

*Tijdschrift van het
STUDIECENTRUM
voor FEDERALISME*

FEDERALISME

*Revue du
CENTRE d'ETUDES
du FEDERALISME*

TRIMESTRIEL/DRIEMAANDELIJKS - 1991 - nr/n° 3 - BRUSSEL/BRUXELLES X
ABONNEMENT : 600F
EDITEUR RESPONSABLE - VERANTWOORDELIJK UITGEVER :
Prof. Kris Deschouwer, Rue de Namur/Naamsestraat 48, 1000 Bruxelles/Brussel

FEDERALISME

Tijdschrift van het STUDIECENTRUM voor FEDERALISME

Het tijdschrift is een uitgave van het Studiecentrum voor Federalisme en verschijnt viermaal per jaar. Het abonnementsgeld bedraagt 600 F en moet worden gestort op rekeningnummer 702-1220699-53 van het Studiecentrum, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel. De verkoopprijs per nummer bedraagt 200 F.

Het redaktiecomité is samengesteld uit Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Danielle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier en wordt voorgezeten door hoofdredakteur Prof. Dr. Kris Deschouwer.

De redactie behoudt zich het recht voor de publicatie van ingezonden artikels en studies te weigeren. Niet gepubliceerde inzendingen worden op verzoek teruggezonden. De redactie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de ingezonden bijdragen.

Elke gedeeltelijke of volledige overname van artikels moet geschieden met toestemming van de redactie.

Alle correspondentie voor het tijdschrift wordt gericht aan Kris Deschouwer, verantwoordelijk uitgever, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel.

FEDERALISME

Revue du CENTRE D'ETUDES du FEDERALISME

Cette revue trimestrielle est publiée par le Centre d'Etudes du Fédéralisme. Le prix de l'abonnement est fixé à 600 FB et doit être versé au compte 702-1220699-53 du Centre d'Etudes, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles. Le prix de vente pour un numéro séparé est de 200 FB.

Le comité de rédaction se compose de Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Danielle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier et est présidé par le Rédacteur en chef, le Prof. Kris Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer au Professeur Kris Deschouwer, éditeur responsable, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles.

BELGIE, QUO VADIS ? (*)

Prof. Dr. André Alen
Staatsrecht (K.U. Leuven en R.U. Gent)

Résumé

Le Professeur Alen résume dans son article l'évolution historique de la Constitution belge de 1831 qui contenait à l'époque déjà les premiers germes des problèmes communautaires, l'évolution jusque 1970 avec les trois séries de lois linguistiques et la montée des mouvements flamand et wallon.

Il enchaîne avec un aperçu des réformes constitutionnelles de 1970, 1980 et 1988-1989. Alen analyse ces réformes à la lumière de trois principes de base de toute structure fédérale, c'est-à-dire l'autonomie, la participation et la coopération pour enfin préciser sa vision sur le fédéralisme belge qu'il qualifie de bipolaire et centrifuge.

(*) Voordracht op 14 januari 1992, Rijksuniversiteit Utrecht

I. DE GESCHIEDKUNDIGE EVOLUTIE

A. De Belgische Grondwet van 1831

De twee publiekrechtelijke stelsels, die de Belgische Grondwet van 7 februari 1831 zijn voorafgegaan, bevatten reeds de eerste kiemen van de latere Belgische communautaire problemen :

- a) Onder de Franse annexatie (1795-1815) heeft het verplicht gebruik van de Franse taal (die het Latijn verving in het hoger onderwijs) de ambtenaren en magistraten "gedenationaliseerd".
- b) Onder het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815-1830) (waarvan 75 % van de bevolking Nederlands sprak) was het verplicht gebruik van het Nederlands voor Willem I een middel om een eenheid te realiseren tussen de Belgische katholieken en de Noordelijke Nederlanden.

Deze verplichting leidde evenwel tot een reactie van de dominante Franstalige burgerij, die de Belgische Grondwet van 1831 tot stand bracht.

In artikel 23 van deze Grondwet, die een gedecentraliseerde eenheidsstaat instelde, werd de vrijheid van taalgebruik ingeschreven, derwijze dat de overheid kon verkiezen het Frans te gebruiken.

Weliswaar vermocht de wet aan de overheid een bepaalde taal in bestuurs- en gerechtszaken op te leggen, doch in de ogen van het Nationaal Congres kon deze taal alleen het Frans zijn.

Zo bepaalde een wet van 19 september 1831 dat het Frans de officiële taal was voor de wetten en besluiten, waarvan alleen officieuze vertalingen in het Nederlands en het Duits verschenen. Zo verliepen de besprekingen over de Belgische Grondwet in het Nationaal Congres ook volledig in het Frans.

Men zal overigens tot 1967 moeten wachten op een authentieke Nederlandse tekst van de Grondwet. Vanaf 1991 bestaat er ook een authentieke Duitse tekst van de Belgische Grondwet.

B. De periode 1831-1970

Wanneer men de periode 1831-1970, een periode van 140 jaar, voor onze problematiek zou moeten samenvatten, zou ik dit doen in twee kernachtige gegevens :

- a) vooreerst drie reeksen van taalwetten , die aan de basis liggen van het territorialiteitsbeginsel, de grondslag van de Belgische Staatshervorming;
 - b) tweedens, de opkomst van de Vlaamse Beweging (1840) en van de Waalse Beweging (1890), waarvan de aspiraties en acties ten grondslag liggen van het onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten.
- a. Aanvankelijk was de reactie van de Vlamingen zeer gematigd. Zij streefden naar erkenning van het Nederlands, naast het Frans, in Vlaanderen, een streven dat beloond werd met een eerste reeks van taalwetten in de tweede helft van de 19^{de} eeuw (1873, 1878, 1883). De moderatie van de Vlaamse Beweging op dat ogenblik had vele oorzaken, zoals de loskoppeling van de Vlaamse ontvoogdingsstrijd en de arbeidersstrijd en de polarisatie tussen katholieken en liberalen (anticlericalen) waardoor er geen overkoepelende beweging tot stand kwam.
 - b. Met de invoering van het algemeen meervoudig stemrecht (1893) nam de electorale betekenis van de Vlaamse kiezers toe. Bovendien ging de "tweede industriële revolutie" gepaard met een verschuiving naar het Noorden van het land (1); men denke aan de grootscheepse economische uitbouw van de Antwerpse haven. Vanaf 1895 opteerde de Vlaamse Beweging radicaal voor een eentalig Vlaanderen; de vernederlandsing van het onderwijs werd haar cruciale strijdpunt (2).

Het eerste resultaat van dit "cultuurflamingantisme" was de onder invloed van Vlaamse betogingen afgedwongen gelijkheidswet van 18 april 1898.

-
- (1) E. WITTE e.a., *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1990, 5de ed., 139.
 - (2) E. WITTE e.a., o.c., 141.

Zij erkende voor de wetten de officiële gelijkheid van de beide landstalen : de wetten zouden voortaan in het Nederlands én het Frans worden gestemd en bekendgemaakt en zij zouden een gelijke rechtskracht hebben. Dit was de eerste Vlaamse overwinning, die de brede volksmassa aansprak.

- c. De Walen zagen deze evolutie met leden ogen aan en reageerden met zelfs federalistische aanspraken. Zo keurde het Waalse Congres van 1912 te Luik het principe van de bestuurlijke scheiding goed, en hetzelfde jaar schreef de Waalse socialist J. Destrée zijn beroemde brief aan Koning Albert : *"Sire, Vous régnerez sur deux peuples. Il y a en Belgique, des Wallons et des Flamands; il n'y a pas de Belges"*.

Vóór W.O. I waren aldus de drie componenten van het "communautaire probleem " reeds in de kiem aanwezig (3) :

- 1° een strijdbare Vlaamse Beweging;
- 2° de aanzetten tot een federalistische Waalse stroming;
- 3° het tweetalige probleemgebied Brussel, dat zich verder kon verfransen.

- d. Het is vooral de invoering van het enkelvoudig algemeen stemrecht bij de tweede Grondwetsherziening van 1921 geweest, die het demografisch overwicht van Vlaanderen in België meer en meer voelbaar heeft gemaakt. Na de wet van 5 april 1930 inzake de vernederlandsing van de Gentse Rijksuniversiteit, wordt in een tweede reeks van taalwetten het "territorialiteitsbeginsel" erkend. De leuze "In Vlaanderen Vlaams" werd met de taalwetten van 1932 en 1935 in werkelijkheid omgezet : in bestuur, onderwijs en gerecht dient de overheid in Vlaanderen het Nederlands te gebruiken.

Deze taalwetten schaften ook de vereiste van tweetaligheid der ambtenaren af. Nochtans meenden Vlaamse politieke kopstukken, zoals Van Cauwelaert en Huysmans, dat tweetaligheid in beide landsdelen een hecht cement zou zijn voor de Belgische eenheid (4). Maar - paradox der paradoxen ! - verzetten de Franstaligen zich hiertegen, omdat volgens hen tweetaligheid in de openbare functies in de praktijk zou neerkomen op een monopolie van de Vlamingen.

(3) E. WITTE e.a., o.c., 145.

(4) Ibidem, 185.

- e. En hier stoten we reeds op een eerste onderhuids gegeven : de permanente minorisatievrees van de Franstaligen, gevoed door een gunstige demografische evolutie in Vlaanderen. Dit komt o.m. tot uiting in het feit dat sedert 1947 geen zetelaanpassing aan de tienjaarlijkse volkstellingen van de Wetgevende Kamers meer plaatsgreep, tot wanneer bij de Grondwetsherziening van 1970 het aantal rechtstreeks verkozen parlementsleden werd geplafoneerd en in de Grondwet werd vastgelegd. Voordien, in oktober 1945, vond het eerste Waalse Congres plaats, dat het unitaire België verwierp, een autonoom Wallonië bijna unaniem aanvaardde en zelfs de aanhechting van Wallonië aan Frankrijk als mogelijke oplossing vooropstelde (5).

Een tweede gegeven was de ervaring van de Vlamingen dat de "wet" van de numerieke meerderheid van de Vlaamse bevolking, die Van Cauwelaert het meest aangewezen achtte voor de bescherming van de Vlaamse belangen, zich op het politieke terrein niet altijd vertaalde in een politieke meerderheid. Dit was het geval bij de "Koningskwestie" (1950), toen, ondanks het feit dat de meerderheid van het land (57,6 %) zich hiervoor in een consultatief referendum had uitgesproken, de terugkeer van Koning Leopold III belet werd door het "socialistische Wallonië".

Hetzelfde werd nogmaals ervaren bij de staking in 1960-61 tegen de "eenheidswet", onder impuls van de Waalse socialistische vakbondsman, A. Renard.

- f. In het verlengde van de werkzaamheden van het "Centrum-Harmel" (1948-1958), werd op 8 november 1962 en 2 augustus 1963 de derde reeks van taalwetten afgekondigd, waarvan de inhoud bepalend is voor de latere Staatshervormingen. Deze taalwetten consacrerden immers op definitieve wijze het territorialiteitsbeginsel, maar bevatten ook de haard van latere conflicten omtrent Voeren en de Brusselse randgemeenten.

Daarom weze het me toegestaan de inhoud van de desbetreffende wetgeving samen te vatten als volgt :

(5) E. WITTE e.a., o.c., 330.

1° De taalgrens wordt vastgelegd, zodat er een einde komt aan de talentellingen, die volgens de taalwetgeving van 1932 het taalstatuut van een gemeente konden veranderen.

2° Het land wordt ingedeeld in vier taalgebieden (Nederlands, Frans, Duits, Brussel-Hoofdstad), en in de drie ééntalige gebieden dient de overheid de taal van het desbetreffende taalgebied te gebruiken.

