmes politiques principaux concernent tous Bruxelles: la nature et la structure de l'entité bruxelloise dans l'Etat réforme, la protection des Flamands bruxellois tant au plan de l'entité bruxelloise, région ou non, qu'au plan communal, la délimitation définitive de l'entité bruxelloise et enfin la sauvegarde linguistique du pays flamand autour de Bruxelles. La capitale du pays est donc vraiment le point faible du pays et toute la question reste de savoir si les deux grandes communautés seront capables de s'entendre entre elles au sujet du rôle, des structures et des limites de leur capitale commune. L'épineux problème de Bruxelles devra en effet être résolu de façon équitable et équilibrée, car si non la Belgique n'achèvera jamais sa transition d'un Etat unitaire à un Etat fédéral.*

* Nous tenons à remercier notre collègue le professeur Victor Nachtergaele de la 'Katholieke Universiteit Leuven', qui a bien voulu se pencher sur l'orthographe française de ce texte.

NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE

Cet essai de synthèse de l'évolution de la réforme de l'état en Belgique de 1961 à 1971 ne contient pas de notes, parce qu'il a été écrit sur la base de documents publiés qu'on peut facilement retrouver dans les publications suivantes. La majeure partie de *l'essai* est basée sur des documents que notre collègue Robert Senelle a réunis dans la brochure *De staatshervorming in België* (nr. 315 de la série 'Teksten en Documenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking', Bruxelles, 1978). Cette brochure contient e.a. le texte de la déclaration de 1965 sur la révision de la constitution, le rapport du groupe de travail Eyskens de 1969, la déclaration gouvernementale que le premier ministre M. Eyskens a lu devant le parlement le 18 février 1970, une analyse détaillée des nouvelles dispositions constitutionnelles de 1970, ainsi que le texte intégral du pacte communautaire d'Egmont-Stuyvenberg de mai 1977 - février 1978. De cette brochure il existe aussi des versions en français, en allemand et en anglais.

D'autre part nous nous sommes aussi servis de la brochure que A. Alen et P. van Speybroeck ont réalisé sous le titre *De Belgische Staatshervorming van 1974 tot het Gemeenschapspact* (Cepess-Documenten, Bruxelles 1977, nr. 5-6), dont il existe aussi une édition française sous le titre *La réforme de l'Etat Belge de 1974 jusqu'au Pacte Communautaire*. Dans cette brochure on trouve e.a. une analyse détaillée du pacte communautaire d'Egmont-Stuyvenberg avec les principaux arguments pro et contra, ainsi qu'un aperçu de la littérature concernant la réforme de l'état belge depuis la révision de la constitution en 1970 jusqu'au premier janvier 1978.

Der Föderalismus in der deutschen Geschichte

THOMAS NIPPERDEY

Ich beginne mit einigen Vorbemerkungen.

1. Föderalismus ist kein systematischer und kein normativer, sondern ein historischer Begriff. Natürlich denken wir bei Föderalismus an eine Gestaltung des staatlich-politischen Lebens, die eine Vielheit einzelner politischer Gebilde zu einer Einheit, einem zusammengesetzten politischen Gebilde verbindet, Staaten zu einem Bund vereint, aber was eine solche vage Angabe konkret bedeutet, das lässt sich nur historisch, in jeweils anderen Situationen mit jeweils anderen Funktionen und Aufgaben erfassen. Anders als in der amerikanischen Tradition von *federal*, anders auch als in der national-deutschen Tradition zwischen 1871 und 1945 muss man darum die Wörter im Umkreis von 'Föderalismus' neutral benutzen, sie bezeichnen zunächst weder die Tendenz zur Einheit und Einigung der Glieder, noch die Tendenz zur Vielheit und Selbständigkeit der Glieder, weder Zentralismus noch Partikularismus.

2. Föderalismus ist als historischer Begriff kein statischer Begriff, der einen zumeist rechtlich fixierten Zustand beschreibt; es handelt sich vielmehr um einen Prozessbegriff, einen Begriff für eine dynamische Bewegung, zwischen Einheit und Vielheit, für ständig neu und wechselnd sich verstellende Integration und Desintegration.

3. Föderalismus mag ein allgemeines Prinzip des menschlichen Daseins und des Gesellschaftsaufbaus sein, wie zum Beispiel in der Theorie Proudhons; im historisch relevanten Sinn, und nur davon soll die Rede sein, meint der Begriff ein Verhältnis zwischen politischen, und zwar staatsähnlichen Gebilden. (Gemäss dem deutschen Sprachgebrauch lasse ich das Problem der Kommunen unberücksichtigt.)

4. Ich beschäftige mich nicht primär mit Ideen und Theorien über den Föderalismus, sondern mit der politischen Wirklichkeit des Föderalismus und den politischen Bewegungen, die ihn geprägt, entwickelt oder bekämpft haben.