Op dit beginsel bestaan evenwel uitzonderingen ten gunste van de bestuurden in 27 gemeenten, waar deze van "faciliteiten" genieten, met name : de 6 Brusselse "randgemeenten" (in 1970 "definitief" bij het Nederlands taalgebied gevoegd); de 9 "gemeenten van het Duits taalgebied"; de 2 "gemeenten van het Malmédysse"; de 10 "taalgrensgemeenten", waaromtrent vooral de "ruil" inzake Komen-Waasten en Moeskroen (van West-Vlaanderen naar Henegouwen) en Voeren (van Luik naar Limburg) bekend is gebleven.

3° Aan de minorisatievrees van de Franstaligen werd tegemoet gekomen door de voorziening m.b.t. de centrale rijksdiensten dat, vanaf een zekere graad, de ambtenarenbetrekkingen op paritaire wijze tussen Nederlands- en Franstaligen moeten verdeeld worden.

Het is opmerkenswaardig dat eenzelfde regeling werd opgelegd voor de plaatselijke diensten in Brussel-Hoofdstad, omdat hierin reeds een constante van de verdere Belgische Staatshervorming valt te onderkennen, met name een parallellisme tussen de beschermingsmaatregelen voor de Franstalige minderheid op nationaal vlak en voor de Vlaamse minderheid in Brussel-Hoofdstad.

C. De Grondwetsherziening van 1970

- a. Op het einde der zestiger jaren was het duidelijk geworden dat de eenheidsstaat zich niet langer kon handhaven daar de politieke, sociale en maatschappelijke basisstructuur geen homogeen beeld meer vertoonde. Na de "Leuvense kwestie" (1968) zou de katholieke partij zich splitsen in een Vlaamse en een Franse vleugel.

Deze splitsing zou later eveneens de eenheid van de andere politieke partijen aantasten, zodat voor coalitieregeringen de steun over de taalgrenzen nodig is.

De moeilijkheden, waaraan een oplossing diende te worden gegeven, waren gekend (6).

- a) Vlaanderen streefde een eigen taalkundige en culturele homogeniteit na;
- b) van Waalse zijde wilde men vóór alles de minorisering van Wallonië in de Belgische Staat tegengaan, evenals een autonomie op sociaal-economisch vlak om Wallonië te behoeden voor verdere economische neergang;
- c) tenslotte was er Brussel dat zich geleidelijk bewust werd in de Belgische Staat een derde entiteit uit te maken.

Het mag een krachttoer genoemd worden dat Eerste Minister G. Eyskens, die nochtans met zijn regering niet over de vereiste meerderheid in het Parlement beschikte, in 1970 erin geslaagd is aan deze moeilijkheden een begin van oplossing te geven.

"Een begin van oplossing", omdat in de Grondwet vaak alleen principes en basisbeginselen werden vastgelegd, die een nadere uitwerking dienden te krijgen in "bijzondere meerderheidswetten", die de instemming van de Nederlandse en de Franse taalgroep in de Wetgevende Kamers behoeven, en derhalve de instemming van de twee grote volksgemeenschappen vereisen.

Deze methode zou de oorzaak ervan zijn dat, tussen 1970 en 1980, de "gewestvorming" de politieke kalender determineerde en vaak het lot van de regeringen bepaalde, omdat in het desbetreffende artikel 107quater van de Grondwet alleen het beginsel van een drieledige gewestvorming stond ingeschreven en er fundamentele politieke oneensgezindheid bestond omtrent de positie van het Brusselse Gewest : was het een "région à part entière", een aan de twee andere gewesten gelijkwaardig gewest, zoals de Franstaligen voorhielden, dan wel een "gewest sui generis", zoals de Vlamingen stelden ?

Het zal nog tot 1989 duren vooraleer de gewestvorming volledig werd uitgevoerd.

(6) E. WITTE e.a., o.c., 325 e.v.

- b. De krachtlijnen van de eerste Staatshervorming van 1970 kunnen als volgt worden omschreven :

1° Vooreerst werd het territorialiteitsbeginsel, zoals het voortvloeide uit de taalwetgeving, geconstitutionaliseerd door de erkenning van vier taalgebieden (art. 3bis G.W.).

De Franstaligen hebben moeite gehad met de juridische gevolgen, die de (Vlaamse) rechtscolleges hieraan verbonden, met name het verplicht gebruik én de vereiste van een voldoende kennis van de taal van het ééntalige taalgebied, ook voor plaatselijke politieke mandatarissen. Nochtans werden klachten terzake, tot tweemaal toe, afgewezen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een ingewikkelde "pacificatiewet" van 1988 zal hieraan een (voorlopige ?) oplossing geven.

De grenzen van de taalgebieden kunnen voortaan ook slechts bij een "bijzondere wet" worden gewijzigd, zodat deze meer en meer op "staatsgrenzen" beginnen te gelijken. In 1988 zullen overigens ook de "taalfaciliteiten" worden geconstitutionaliseerd, zodat ook deze slechts via een bijzondere meerderheidswet kunnen worden gewijzigd.

2° Vervolgens valt het onderscheid op tussen drie gemeenschappen (Vlaamse, Franse, Duitstalige) en drie gewesten (Vlaams, Waals, Brussels).

In tegenstelling tot andere federale Staten, waarin de deelstaten voor een geheel van materies, zonder onderscheid, over hun territorium bevoegd zijn, heeft de Belgische Grondwetgever, voor wat de deelstaten betreft, gekozen voor een onderscheid tussen "nationaliteitsgebonden" gemeenschappen, die ook bevoegd zijn t.a.v. ééntalige instellingen in Brussel-Hoofdstad, en territoriaal bevoegde gewesten. Voor de bevoegdheidsbepaling *ratione loci* van zowel gemeenschappen als gewesten, is het concept der taalgebieden beslissend. Gemeenschappen en gewesten vallen evenwel niet samen, hetgeen de regeling ondoorzichtiger en complexer maakt.

Vanwaar dit onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten ?

Voorzeker omwille van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en een belangrijke Duitstalige minderheid in het Waalse Gewest, maar meer

nog omdat beide concepten beantwoorden aan een eigen finaliteit, waarvan het historische wordingsproces reeds werd geschetst. Het concept van de gemeenschappen kwam tegemoet aan de Vlaamse verzuchtingen tot erkenning van een eigen taal en cultuur. Het concept van de gewesten, die in 1970 eerder nog als gedecentraliseerde instellingen werden opgevat, diende tot bevrediging van de Waalse aspiraties voor een zekere autonomie op sociaal-economisch vlak.

Dit onderscheid tussen gemeenschappen en gewesten, dat alleen historisch is te verklaren, tekent voor de aan de Belgische Staatshervorming verweten complexiteit der instellingen.

3° Een derde krachtlijn is het parallellisme inzake beschermingsmaatregelen voor de Franstalige minderheid op nationaal vlak en voor de Vlaamse minderheid in Brussel-Hoofdstad.

Dit natuurlijk parallellisme laat zich gemakkelijk verklaren door de naakte cijfers : de verhouding tussen N/F is op nationaal vlak ongeveer 60 %-40 %; na de wetgevende verkiezingen op 24 november 1991 behoren 125 Kamerleden tot de Nederlandse taalgroep ($\pm 58,95\%$) en 87 Kamerleden tot de Franse taalgroep ($\pm 41,04\%$). Op Brussels hoofdstedelijk vlak is de minderheidspositie van de Vlamingen nog meer uitgesproken : bij de eerste rechtstreekse verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad op 18 juni 1989 kwamen 11 van de 75 te bepalende zetels toe aan de Nederlandstaligen (14,67%) en de overige 64 zetels aan de Franstaligen (85,33 %).

Om die reden werd op beide vlakken in twee belangrijke waarborgen voor de minderheid voorzien : enerzijds een pariteit in het uitvoerend orgaan (de Eerste Minister of de voorzitter uitgezonderd); anderzijds een "alarmbelprocedure" in de beraadslagende vergadering, derwijze dat de ene taalgroep beschermd is tegenover de andere taalgroep omdat hij aldus de totstandkoming kan beletten van normen die zijn belangen ernstig kunnen aantasten.

Andere maatregelen ter bescherming van de minderheden zijn de reeds vermelde "communautaire wetten" en "taalfaciliteiten". Tenslotte zijn er nog specifieke maatregelen ter bescherming van de ideologische en filosofische minderheden.

- c. Met de Grondwetsherziening van 1970 behoorde "la Belgique de papa" definitief tot het verleden. Zij gaf evenwel ook blijk van vrees voor een te grote gemeenschaps- en gewestautonomie en voor al te belangrijke "tegenmachters" in de Belgische Staat. G. Eyskens wilde immers eerder een ver doorgedreven decentralisatie dan federalisme. Dit verklaart de beperkingen op de gewestautonomie : het desbetreffend Grondwetsartikel 107 quater was overigens een "blanco-norm" waarvan de nadere invulling quasi volledig aan de bijzondere wetgever werd overgelaten. Met de autonomie van de (cultuur)gemeenschappen was het eveneens pover gesteld. Weliswaar verkregen zij "decreterende bevoegdheid", de bevoegdheid om in bepaalde materies "decreten" met kracht van wet te nemen, hetgeen een juridische revolutie was daar zij de splitsing van het wetgevend gezag inhield. Maar voor het overige ontbraken de andere autonomiekenmerken : eigen autonome organen ontbraken, daar de Raden waren samengesteld uit parlementsleden en de uitvoerende macht werd uitgeoefend door de Koning; hun financiële middelen werden eveneens ter beschikking gesteld door de nationale overheid; hun bevoegdheden werden minimaal gehouden en beperkt tot inzonderheid cultuur en taalgebruik; in de conflictenregeling tussen de nationale wet en het gemeenschapsdecreet of tussen gemeenschapsdecreten onderling kwam het laatste woord toe aan de Wetgevende Kamers.

II. DE STAATSHERVORMINGEN VAN 1980 EN VAN 1988-1989

- a. Vanaf 1970 zullen de pogingen tot Staatshervorming er dan ook op gericht zijn, enerzijds om de grondwettelijke blanconorm inzake de gewestvorming concrete gestalte te geven en anderzijds om de obstakels voor een waarachtige gemeenschapsautonomie uit de weg te ruimen. Dit resulteerde in twee Staatshervormingen, deze van 1980 en van 1988, die overigens in het verlengde liggen van de Grondwetsherziening van 1970.

Vooraleer een beknopte synthese te geven van beide hervormingen, weze reeds de aandacht gevestigd op een aantal fenomenen, die met deze hervormingen gepaard gingen :

1° Deze hervormingen zijn niet het resultaat van wetenschappelijk voorbereide Staatsrechtsconferenties, wel van preciese en gedetail-

leerde afspraken in regeerakkoorden ter gelegenheid van een regeringsvorming.

2° Deze neiging tot detaillering in de Grondwet heeft de grondwettelijke norm minder stabiel gemaakt.

Het lijkt erop dat een Staatshervorming om de 10 jaar tot de Belgische politieke wetmatigheden is gaan behoren.

3° De voormelde methode van Grondwetsherziening heeft ook een kwalijke gewoonte doen ontstaan, nl. de "impliciete herziening van de Grondwet" of de invoeging van nieuwe artikelen in de Grondwet, die de betekenis van andere, niet voor herziening vatbaar verklaarde, Grondwetsbepalingen fundamenteel wijzigen.

Dit maakt de lezing van de Belgische Grondwet er niet eenvoudiger op.

4° Het voorzien van uiteenlopende oplossingen ("asymmetrieën") voor het Vlaamse en het Waalse landsgedeelte, wanneer dit noodzakelijk is om aan bepaalde problemen het hoofd te bieden. Men denke hierbij aan de evenredige samenstelling van de Vlaamse Executieve vanaf oktober 1988 tot oktober 1992.

5° Ook wordt, meer dan vroeger, beroep gedaan op de techniek van de bijzondere meerderheidswet, teneinde aan sommige regelmatig opduikende problemen, zoals de financiering, een meer duurzame oplossing te geven.

- b. De tijd ontbreekt ons om de inhoud van elke hervorming systematisch te onderzoeken. Om die reden pogen we de actuele inhoud van de Belgische instellingen te vertalen aan de hand van de drie beginselen die normalerwijze aanwezig moeten zijn om van een federale Staatsstructuur te kunnen spreken, nl. autonomie, participatie en coöperatie (7).

(7) A. ALEN, *België : een tweeledig en centrifugaal federalisme*, Brussel, 1990.

1. Autonomie

1.1. Een autonomie op organiek vlak.

Alle gemeenschappen en gewesten beschikken inderdaad over eigen wetgevende en uitvoerende organen, een Raad en een Executieve, gekozen door en uit de Raad.

Hierbij passen de volgende drie bedenkingen.

1° Er zijn niet, zoals men zou kunnen verwachten, 6 maar "slechts" 5 Raden en Executieven. Dit komt omdat men in 1980 een "asymmetrische structuur" tot stand heeft gebracht.

Vlaanderen heeft altijd de "gemeenschap" als concept en de fundamentele tweeledigheid van het land vooropgesteld, bevreesd als het was voor een mogelijke coalitie tussen Walen en Franstalige Brusselaars in een driedelige Staatsopbouw, die de Vlamingen zou kunnen minoriseren.

Wallonië en Brussel daarentegen hebben altijd het "gewest" als concept en de driedelige gewestvorming verdedigd als basisstructuur.

Bij de Staatshervorming in 1980 werd langs Vlaamse zijde voorzien in een eenheidsstructuur, met name één Vlaamse Raad en één Vlaamse Executieve, die zowel de gemeenschaps- als de gewestbevoegdheden uitoefenen. De Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest hebben daarentegen elk een onderscheiden Raad en een onderscheiden Executieve.

2° Een tweede punt dat de aandacht verdient, betreft de samenstelling der Raden.

Hier stoten we op een belangrijke anomalie tussen de "kleine" en de "grote" deelgebieden. Thans zijn alleen de twee "kleine" Raden, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Duitstalige Gemeenschapsraad, rechtstreeks, in afzonderlijke verkiezingen, op een vaste datum (de Europese Parlementsverkiezingen) en voor een vaste duur van 5 jaar, verkozen. De drie "grote" Raden, de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad, zijn daarentegen niet rechtstreeks verkozen; zij worden gevormd door - per taalgroep ingedeelde - rechtstreeks verkozen parlementsleden, die aldus een "dubbel mandaat" uitoefenen. Niet alleen gaat zulks in tegen

de federale logica, maar bovendien is zulks niet heilzaam voor de werking van de onderscheiden wetgevende vergaderingen.

Daarom is de rechtstreekse verkiezing van voormelde Raden een topprioriteit in elk Staatshervormingsprogramma. De reden dat men die prioriteit tot nog toe niet heeft doorgevoerd, ligt in de (terechte) vrees voor een belangrijke toename van politieke mandatarissen. Om die reden is deze hervorming gekoppeld geweest aan een vermindering van het aantal parlementsleden, dus een hervorming van het tweekamerstelsel, waarbij men de Senaat wenst om te vormen tot een klassieke "Tweede Statenkamer" in een federale Staat. De vrees van de nationale wetgevende vergaderingen voor een zekere decapitatie, alsook bepaalde politieke problemen, zoals de grootte van de kiesarrondissementen en de Franstalige eis van stemrecht van inwoners van sommige gemeenten in Vlaanderen voor de Franse deelparlementen, hebben vooralsnog belet dat bepaalde blauwdrukken terzake concreet gestalte kregen.

3° Hetgeen tenslotte opvalt, is het gebrek aan "institutionele autonomie". Hiermee bedoel ik dat, in tegenstelling tot andere deelstaten in een federaal Staatsbestel, de gemeenschappen en de gewesten niet bevoegd zijn om de samenstelling en de werking van hun eigen organen te bepalen. Deze zijn, met inbegrip van het aantal leden der Executieven, neergelegd in bijzondere meerderheidswetten. Eén van de recente politieke moeilijkheden vindt hierin haar oorsprong, met name de evenredige samenstelling van de Vlaamse Executieve tot oktober 1992.

1.2. Een autonomie op wetgevend vlak.

Behoudens het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, waarvan de rechtsnormen om symbolische redenen "ordonnanties" zijn, hebben alle gemeenschappen en gewesten de bevoegdheid om, in de limitatief bij of krachtens de Grondwet toegewezen bevoegdheden, voor hun grondgebied decreten met kracht van wet te nemen.

Opnieuw dien ik hierbij enkele kanttekeningen te plaatsen.

1° De juridische gelijkheid tussen decreet en wet wordt in België door meerdere critici van de Staatshervorming als aberrant beschouwd en bestempeld als zijnde in strijd met een zgn. "basisbeginsel" in federale

Staten, namelijk de ondergeschiktheid van de deelstatelijke aan de federale norm.

Vergeet men hierbij evenwel niet dat de regel "Bundesrecht bricht Landesrecht" alleen van toepassing is op concurrerende bevoegdheden, die behoudens zeldzame uitzonderingen, in België zijn uitgesloten? België kent immers een stelsel van exclusieve bevoegdheden, zodat voor één welbepaalde materie slechts één wetgever bevoegd kan zijn. In dergelijk systeem zou de automatische toepassing van de regel "Bundesrecht bricht Landesrecht" eerder een aberratie zijn, want dit zou van de autonomie van gemeenschappen en gewesten een "lege doos" maken. Bovendien zou dergelijke regel in België wellicht zeker leiden tot communautaire problemen op nationaal vlak, wanneer een nationale wet een decreet ongedaan zou willen maken.

Tenslotte verlieze men niet uit het oog dat, via bepaalde concepten in de rechtspraak van het Arbitragehof, zelfs in het systeem van exclusieve bevoegdheden, elementen van ondergeschiktheid zijn binnengebracht: zo mogen de onderscheiden wetgevers de bevoegdheidsuitoefening door een andere wetgever niet totaal onmogelijk maken; zo vermogen de gemeenschappen en de gewesten niet in te gaan tegen het algemeen normatief kader van de economische en monetaire unie. Volgens mij gaat het hier om de toepassing van de "Bundestreue" als een algemeen ongeschreven rechtsbeginsel, dat ten grondslag van de globale Staatsordening ligt.

2° Een ander vaak gehoord verwijt is dat de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten al te versnipperd en te weinig doorzichtig is en dat men moet komen tot "homogene bevoegdheidspakketten". Benevens de evidentie zelf dat de bevoegdheidsverdeling in een federale Staat zoveel ingewikkelder is dan in een eenheidsstaat, is dit des te meer het geval in een centrifugaal Staatsmodel, zoals België, waar men niet, ab ovo, bij het ontstaan van de federale Staat, in de Grondwet een klare bevoegdheidsverdeling inschrijft door aan de nationale/federale overheid bepaalde bevoegdheden toe te wijzen en het residu van bevoegdheid aan de deelstaten op te dragen. België kent een totaal andere toestand: daar berustten ab ovo alle bevoegdheden bij de centrale overheid en heeft men, na de grondwettelijke erkenning van gemeenschappen en gewesten, bij elke Staatshervorming aan hen bevoegdheden overgedragen.

Dit wezenlijk verschil in aard tussen de ontstaanswijze van de klassieke federale Staat en de Belgische Staat, doet mij overigens ervoor pleiten het

residu van bevoegdheid - een ander probleemvraagstuk - bij de nationale overheid te laten, zoals dit thans het geval is. Te meer omdat de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten reeds zeer omvangrijk zijn : in 1980 werden de persoonsgebonden materies en in 1988 het onderwijs aan de gemeenschappen overgedragen; in 1988 kwamen belangrijke nieuwe bevoegdheden op economisch vlak, openbare werken en vervoer, aan de gewesten toe.

Het is bovendien niet zo dat deze bevoegdheden eng worden geïnterpreteerd. Het Arbitragehof heeft er terecht op gewezen dat het foutief is te menen dat residuaire bevoegdheden ruim en toegewezen bevoegdheden eng zouden moeten worden geïnterpreteerd.

Het komt ons dan ook eerder voor dat het probleem erin bestaat te weten hoever men met de overdracht van nieuwe bevoegdheden aan gemeenschappen en gewesten vermag te gaan. Nu reeds spreken sommigen ervan om de bevoegdheden inzake buitenlandse handel, landbouw en ontwikkelingssamenwerking over te dragen. Anderen brengen dan weer de scheefftrekkingen in de sociale zekerheid ter sprake om, zelfs in deze materie, een gedeeltelijke bevoegdheidsoverdracht te bepleiten. Maar "hoever is te ver" ? Is het niet eerlijker om aan de systematische ontleding van de centrale Staat, dan zijn ware naam te geven ? En berust zulke ontleding op een volkswil ? Ik betwijfel het ten zeerste.

In dezelfde gedachtengang ben ik er ook geen voorstander van om aan de gemeenschappen en de gewesten volledige externe bevoegdheden te geven. Al kan het internationaal publiekrecht, onder invloed van hetgeen zich in Centraal- en Oost-Europa voordoet, ter zake evolueren, feit is dat vooralsnog in alle federale Staten de centrale overheid de zeggenschap over het buitenlands beleid behoudt, al tracht men via allerlei technieken de deelstaten hierbij te betrekken wanneer het om deelstatelijke bevoegdheden gaat. Feit is ook dat het Europees Hof van Justitie te Luxemburg vooralsnog de mogelijke tekortkomingen van deelgebieden, bijvb. op het vlak van de tenuitvoerlegging van E.E.G.-richtlijnen, aan de nationale Staat toerekent.

3° Ik heb het zojuist gehad over de bevoegdheden *ratione materiae* van gemeenschappen en gewesten. Thans een woord over hun bevoegdheid *ratione loci*. De bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten zijn territoriaalgebonden en worden dus uitgeoefend t.a.v. hun grondgebied.

Voor wat de gemeenschappen betreft, valt evenwel op te merken dat de Vlaamse en de Franse Gemeenschap hun bevoegdheid uitoefenen t.a.v. ééntalige instellingen in Brussel-Hoofdstad. Ik benadruk wel dat het gaat om "instellingen", daar de Grondwetgever steeds de subnationaliteit heeft verworpen, zodat de gemeenschapsdecreten niet rechtstreeks van toepassing zijn op personen in Brussel-Hoofdstad.

4° Een andere karakteristiek, die vermeldenswaard is, is dat België, in tegenstelling tot Duitsland, het vertikaliteitsbeginsel toepast, d.w.z. dat de overheid welke voor de regelgeving bevoegd is tevens met de zorg van de tenuitvoerlegging is belast en omgekeerd.

5° Tenslotte dient nog een woord te worden gezegd over het reeds ter sprake gekomen Arbitragehof.

In het licht van de juridische gelijkheid tussen wetten en decreten, waarvan hoger sprake, moest er vanzelfsprekend een instantie zijn, die belast werd met het toezicht op de bevoegdheidsuitoefening.

De kwestie of een wetgevende norm binnen zijn bevoegdheden was gebleven, werd in 1980 opgedragen aan een nieuw rechtscollege, het "Arbitragehof". Een nieuw rechtscollege omdat het Parlement zomaar niet de theorie van de "onschendbaarheid van de wet" kon opgeven en daarom verkoos de grondwettigheidstoetsing van de wet niet aan de rechterlijke macht toe te kennen maar aan een specifiek rechtscollege, dat voor de helft uit gewezen parlementsleden werd samengesteld. In 1988 werd de bevoegdheid van het Arbitragehof derwijze uitgebreid dat men thans spreekt van een "quasi grondwettelijk hof". Toen werd de onderwijsbevoegdheid aan de gemeenschappen overgedragen, maar ter bescherming van de minderheden in beide landsgedeelten, werden de voornaamste onderwijswaarborgen in de Grondwet gepreciseerd en werd het toezicht op de naleving van deze waarborgen opgedragen aan het Arbitragehof, dat voortaan door elke belanghebbende particulier in een rechtstreeks beroep tot vernietiging tegen een wetgevende norm kon worden gevat. Bovendien werd de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof uitgebreid tot de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en van non-discriminatie, hetgeen aan het Arbitragehof een ruime appreciatiebevoegdheid heeft verschaft. Het Arbitragehof heeft zijn taak overigens zeer ruim opgevat en heeft zijn bevoegdheid erkend om elke discriminatoire wetgevende regeling inzake alle rechten en vrijheden te beteugelen. In de praktijk zijn de meeste

beroepen tot vernietiging van wetgevende normen trouwens gesteund op een schending van het gelijkheidsbeginsel, eerder dan op een schending van de grondwettelijke onderwijswaarborgen of van de bevoegdheidsverdelende regels. Alhoewel sommige politici deze evolutie met lede ogen aanzien, lijkt het me niet meer mogelijk de klok terzake terug te draaien en laat alles uitschijnen dat men eerder naar een klassiek en volledig Grondwettelijk Hof zal evolueren.

1.3. Een autonomie op financieel vlak

Met de Staatshervorming van 1988 zijn de financiële middelen van de gemeenschappen en de gewesten in ruime mate toegenomen. Zij vormen thans $\pm 40\%$ van de Staatsuitgaven, exclusief rentelasten, daar waar dit voorheen slechts 10% was en in andere federale Staten dit percentage tussen 31% en 62% schommelt.

De bestedingsautonomie is derhalve voldoende ruim. Anders is het gesteld met hun verwervingsautonomie, die, zoals overigens in andere federale Staten, eerder beperkt is. De eigen fiscale bevoegdheid is minimaal gehouden en het leeuwenaandeel van hun financiële middelen is afkomstig van de opbrengst van bepaalde nationale belastingen, die volgens het localisatiecriterium aan gemeenschappen en gewesten wordt toebedeeld.

2. Participatie

Hiermee wordt bedoeld dat in federale Staten de deelstaten participeren in de federale besluitvorming, zodat de federale Grondwet er alleen met hun instemming kan worden gewijzigd en dat zij, op voet van gelijkheid met de nationale overheid, deelnemen aan de totstandkoming van de federale of nationale wetgeving. Dit wordt beschouwd als een belangrijke bescherming van hun autonomie, die aldus door de nationale overheid niet eenzijdig kan worden teruggeschroefd.

Deze participatie van de deelstaten vertaalt zich in een typisch tweekamerstelsel, waarbij de Tweede "Statenkamer" de deelstaten vertegenwoordigt en meestal gelijkwaardige wetgevende bevoegdheden heeft aan deze van de Eerste Kamer, die de natie in haar geheel vertegenwoordigt.

Dit participatie-element is in België nog onvolledig uitgebouwd. De gemeenschappen en de gewesten nemen als dusdanig niet deel aan de herziening van de Grondwet of aan de uitwerking van de nationale wetgeving.

Dit wil evenwel niet zeggen dat het element thans totaal zou ontbreken. De bedoeling van de participatie is, zoals gezegd, een bescherming van de deelstatelijke autonomie, en dat doel wordt in België op andere manieren bereikt :

- 1° Vooreerst is het statuut van de gemeenschappen en gewesten grotendeels vastgelegd in de Grondwet en in bijzondere meerderheidswetten, die in het nationaal Parlement bijzondere meerderheden vereisen.
- 2° Vervolgens zijn, zoals gezegd, de rechtstreeks verkozen parlementsleden ook lid van de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad of de Waalse Gewestraad, zodat zij in het nationaal Parlement wellicht geen maatregelen zullen stemmen die indruisen tegen de belangen van hun gemeenschap of hun gewest.
- 3° Tenslotte zijn de parlementsleden ingedeeld in een Nederlandse en een Franse taalgroep, zodat zij er niet alleen meer de "natie" vertegenwoordigen maar ook hun eigen volksgemeenschap. Een "alarmbelprocedure" staat overigens ter beschikking van de taalgroepen om te beletten dat wetgevende initiatieven hun belangen ernstig zouden schaden.

3. Coöperatie

Het laatste element van het hedendaags federalisme is dat van de coöperatie.

Ook in de Verenigde Staten van Amerika is men geëvolueerd van een duaal naar een coöperatief federalisme.

Men heeft inderdaad moeten vaststellen dat de nationale overheid en de deelstaten niet totaal naast elkaar staande overheden kunnen zijn, omdat de maatschappelijke werkelijkheid zulke vervlechting laat zien, dat er een noodzakelijke interdependentie van de overheden bestaat.

Deze vaststelling heeft in de meeste federale staten geleid tot een groot aantal samenwerkingsverbanden tussen de Staat en de deelstaten. Ook in België is dit het geval : men kent er het Overlegcomité, de interministeriële conferenties, de samenwerkingsakkoorden, procedures van wederzijds overleg enz.

Nochtans ontbreekt nog het federaal samenwerkingsverband bij uitstek, de "Tweede Statenkamer".

Ook is het gevaar van een "oligarchisch federalisme" niet denkbeeldig, omdat de samenwerking meestal op het uitvoerend niveau, in de coulissen en achter gesloten deuren, verloopt, zonder rechtstreekse controle of inspraak van de vertegenwoordigende organen.

III. HET BELGISCHE FEDERALISME

Uit het voorgaande kan men afleiden dat België thans reeds, zij het op bepaalde punten onvolmaakt, de rij van federale Staten heeft vervoegd.

Natuurlijk bestaat "de" federale Staat als dusdanig niet. Elk federaal Staatssysteem is een constructie "sui generis" die rekening houdt met de specifieke geografische, culturele, religieuze e.a. kenmerken.

Het zou evenwel al te gemakkelijk zijn alleen maar te verwijzen naar de specificiteit van het Belgische Staatssysteem om niet naar de grond van de zaak te gaan.

En deze grond van de zaak ligt in de woorden "*tweeledig en centrifugaal federalisme*", de titel van een brochure die ik voor het Belgisch Ministerie van Buitenlandse Zaken heb geschreven. Sommigen lijken zwaar te tillen aan deze titel omdat het federalisme verenigt en bindt (8). Nochtans dekt ons inziens voormelde titel de inhoud van het Belgische federalisme. Hiermee gaan we naar de grond van de zaak.

(8) GROEP COUDENBERG, *In naam van de democratie*, Brussel, 1991, 49.

De bipolariteit en de centrifugaliteit van het Belgische Staatsmodel zijn inderdaad wezenlijke handicaps in het uitbouwen van een evenwichtige verhouding tussen de macht van het centraal gezag en de autonomie van de delen. Sommigen houden zelfs vol dat deze handicaps zó ingaan tegen de regels van het klassieke federale Staatsmodel dat de Belgische Staatsstructuur op termijn niet houdbaar zou zijn.

Daarom blijf ik even verwijlen bij deze twee essentialia.

a. De tweeledigheid of bipolariteit

Het bestaan van 4 taalgebieden, 3 gemeenschappen en 3 gewesten kan niet het wezenlijk gegeven verdoezelen dat de Belgische structuren, tot op het nationaal vlak, tweeledig zijn opgebouwd :

- in de Wetgevende Kamers zijn de parlementsleden in een Nederlandse en een Franse taalgroep ingedeeld;
- de Ministerraad bestaat uit evenveel Nederlands- als Franstalige Ministers;
- de hoogste rechtscolleges, het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State, tellen eveneens evenveel Nederlands- als Franstaligen.

Voeg hierbij nog de splitsing van de grote politieke partijen in een Nederlandse en een Franse vleugel, hetgeen overigens in een federale Staat totaal ongebruikelijk is, en men begrijpt de veel gehoorde opmerking dat echte nationale structuren ontbreken en dat de Staat in feite thans reeds paritair wordt beheerd. Men zou inderdaad kunnen zeggen dat, met uit zondering van de monarchie, het nationaal beleid in feite niets anders is dan het gezamenlijk beheer van Nederlands- en Franstaligen.

Hiermee wordt regelrecht ingegaan tegen een door vele staatsrechtsgeleerden geponeerde stelling, o.m. C.J. Friedrich, professor aan de Universiteit van Harvard en auteur van de Duitse federale Grondwet, die in een federale Staat het bestaan van 6 tot 7 entiteiten vooropstelt als een minimum teneinde mogelijke conflicten op een evenwichtige wijze te kunnen oplossen.

In een tweeledig systeem, waarvan overigens geen geslaagde voorbeelden bestaan, moeten de beide grote delen steeds akkoord gaan, zodat zij in feite elk over een vetorecht beschikken. Wellicht heeft men in de zestiger en zeventiger jaren een historische kans laten voorbijgaan om België te

federaliseren op basis van de 9 provincies. Thans lijkt me evenwel de tweeledigheid een dergelijke feitelijke en sociologische gegevenheid te zijn, dat het moeilijk, ja zelfs op het eerste gezicht onmogelijk is, hierop terug te komen.

b. De centrifugaliteit

Normaal leidt federalisme van verscheidenheid naar eenheid ("e diversitate unitas"). Een federale Staat ontstaat in de algemene regel uit het vrijwillig samengaan van onafhankelijke en soevereine staten in een nieuw Staatsverband.

Dergelijke ontstaanswijze biedt een verklaring voor meerdere fenomenen, zoals : het bestaan van één enkele natie en het daaruit voortvloeiend samenhorigheidsg gevoel; het nastreven door alle delen van eenzelfde gemeenschappelijk belang ("l'esprit fédéral"; "la loyauté fédérale" of de "Bundestreue"); de toekenning van de residuaire bevoegdheid aan de deelstaten.

België, daarentegen, is geëvolueerd van een gedecentraliseerde eenheidsstaat naar een Staat, waarin gemeenschappen en gewesten een steeds grotere autonomie verwerven.

Een bijkomend probleem is dat de beide grote volksgemeenschappen in België de kiem van een "natie" in zich voelen, en er ook alles voor doen om bij elke Staatshervorming de grenzen van hun autonomie te verleggen.

De federale Staten, waar de deelgebieden een natie willen zijn, verstoren evenwel de federale ordening. Dit is zo met Quebec in Canada, met Slovenië, Kroatië en Servië in Joegoslavië, met de vroegere deelrepublieken in de Sovjet-Unie ...

Dit is niet meer dan normaal, daar een federale staat het slechts goed stelt - zoals A. Mast (9) schreef - wanneer het element "binding" veel zwaarder weegt dan het element "autonomie".

(9) A. MAST, *Elementaire bedenkingen bij het vraagstuk van de omvorming van de Belgische eenheidsstaat in een federale staat*, R.W., 1961-1962, 2335.

IV. SLOTBEDENKINGEN

Het voorgaande brengt ons tot de cruciale vraag of België, rekening houdend met voormelde handicaps, in zijn huidige vorm, al dan niet enigszins aangepast, zijn plaats in het nieuwe Europa kan behouden.

Of om een bekend schrijver te parafaseren : *“Haalt België het einde van de 20^{ste} eeuw ?”*

Daar we niet over de gekende kristallen bol beschikken, beperken we ons, in dit laatste gedeelte van de uiteenzetting, tot enkele losse slotbedenkingen.

1. We moeten ermee ophouden België als een artificiële Staat voor te stellen en onszelf met allerlei gebreken te beladen.

We zijn nogal gemakkelijk geneigd de negatieve kanten in het licht te stellen, zoals daar zijn : de complexiteit der instellingen; de proliferatie van instellingen; de taaltwisten...

Men kan het ook anders bekijken. Ten bewijze hiervan de volgende opsomming : de afwijzing van elke vorm van subnationaliteit; de erkenning van de hoofdstedelijke functie en van de internationale rol van Brussel-Hoofdstad; het concept van de E.M.U.; een financieringssysteem waarin de twee basiselementen - financiële autonomie én solidariteit - vervat liggen; de mogelijkheden van samenwerking; de beheersing van de taaltwisten in Voeren via een “pacificatiewet”...

2. De gebeurtenissen in Centraal- en Oost-Europa bewijzen dat inzake om- en hervorming van Staatsstructuren de wegen van de geleidelijkheid veruit te verkiezen zijn. In dat opzicht vormt het vreedzame karakter van het Belgische mutatieproces op zichzelf een uitermate positief gegeven.

Natuurlijk houdt de “stap-bij-stap-politiek” een aantal gevaren of negatieve neveneffecten in, zoals daar zijn :

- het risico dat niemand na elke stap tevreden is;
- het geven van ad hoc oplossingen aan ad hoc problemen (zoals de evenredige samenstelling van de Vlaamse Executieve in 1988);
- het risico dat bepaalde grondwettelijke principes ter bereiking van een

- bepaald doel worden prijsgegeven (zoals bij de "impliciete" herziening van de Grondwet);
- het maken van compromissen waarin de symboliek een grote rol speelt (vb. ordonnanties).

De compromisvorming, die noodzakelijk lijkt omdat conflictenbeheersing op het publieke forum niet mogelijk is, brengt natuurlijk een zekere complexiteit mee, omdat men de compromissen aanvaardbaar moet houden t.a.v. de eigen publieke opinie. Dit verklaart de "communautaire spits technologie" inzake Brussel en het financieringssysteem.

3. En dit laatste lijkt me, op termijn, het grootste gevaar, omdat, wegens de ondoorzichtigheid, de betrokkenheid van de burger bij de Staatsstructuren dermate dreigt te verzwakken dat deze laatste zijn toevlucht zoekt tot extremisme, zoals bij de laatste wetgevende verkiezingen van 24 november 1991.

Wat hieraan kan gedaan worden, binnen het kader van de bestaande structuren en ook via de wegen van de geleidelijkheid, zijn m.i. twee dingen:

- a) Vooreerst moeten zekere anomalieën worden weggewerkt, zoals daar zijn : de afschaffing van het perverse "dubbel mandaat" door een rechtstreekse verkiezing der Raden, zodat de burger zich nauwer betrokken voelt bij het gemeenschaps- en gewestbeleid en vooral in staat is de eigen politici, die de "Belgische kwalen" (zoals politisering ...) zouden overnemen, te sanctioneren. Teneinde het aantal politieke mandatarissen binnen redelijke perken te houden, zou deze hervorming best gepaard gaan met een hervorming van het tweekamerstelsel, te meer daar een stelsel van twee Wetgevende Kamers met quasi dezelfde samenstelling en bevoegdheden, volledig achterhaald is.

Ook zou men kunnen denken aan een grotere institutionele autonomie van gemeenschappen en gewesten, aan een grotere financiële verwervingsautonomie, en aan een meer coherente bevoegdheidsverdeling door terug te komen op de techniek van "gedeelde exclusieve bevoegdheden".

- b) Tweedens moet de Staatshervorming het voorwerp zijn van een betere wetenschappelijke voorbereiding, waarbij, naar Nederlands voorbeeld, de universiteiten een grotere rol kunnen spelen en oplossingen

aanbrengen voor o.m. de versterking van de nationale basis- of infrastructuur via bijvb. een wijziging van het kiesstelsel of een grotere betrokkenheid van de burger via bijvb. de techniek van het referendum. Terecht is immers aangevoerd dat de Staatshervorming op zichzelf geen enkele verbetering van de democratie heeft meegebracht (10).

4. U bemerkte dat mijn redenering zich situeert binnen het voortbestaan van de Belgische Staat.

Natuurlijk berust zij op de hypothese van een minimale aanvaarding van federale loyaliteit. Indien deze totaal afwezig zou zijn, is natuurlijk elke remedie bij voorbaat tot mislukken gedoemd. Anderzijds lijken de Belgische politici al te hoge verwachtingen te koesteren van de mogelijke inschrijving van de "Bundestreue" in de Grondwet en haar afdwingbaarheid door rechtscolleges. Dit is ten overvloede gebleken bij de voorbije regeringscrisis, toen bedreigd werd met de "institutionele atoombom" of het bijeenroepen van de Waalse Gewestraad die, in plaats van het Belgische niveau, de beslissingen inzake wapenexport zou nemen... Denken dat een begrip in de Grondwet en zelfs een procedure in kort geding voor een Grondwettelijk Hof zulks zou kunnen vermijden, is m.i. illusoir. Er moet een minimale wil tot samenleven aanwezig zijn; rechtscolleges zijn een middel maar kunnen op zichzelf die wil niet creëren.

5. Om die reden leggen sommigen terzake een zeker scepticisme aan de dag. Zij vragen zich af of loyale samenwerking nog mogelijk is in een Staat, die precies gefederaliseerd werd omdat samenwerking minder en minder mogelijk bleek.

Volgens hen is het bijvb. een teken aan de wand dat, bij de Grondwets-hervorming van 1980, de Franstaligen erop stonden de benaming "Franse Gemeenschap" te behouden, daar waar "Nederlandse/Duitse" Gemeenschap werden gewijzigd in "Vlaamse/Duitstalige" Gemeenschap.

Maar aan hen kan de retorische vraag worden gesteld welke oplossing acceptabel is in een land waar meer dan 80 % der Belgen tegen separatisme gekant is, hoe sterk ook sommige media de publieke opinie trachten te beïnvloeden. Alleen al om die reden hecht ik geen geloof aan een schema,

(10) GROEP COUDENBERG, o.c., 8.

dat nauw aansluit bij de oplossing die Talleyrand reeds in 1831 voorstelde, nl. : de overheveling van Vlaanderen naar Nederland, van Wallonië naar Frankrijk en van het Duits taalgebied naar Duitsland. En wat met Brussel ? Hiervan kan men een "Europees district" maken, zo luidt het antwoord.

Het schema lijkt me al te simplistisch om realistisch te zijn. Bovendien is het mijn innige overtuiging dat het uit elkaar halen van de vervlochten Vlaamse, Waalse en Brusselse economieën een dergelijk welvaartsverlagend effect zal hebben dat niemand bereid is dit te dragen. De les van de geschiedenis leert ons immers dat het economische leven door de eeuwen heen werd gekenmerkt door een tendens tot toenemende schaalvergroting. De stadsstaat heeft in de 19^{de} eeuw om die reden plaats moeten maken voor de natie-staat, en deze zal wellicht in de 21^{ste} eeuw plaats moeten maken voor een grotere Europese economische en monetaire eenheid.

6. Wat zijn dan de andere alternatieven, die, benevens het door mij vermelde, soms naar voren worden geschoven ?

a) Volgens een eerste opvatting kan men best de communautaire twistpunten op nationaal vlak zo beperkt mogelijk houden, door zoveel als mogelijk bevoegdheden aan gemeenschappen en gewesten op te dragen. We hebben er evenwel op gewezen dat het behoud van de nationale Staat een minimaal substraat impliceert.

b) Volgens een andere opvatting dient men een nieuw federalisme te overwegen, een federalisme dat niet meer gestoeld is op de nationaliteitsgebonden gemeenschappen maar uitsluitend op territoriaalgebonden gewesten.

Dit is een opvatting die meer en meer veld wint, zowel in de politieke wereld (cfr. P.S.) als in sommige wetenschappelijke denkgroepen (11). Zo wijst de Groep Coudenberg er op dat het federalisme er niet is om problemen tussen nationaliteiten op te lossen, dat alle federale Staten zijn samengesteld op basis van territoriale entiteiten en dat het federalisme moet tegemoetkomen aan de verzuchtingen van de minderheden zonder te vervallen in de extreme vorm van zelfbeschikking van alle volkeren (12).

(11) GROEP COUDENBERG, o.c., 126 en passim.

(12) Ibidem, 68, 74, en 123.

Bovendien zou het bestaan van 4 gewesten (Vlaams - Waals - Brussels - Duits) een grotere fiscale autonomie mogelijk maken en een belangrijke bron van mogelijke bevoegdheidsconflicten tussen gemeenschappen en gewesten wegnemen (13). Tot voorheen zou dergelijk voorstel altijd gestoten zijn op de band tussen Vlaanderen en de 200.000 Vlaamse Brusselaars die hiermee wordt doorgeknipt. Maar, nu in de Brusselse instellingen reeds vele waarborgen voor de Nederlandstaligen aanwezig zijn en deze instellingen thans reeds een zekere bevoegdheid in gemeenschapsmateries (bijvb. tweetalige ziekenhuizen) hebben, zou dit een minder groot bezwaar dan in het verleden kunnen zijn.

7. Zelfs wanneer men zou willen terugkomen op de huidige Staatsstructuren, hetgeen ik evenwel niet geloof, is er dus mogelijk een politiek valabel alternatief.

In een recente publicatie van de Groep Coudenberg wordt verwezen naar de grote Duitse filosoof J. HABERMAS, om te beduiden dat België misschien de eerste "postnationale Staat" kan zijn en een voorbode voor het nieuwe Europa, waarin er een samenspel zal zijn van diverse volkeren en culturen (14).

Dit brengt ons tot enkele allerlaatste bedenkingen omtrent Vlaanderen zelf.

8. Opnieuw wijzen sommigen erop dat Vlaanderen, door het prijsgeven van zijn numerieke meerderheid in het Belgische Staatsverband, een kapitale vergissing zou hebben begaan, te meer daar Vlaanderen economisch dubbel zo zwaar zou wegen als Wallonië en met zijn 6 miljoen inwoners evenwaardig zou zijn aan andere E.E.G.-lidstaten, zoals Denemarken met 5,1 miljoen inwoners.

Ik geloof dat dergelijke beweringen, al zijn ze niet van alle grond ontbloot, toch genuanceerd moeten worden. Vooreerst hebben we reeds gezien dat de numerieke Vlaamse meerderheid zich in de Belgische eenheidsstaat niet altijd heeft vertaald in politieke macht. In een ander geschrift werd gesproken over de Staatshervorming als een uitweg uit wat in de sociologie het "baron Von Munchhausen-dilemma" is genoemd, nl. de paradox dat de Vlamingen

(13) Ibidem, 133-134.

(14) Ibidem, 130.

autonomie moesten eisen om als Belgische meerderheid aan hun trekken te komen (15). Overigens lijkt de verwarring van de huidige Vlaamse Beweging te wijten te zijn aan het feit dat haar voedingsbodem is verdwenen, doordat aan haar belangrijkste eisen is voldaan. Vervolgens moet Vlaanderen bewijzen dat *“wat Vlaanderen zelf doet, het beter doet dan België”*.

9. Samen met dit laatste, is er nog een tweede uitdaging voor Vlaanderen, met name erover te waken dat op Europees vlak, taal- en cultuur-beveiligende maatregelen worden genomen voor de minderheids-culturen. Op dat vlak zijn Vlaanderen en Nederland belangrijke bondgenoten.

In dat opzicht zijn wederzijdse contacten om elkaar beter te leren kennen, zeer leerzaam en nuttig. Ik hoop dat dit ook enigszins het geval was met mijn uiteenzetting. Ik dank u voor uw aandacht.

(15) A. ALEN e.a., *Vlaanderen op een kruispunt*, 1990, Lannoo/Univ. Pers Leuven, 244.

**THE ANGLO-IRISH AGREEMENT :
FEDERAL ARRANGEMENT OR
AFFIRMATION OF THE NATION-STATE ? (*)**

Dr. John P. Loughlin
Senior Lecturer in Public Administration
Erasmus University Rotterdam

Résumé

Le conflit entre la République d'Irlande et la Grande Bretagne sur le statut de l'Irlande du Nord date déjà de 1920.

Il a donné lieu à de nombreuses explosions de violence. Il s'agit essentiellement d'un conflit sur l'identité et la souveraineté nationales en termes de cette identité. Le conflit ne saurait être résolu tant que les deux parties continuent à défendre ces principes.

Notre auteur examine dans quelle mesure le récent accord anglo-irlandais a modifié ces principes dans le sens d'une logique plus fédérale.

Korte inhoud

Het conflict tussen de Ierse Republiek en Groot-Brittanië, met als inzet de status van Noord-Ierland, bestaat reeds sinds 1920.

Het heeft aanleiding gegeven tot vele uitbarstingen van geweld. In essentie gaat het conflict om nationale identiteit en nationale soevereiniteit in termen van die identiteit. Het conflict is onoplosbaar zolang beide partijen deze principes blijven hanteren.

Dit artikel onderzoekt in welke mate het recente Engels-Iers akkoord deze principes heeft doen veranderen in de richting van een meer federale logica.

(*) Paper presented at the World Congress of International Association of Federal Centres, "Federal-Type Solutions and their Implications for European Integration", College of Europe, Bruges, October 26-27-28, 1989. Updated in June 1991.

Northern Ireland, from the point of view of European integration and federalism, is both a scandal and an opportunity. It is a scandal because, over thirty years after the signing of the Treaty of Rome, designed to reduce conflict with Western Europe, a minor civil war is raging within the borders of the European Community. Furthermore, this civil war is in many ways a continuation of the centuries-old conflict between Ireland and Britain, two members of the European Community. At its heart lie issues of sovereignty, nation- and state-building and the possibility of creating democratic institutions where there are deep ethnic, religious and cultural divisions. European integration is allegedly concerned not simply with economic development but also with reducing this kind of conflict. At the same time, Northern Ireland is an opportunity : if a solution could be found to this situation, then lessons could be learned of value to other seemingly intractable situations such the Lebanon, Cyprus or the Spanish Basque Country, not to speak of the burgeoning ethnic, nationalist and religious emerging once again from the ruins of communism in eastern and central Europe. But Ireland and Britain might also learn the lessons of conflict resolution that seem to have occurred at the level of Europe itself with the lessening of the Franco-German conflict or the present constitutional experimentation taking place in Belgium.

There are indeed signs that this process of comparative analysis with a view to learning the lessons of other situations has been happening (O'Connell, 1988), although attempts at finding the appropriate political and administrative structures for Northern Ireland have so far eluded decision-makers in both Ireland and Britain (O'Leary et al., 1988). The most recent of these experiments is the Anglo-Irish Agreement signed by the United Kingdom and the Republic of Ireland in November 1985. This Agreement, ratified by the Parliaments of both countries and lodged at the United Nations, confirms the existing status of Northern Ireland as part of the United Kingdom, so long as the majority of Northern Irish people wish this, but also allows the Government of the Republic of Ireland to act as the representative of the Catholic minority in certain defined matters. Although the Agreement has by no means extinguished the violence it does represent a significant step forward toward a solution to the problem and has raised questions about the validity of concepts such as sovereignty, nationality, and democracy. This article will examine the significance of the Agreement, from the point of view of federalism and 'Europe', by placing it within a broader context than Northern Ireland or indeed the UK and Ireland. It will maintain that among the several factors that led to it being signed one of the most important was the international and, in particular, the European dimension. But first it is

necessary to describe the immediate context and the nature of the Agreement itself. What is the nature of the Northern Ireland conflict ?

The Northern Ireland conflict

The Northern Ireland conflict can be understood only in the context of the founding of the Northern Ireland state in 1920. Before this date the entire island of Ireland formed, since the Act of Union in 1801, a distinct administrative unit within the United Kingdom of Great Britain and Ireland. Ireland possessed its own administrative system whose centre was in Dublin Castle. Irish society was divided between the administrative and political elites who were mainly upper-class Protestants (known as the Anglo-Irish ascendancy class) and the majority of the population who were Catholic. Most power was in the hands of the ascendancy who were mostly great land-owners and, in the North, the industrial bourgeoisie who were supported by a large group of Protestant tenant farmers and industrial workers in the Northern province of Ulster. The Catholic population, consisting of middle-class professionals and clergy, middle-sized tenant farmers, and a large group of small tenant farmers and landless labourers were excluded from the exercise of power. Movements for Catholic Emancipation and Irish nationalism became intertwined in the 19th and 20th centuries, although many of the leaders of nationalism were from the Protestant Ascendancy class. Nevertheless, it would be true to say that Irish nationalism was espoused mainly by Catholics. Most Protestants, particularly in Ulster, opposed nationalism, afraid they would suffer in an Ireland dominated by the Roman Catholic Church. In response, therefore, they mobilised under the banner of unionism dedicated to keeping all of Ireland within the United Kingdom. The clash between Irish nationalism, unionism and the British Government dominated British politics throughout the 19th and early 20th centuries and became known as the 'Irish problem'.

Unionism was strongest in Ulster and it was there that the first unofficial paramilitary groups in modern Irish politics were organised and in particular the Ulster Volunteer Force (UVF) which was formed in 1912. The nationalists in turn organised their own private armies such as the Irish Volunteers and the Marxist Irish Citizen Army which later joined to become the Irish Republican Army (IRA).

These events took place between 1912 and 1923 and to abbreviate a long and complicated story it will suffice to say that in these years there occurred

- a rebellion with the threat of force by Ulster Unionists in 1912, an armed rising by nationalists in Dublin in 1916 followed by a guerilla war against the British between 1919 and 1921, a civil war between nationalists in 1922-23 and extensive pogroms in the North against Catholics in 1920-23. Under the pressure of these events, the British administration in Ireland collapsed. In response, after negotiations with the Irish nationalists and unionists, the British partitioned the island by the Government of Ireland Act (1920) and set up two states, each with its own system of government and administration: the Irish Free State with Dominion status in the Commonwealth, (it became the Republic of Ireland in 1948), and Northern Ireland which remained part of the United Kingdom but with a high degree of autonomy with its own Government, Parliament and Civil Service. The area chosen for the territory of Northern Ireland was six of the nine Ulster counties since this ensured the unionists (approximately one million in the new territory) would have a permanent majority over the nationalists (around half a million in the new territory).

The setting up of the Northern Ireland state could be interpreted as the stemming of the rising tide of Irish nationalism so as to ensure that Irish unionism would not be completely submerged. The new border thus became a dyke behind which unionists could preserve their traditions, their religion, their identity, and their link with Britain. The problem was that around one third of the population was nationalist and disaffected from the new arrangements, their loyalty being to an all-Ireland state. Furthermore, being Catholics they tended to have a higher birth rate than Protestants and the latter feared they might "out-breed" them. These fears led the Protestants to seize power at all levels of politics and administration and to establish a systematic discrimination against Catholics who were reduced to a condition of second-class citizenship (Farrell, 1976), although the extent of discrimination is subject to academic and political dispute (Whyte, 1983). Only the Unionist Party ever formed the Government of Northern Ireland. Only those sympathetic to unionism ever reached the upper ranks of the Northern Ireland Civil Service and other public bodies such as the British Broadcasting Corporation and Ulster Television. Catholics were lucky to reach the middle ranks of such institutions and even then were regarded with suspicion by their masters. Partition also had its effect. The southern state tended to develop independently of the North with its own political, cultural and economic life and occasionally paid lipservice to the ideal of an united Ireland. At the same time, its 1937 Constitution, still in existence, claims in Articles 2 and 3 to

exercise de jure sovereignty over the whole island while conceding de facto sovereignty to Britain. The southern state developed into a relatively peaceful and, for some of its elites, even prosperous democracy. Northern Ireland, however, came to resemble a pressure-cooker, with deep hatreds, fears and resentments being fostered over many decades. Each decade since 1920 saw violent sectarian conflict between working-class Protestants and Catholics and attempts at armed insurrection by the IRA. The United Kingdom, in the meantime, continued to ignore the situation because of a convention at Westminster that Northern Ireland matters would not be raised in the Houses of Parliament. This could be seen as an attempt by the British, who thought they had 'solved' the 'Irish problem' in 1920, to keep it at arm's length out of British politics.

For various reasons, which are impossible to detail within the confines of this article, the pressure-cooker exploded in the late 1960s. Peaceful civil rights marches by Catholics, some liberal Protestants and trade unionists, were forcibly suppressed by the Royal Ulster Constabulary (RUC), a paramilitary police force under the control of the Northern Ireland Ministry of Home Affairs, and attacked by Protestant extremists (a brand of unionist known as 'loyalists'). The Unionist Government of Northern Ireland interpreted the Civil Rights Movement as a cover for armed insurrection by the IRA, although this organisation had been taken over by Marxists and had more or less abandoned the 'armed struggle' approach of previous decades. The clashes between the civil rights demonstrators and the police and Protestant extremists culminated in August 1969 with serious rioting in Derry and pogroms against Catholics in Belfast where hundreds of nationalist homes were destroyed and several deaths occurred. Following this the then dormant and demilitarised IRA split and a militant nationalist group (the Provisionals) began to organise an armed campaign to overthrow the state of Northern Ireland (Bell, J.B., 1970). Thus, a cycle of violence, repression and counter-violence was begun which had as one of its principal effects the suspension of the 1920 settlement. In 1972, the Northern Ireland Government was suspended (but, in practice, abolished) and the Northern Ireland Office (NIO), a department of the United Kingdom Civil Service, was set up to run the affairs of the Northern Ireland Civil Service which remained in existence, a system known as Direct Rule. Since 1972, there have been a number of attempts to devolve power but these have failed because of the inability of the two communities to agree on power-sharing, which the British now accepted as the *sine qua non* of a devolved administration (O'Leary et al., 1988).

All of these attempts have been made within the context of the peculiar constitutional position of Northern Ireland and, before proceeding, it would be useful to say a few words about this. On the constitutional level the position of Northern Ireland within the United Kingdom differs radically from the positions of Scotland and Wales, the other two peripheral countries. The latter two countries are firmly entrenched within the Union and there is no provision for them to leave it. Northern Ireland, on the other hand, is in the United Kingdom only on condition that a majority of its inhabitants wish to remain there. If a majority wish to join the Republic of Ireland then the British Government is committed to facilitating this. It is this aspect of conditionality that has influenced the political life of the region : for Catholics there was the encouragement that one day, if they became a majority, they might vote to join a united Ireland; for Protestants it was precisely this that constituted their greatest fear. In any case, it is this 'constitutional' question that constitutes the basic political cleavage in Northern Ireland and any solution must deal first of all with this fundamental question.

Finding a solution to the problem

Any solution must take account of these realities. First, it must be a constitutional solution. The claims of Britain and Ireland over Northern Ireland are incompatible : either one of the parties must abandon its claim or the claims themselves must be modified in such a way that each party is given something. Furthermore, the settlement must be a "definitive" one. The element of conditionality must be removed so that all parties are secure about the future and do not live in either expectation or fear that the other community will triumph over it. But a solution must also take account of the political and social realities of the two bitterly divided communities and realistically set out to remove their fears and resentments. In other words, it must begin with the basic reality that there exist two communities which are divided from each other and not one which is divided within itself. Each of these communities has a set of community based rights which must be respected and each must be accepted as valid in so far as it does not try to dominate the other community. Any preceding injustices of this nature must be fearlessly confronted and reparation made to the community which suffered the injustice. The mechanism of reparation must be built into the solution. Finally, the solution must take account of the new context in which Ireland and Britain have found themselves since 1973 : membership of the European Community.

Putting solutions into practice

Since 1920 there have been three major attempts at finding a solution to the Irish problem. The first of these was the above-mentioned partition of Ireland and the setting up of two self-governing administrations. However, as we have seen, this did not lead to a lasting solution but to even greater division and violence and was finally ended in 1972, at least with regard to self-governing administration in the North. The basic reason for this failure was that Northern Ireland was treated as if it were a democracy with the same political and social conditions as existed in Great Britain or in any other democracy. The institutions of parliament, government and administration that existed at Westminster and Whitehall were replicated in Northern Ireland. Although proportional representation existed in the early years of the state this was soon abolished by the Unionist Government in 1929. Thus, elections to the Northern Ireland Parliament at Stormont were by the same 'first-past-the-post' (plurality) system that existed in Great Britain. Catholics, with their distinct aspirations, culture and identity, were not accorded legitimate status in the state of Northern Ireland. The only field in which they succeeded in expressing their distinctive ethos was in the Catholic educational system which they established independently of the 'state' system which thereby became Protestant.

After the collapse of the Northern Ireland regime in 1972, the British Government, encouraged by the Government of the Republic of Ireland, became committed to finding political and administrative structures that reflected the existence of two groups within Northern Ireland. Furthermore, in theory they accepted that measures needed to be taken to halt discrimination against Catholics and to allow them to play a full role in the affairs of the region even if they were a minority. Finally, it was acknowledged that there was an 'Irish dimension' and that the Irish Government had a role to play in the affairs of the North.

This change in policy resulted in the 1973-74 constitutional experiment known as the 'power-sharing' Executive in which local electors chose by PR an Assembly which in turn formed an Executive made up of representatives of both communities. The legal basis for the new system was the Northern Ireland Constitution Act of 1973. In the end, the experiment failed after a loyalist strike in May 1974 during which the British Government failed to give the Executive adequate support and which resulted in a loss of nerve by the unionist members of the Executive. British policy seemed to be to

keep Northern Ireland on the periphery of its concerns and to alternate between military repression of the IRA and "initiatives" which were doomed to failure in advance. Furthermore, it became increasingly obvious that the IRA could not be defeated by purely military means.

However, from 1980, Mr Charles Haughey, the Irish Taoiseach (Prime Minister) and Mrs Thatcher, the British Prime Minister, cemented a new relationship and asked senior civil servants in both countries to begin work on building new relationships between Ireland and Britain and on a possible new initiative for Northern Ireland. The meetings between Ministers and civil servants became formalized. During this same period, the four Irish nationalist parties who had abandoned the use of violence to achieve their aims, three from the South (Fianna Fail, Fine Gael and the Irish Labour Party) and one from the North (the Social Democratic and Labour Party - SDLP) agreed, at the instigation of John Hume, leader of the SDLP, to examine the implications of Irish unity. At least one of the reasons for this was the electoral rise of Sinn Féin, political wing of the IRA, following the death on hunger strike of Bobby Sands, an IRA prisoner who had been elected to the British House of Commons in 1981. This development posed a serious threat to constitutional nationalism, North and South. As a result, the New Ireland Forum was set up in 1983 to examine the implications of Irish unity. It commissioned reports and heard evidence from a wide variety of sources. The Forum issued a Report in 1984 which was a damning indictment of Northern Ireland and British policy there and which also recommended Irish unity in three possible forms : its preferred option was for an unitary state with built-in safeguards for Northern Protestants and the possibility of dual British/Irish citizenship; however, it also spoke of the possibility of a federal/confederal arrangement, although its discussion of federalism and confederalism was rather vague; finally, it mentioned the possibility of joint authority in which both Ireland and Britain would share sovereignty over the Northern state.

Mrs Thatcher, in a notorious speech, responded to each option with "*Out, out, out*" to the fury of many Irish and, indeed, British people. However, the civil servants continued to work away behind the scenes. Importantly, too, pressure began to be put on Thatcher at the international level. Ronald Reagan is known to have raised the Irish problem with her on several occasions. But the European level was also important. Dr Garret Fitzgerald, then Taoiseach and a fervent advocate of both Europe and the federalist option, is known to have met Mrs Thatcher at a Milan EC summit. British and Irish civil servants at the European Commission are also thought to have met

to discuss a more suitable response on the part of the Prime Minister while Conservative Euro-MPs became convinced of the same thing after the Haagerup Report (1984) to the European Parliament criticized British inactivity in the North. Finally, mention must be made of the diplomatic efforts of John Hume, Euro- and Westminster MP, with a wide range of influential contacts in both the United States and Europe, where he was an influential figure in the Socialist group of the European Parliament. All of these pressures seem to have finally led Mrs Thatcher to overcome her 'little-Englander' nationalism, instinctive support for Ulster unionism and distrust of Irish nationalism, and to sign the Anglo-Irish Agreement. This is, in effect, a diluted version of the joint authority option of the New Ireland Forum Report. The Agreement may be the most significant initiative on the part of the British and Irish Governments since partition in 1920. But before looking at what it entails in greater detail, it is useful to recall the context which made it possible.

The European Context

Both the United Kingdom and Ireland are countries with strong traditions of nationalism although these have taken rather different forms. Britain's nationalism derives from its imperial past and position as a world power. The southern 26 Counties of Ireland became a nation-state only by opposing British imperialism and breaking away from the United Kingdom. To some extent, its nationalism is based on an anti-British stance. In both countries the concept of national sovereignty has been very important. Ireland, in its 1937 Constitution, claimed and still claims sovereignty over the six northern Counties and remained neutral in the Second World War as an exercise of its sovereignty. Although the United Kingdom does not have a written Constitution, the basis of its political system is the sovereignty of Parliament at Westminster. It also claims sovereignty over Northern Ireland, although, as we have seen, the position of the latter in the UK is a conditional one. The seriousness which with Britain takes its claims to sovereignty over territory was illustrated during the Falklands/Malvinas war against Argentina.

But, since 1973, both countries have been part of the European Community. The EC, in turn, was built on the principle that all of its members will give up something of their sovereignty and their national self-interest. This has been achieved only in a piece-meal manner and despite opposition from nationalistic politicians such as De Gaulle and Mrs Thatcher. Nevertheless, each

nation-state has imperceptibly given way in certain areas of policy-making to accepting the decisions of supranational organisms such as the European Commission. It is true that the principle of national self-interest is contained in the institution of the Council of Ministers and that Europe is still a collection of nation-states. But, even if this is the case, the notions of sovereignty and national self-interest within the European context have less meaning today than they did before the setting up of the first European supranational institutions in the 1950s. Furthermore, it would seem that the majority of the populations of the EC member-states approve of this.

These developments were not lost on some of the key participants in the process of improving Anglo-Irish and unionist-nationalist relations. Garret Fitzgerald, leader of Fine Gael, and, for a time, Taoiseach, was a highly committed member of the European Mouvement and a convinced federalist. The same could be said for John Hume whose political philosophy seems to derive from a combination of social democracy and European federalism and regionalism. The federalist and joint authority options of the Forum Report were probably the inspiration of these two senior politicians. On the British side, it was the Foreign Office and the Conservative Euro-MPs, the 'wettest' (that is, the least Thatcherian) elements of the British Conservative Party and the most pro-European, who were most strongly in favour of an initiative along these lines. Some of these seemed quite interested in the joint authority option. Finally, we have noted the role of civil servants in Europe itself.

The Agreement

In the end, the final Agreement did not opt for joint authority in the sense of shared sovereignty. Article 2(b) states :

There is no derogation from the sovereignty of either the United Kingdom Government or the Irish Government, and each retains responsibility for the decisions and administration of government within its own jurisdiction.

Nevertheless, the same clause states :

The United Kingdom Government accept that the Irish Government will put forward views and proposals on matters relating to Northern Ireland

within the field of activity of [an Intergovernmental] Conference in so far as those matters are not the responsibility of a devolved administration in Northern Ireland.

From a constitutional point of view, it is these two statements that allow us to assess whether the Agreement constitutes a federal-type solution to the Northern Ireland or a reaffirmation of the traditional doctrine of nation-state sovereignty. But it is first necessary to distinguish between different forms of analysis of the Agreement. These may take three forms : a) from the point of view of constitutional theory; b) from a political perspective; c) from a sociological perspective.

From the point of view of a) it is quite clear that Westminster retains in unequivocal terms sovereignty over the Northern state. Similarly, in a test case in the Irish Supreme Court, the Court found that the Agreement was not in breach of Articles 2 and 3 of the Constitution which claimed sovereignty over the whole island. However, perhaps the real significance of the Agreement can be grasped only by adopting perspectives b) and c).

From a political point of view the Agreement has radically changed the balance of forces within Northern Ireland and between Ireland and Britain. First of all, Britain has now accepted that Ireland has the right to represent the nationalist minority through the Intergovernmental Conference (IC), the major institution established in Belfast and staffed by British and Irish civil servants (Article 2b). Secondly, although Britain is to represent the unionist community, the latter no longer have a veto over any political initiatives as had been the case in the past. In other words, the position of the minority has been strengthened relative to that of the majority. The latter have been told quite clearly that their only hope of having some control over their own affairs is by agreeing to accept some form of power-sharing with the minority community and by accepting an Irish dimension. Not surprisingly, the unionists have refused to collaborate but their impotence in overthrowing the Agreement or the IC have simply reinforced their isolation and accentuated the increasing strength of the minority.

Although the role of the Irish Government is theoretically purely consultative, they have been able to raise and pursue many issues of importance to the minority community and embarrass the British into seriously examining these. These have particularly concerned the administration of justice, security matters and the role of the security forces, cultural questions, and the

economic deprivation of large sections of the Catholic minority. The British, on the other hand, have used the IC to raise mainly security issues such as extradition of IRA suspects from the 26 Counties to the UK and the North. In other words, the IC has changed the relationships between both communities in the North and their relations to Britain and Ireland as well the relations between the last two countries. From a sociological point of view, the latter are locked into a set of structures that will be exceedingly difficult to break out of but which are likely to become more stable and important as time goes on. This is the nature of institution building and may be seen in the development of regions in countries such as Italy and France. In these two countries, theoretically weak institutions acquired over time greater and greater powers which had de facto legitimacy and which subsequently had to be given de jure constitutional recognition. It is a process strikingly familiar to what is happening in Europe itself where institutions tend to slowly develop powers which are only later given legal recognition.

Talks about talks

One of the fruits of the Agreement, and perhaps one of its hidden aims, has been to force the different political parties, with the exception of Sinn Féin, to the negotiating table. Over a period of 15 months, the Northern Ireland Secretary of State, Mr Peter Brooke, engaged in tortuous negotiations with the two Unionist parties, the SDLP, and the small cross-community Alliance Party, with a view to holding talks with a view to replacing the Anglo-Irish Agreement with a new Agreement. This would deal with three sets of relationships : between nationalists and unionists within Northern Ireland, between Northern Ireland and the Irish Republic; and between the Republic and the United Kingdom. This is quite a significant achievement given that it is the first time since 1920 that negotiations are taking place between all the groups on the island and with the United Kingdom. Sinn Féin has been excluded while it continues to support the 'armed struggle' of the IRA. At the time of writing (June 1991) the talks have just begun and there is as yet no indication as to whether they will succeed. What is certain is that, if the talks continue, federalism or federal-type institutional arrangements will be examined and that any new structures will bear these influences. In the meantime, the IC and the Anglo-Irish Agreement are still in place.

Conclusion : the future

It might be argued that these developments constitute a federal-type and at least Europeanist attempt to provide a set of structures that will help diminish the conflict within Northern Ireland and between Ireland and Britain. They have been encouraged by the lessening of the notion of sovereignty in Europe and the development of European integration. To some extent the theory has yet to catch up with the practice but the latter tends to lead to an irreversible momentum. The new institutions have indeed changed the nature of politics on the two islands. But is anything else needed ?

Critics of the Agreement such as the unionist parties and the more extreme nationalists complain that it has not succeeded in producing peace and stability and a reduction of violence, aims which it was meant to achieve. To some extent this criticism is rather disingenuous since both Loyalists and Republicans intensified the tension and violence precisely in order to discredit the Agreement. Nevertheless, the argument does retain some force. On the other hand, many Catholics complain that progress on improving their lot, either politically, culturally or economically, has been either non-existent or excruciatingly slow and gained only in the face of stiff resistance from the British. This criticism has more substance than the first. The two criticisms in fact point to the two major weaknesses of the Agreement. On the one hand, unionists are left with their insecurity concerning the status of Northern Ireland whose place in the UK is still highly conditional (Article 1c). Secondly, although the Irish Government can call the British Government to account for its actions in the North, it cannot force it to adopt positions it does not want to. The most it can do is to embarrass it into making concessions. It is probably impossible at this point to rectify the first weakness. This could only be done either by complete integration into the UK or by a British declaration of intent to withdraw from Ireland. The first seems unlikely as Britain is more concerned to get rid of the Irish problem than to integrate it further into the UK. The second is unlikely since the Irish Government do not want Britain to withdraw in the near future. However, it might be possible to meet the second weakness by upgrading the Agreement to something approaching joint authority. In this situation, the Irish Government would not have a merely consultative role but real decision-making powers. To make this work it would probably be necessary to involve local representatives, at least at some level. Nevertheless, the Agreement represents a significant departure in Anglo-Irish relations, one that was made

possible by both federalist and Europeanist concepts. At the very least, it has helped to bring about an equalization between the two communities and, furthermore, to lead them to the negotiating table.

REFERENCES

Bell, J.B., (1970), *The Secret Army*, London : Sphere.

Farrell, M., (1976), *Northern Ireland : the Orange State*, London : Pluto Press.

Haagerup Report (1984), Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on the Situation in Northern Ireland, *European Parliament Working Documents* 1983-84: Document 1-1526/83.

O'Connell, J., (1988), "Conflict and Conciliation : A comparative approach related to Three Case Studies - Belgium, Northern Ireland and Nigeria", in Townshend, pp. 157-191.

O'Leary, C., Elliott, S., Wilford, R.A., (1988), *The Northern Ireland Assembly 1982-1986: A Constitutional Experiment*, London, New York : C. Hurst & Company, St. Martin's Press.

Townshend, C., (1988) (Ed.), *Consensus in Ireland : Approaches and Recessions*, Oxford : Clarendon Press.

Whyte, J., (1983), "How much discrimination was there under the Unionist regime ?", in Gallagher, T. and O'Connell, J., (eds.), (1983), *Contemporary Irish Studies*, Manchester: Manchester University Press.

FÉDÉRALISME ET POLITIQUES LINGUISTIQUES : DE L'INDIVIDUALITÉ À LA TERRITORIALITÉ. LE CAS CANADIEN (*)

Réjean Pelletier

Département de science politique
Université Laval, Sainte-Foy
Québec, Canada

Korte inhoud

De auteur geeft een mooi overzicht van de situatie van de Canadese francophonie en analyseert de machtsverhoudingen tussen frans- en engelstaligen in dit land.

Het model van bilinguïsme voorgestaan door de centrale regering van Ottawa en dat berust op het individualiteitsbeginsel en op de wil om de taalkundige gelijkheid tussen individuen te verzekeren, bleek niet in staat om de tendenzen die leiden tot een complete assimilatie van de franstaligen door de dominante groep in te dijken.

Het taalkundig model dat door de regering van Quebec wordt voorgesteld berust op het territorialiteitsbeginsel (zie het Belgische en het Zwitsers model).

Uit vrees onderworpen te worden aan de norm van het egalitair, individueel bilinguïsme - met het risico op een uiteindelijke assimilatie - verkozen zij barrières op te werpen om zich te verdedigen.

Over de confrontatie tussen individualiteits- en territorialiteitsbeginsel, schreef Jean Lapointe ooit: "*Les langues qui n'ont pas d'Etat sont en très mauvaise posture pour la phase à venir du conflit des langues*".

(*) Communication présentée au 15^e Congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Buenos Aires, 21-25 juillet 1991 - Copyright IPSA 1991.

Le fédéralisme est un mode d'organisation politique qui sert à accommoder la diversité des communautés ethniques, linguistiques, religieuses, ou autres. Selon la définition classique de K.C. Wheare (1963, 10), ce mode d'organisation doit reposer sur une forme de division des pouvoirs telle que les gouvernements général et régionaux soient, chacun dans sa sphère de compétence, coordonnés et indépendants.

En outre, le fédéralisme doit normalement respecter un double principe : celui de l'autonomie qui permet aux Etats membres d'agir librement à l'intérieur de leur sphère de compétence, et celui de la participation permettant aux collectivités fédérées d'être associées à la prise de décision affectant la fédération (Rémillard 1980, 26-27).

La combinaison de ces facteurs - autonomie des Etats membres et non-subordination d'un niveau de gouvernement par rapport à l'autre, participation des Etats fédérés et nécessaire coordination de l'ensemble - devrait assurer une meilleure harmonie entre les différents types de communautés réunies dans une fédération. En d'autres termes, une telle forme d'organisation politique devrait permettre d'atténuer les conflits en permettant aux majorités locales, parfois minoritaires au plan national, de satisfaire leurs objectifs et leurs aspirations sans requérir le consentement d'une majorité nationale qui peut être défavorable.

Cette vision du fédéralisme peut mieux réussir lorsque les lignes de clivages - ethniques, religieux, linguistiques, etc. - s'entrecroisent plutôt qu'elles ne se superposent. Dans ce dernier cas, les conflits auront tendance à s'exacerber plutôt qu'à s'atténuer, même si la présence d'un cadre fédéral contribue parfois à les rendre moins aigus.

La situation québécoise dans l'ensemble canadien correspond davantage à cette dernière situation. Le clivage ethnico-linguistique est renforcé du fait qu'il coïncide avec les frontières politiques de l'Etat québécois. Les élites ou les dirigeants politiques ont pu ainsi prendre à leur charge, sinon se charger de définir, les aspirations et les objectifs (par exemple, sur le plan linguistique) de cette communauté nationale majoritaire dans le cadre territorial d'un Etat provincial, mais minoritaire dans l'ensemble canadien, face à une majorité nationale qui pouvait lui être défavorable, sinon franchement hostile.

Cette prise en charge ravive les conflits du fait que, de conflits potentiellement explosifs sur le plan sociétal (dans le cadre d'une relation majoritaire-

minoritaire), ils deviennent objets de négociations politiques et éventuellement de régulations étatiques. Comme le soulignait avec justesse Jean-William Lapierre (1988), la langue n'est pas seulement le moyen proprement humain de communication; c'est aussi un instrument de pouvoir et un symbole d'identité collective : elle devient alors l'enjeu de conflits politiques passionnés et même violents. Ce qui peut susciter des interventions actives de l'Etat.

Dans de tels cas, on pourrait parler d'un véritable processus d'aménagement linguistique impliquant une intervention consciente de l'Etat dans les affaires linguistiques *"dans le dessein d'influencer l'orientation et le rythme de la concurrence linguistique, le plus souvent en faveur des langues menacées..."* (Corbeil 1987, 565).

En général, ce besoin de procéder à l'aménagement linguistique d'un pays, rappelait Jean-Claude Corbeil (1987, 555), découle de la coexistence de plusieurs langues sur le même territoire. Il ajoutait à ce sujet :

"Lorsque cette coexistence se transforme en concurrence, ou lorsque les diverses langues sont utilisées d'une manière symbolique pour faire émerger des tensions de toute autre nature, ethniques, économiques, religieuses, culturelles, politiques donc, ou lorsque, tout simplement, les locuteurs de chaque langue tiennent à conserver l'usage de leur propre langue et à l'affirmer comme langue fonctionnelle au sein de l'organisation sociale, il apparaît et il devient nécessaire d'intervenir politiquement dans le dossier linguistique" (555).

Les Etats impliqués (Etat national et Etats fédérés) dans la solution des conflits linguistiques peuvent le faire selon des voies différentes. Dans les sociétés modernes, l'Etat s'est habituellement conféré le droit d'établir, par un acte politique, quelle sera la langue officielle ou la langue nationale d'un territoire donné. Une telle intervention de l'Etat peut reposer sur un double fondement (1), soit sur un principe de personnalité - que l'on pourrait appeler également principe d'individualité -, soit sur un principe de territorialité (Lapierre 1988, 35-36). Dans ce dernier cas, l'usage d'une langue est autorisé ou interdit sur toute l'étendue d'un territoire, alors que dans le premier cas, les autorisations ou interdictions s'adressent à toute personne appartenant à une catégorie déterminée. Ou, pour reprendre les définitions de Jean Laponce (1984, 157-179), la solution personnelle est à la base de droits transportables sur l'ensemble du territoire de l'Etat; elle cherche à faire de la langue un droit tout aussi transportable que le droit de vote ou le droit

d'expression religieuse. Le droit linguistique ainsi protégé s'applique à l'individu, peu importe son lieu de résidence à l'intérieur d'un Etat. La solution personnelle, ajoute Laponce, peut même être de type collectif lorsqu'elle s'exprime *"par la délégation de pouvoir de la part d'une autorité politique supérieure au profit d'une communauté linguistique subordonnée, communauté linguistique que l'on définit de façon non territoriale"* (162-63).

Les solutions territoriales, pour leur part, reposent sur des frontières intra-étatiques. Comme le souligne encore Laponce, elles dérivent *"du principe que les langues en contact doivent être séparées autant que possible à l'aide de frontières fixes et sécurisantes"* (164). Ce qui n'empêche pas des migrations internes. Mais le libre choix de sa résidence dans une autre zone linguistique ne signifie pas nécessairement le droit d'y transporter sa langue.

En somme, on retrouve là deux grands types de solutions adoptées par les Etats multilingues. Ces solutions reposent sur des visions différentes de la réalité. Plus précisément, elles se fondent sur des principes différents que l'on peut chercher à mettre au jour.

C'est justement l'objet de cette communication que de vouloir cerner les fondements des politiques linguistiques adoptées et mises en oeuvre depuis deux décennies dans l'Etat multilingue canadien. En d'autres termes, il s'agit de mettre en lumière les principes qui ont pu guider les législateurs canadiens et québécois dans leur processus d'aménagement linguistique déclenché à la suite du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton). Mais avant de procéder à cette analyse, il convient de brosser un tableau d'ensemble de la situation de la francophonie canadienne, d'établir les grandes lignes du rapport de force entre francophones et anglophones au Canada afin de mieux saisir les fondements des politiques adoptées depuis lors.

La francophonie canadienne : un déclin constant

On peut appréhender la francophonie canadienne sous plusieurs angles. Ainsi, les données des différents recensements canadiens nous renseignent sur le nombre de personnes de langue maternelle française qui peuvent toujours comprendre cette langue (pas nécessairement la parler). Comme on peut le remarquer à la lecture du tableau 1, la part des francophones décline constamment depuis un demi-siècle passant de 29,2 % de l'ensemble

canadien en 1941 à 25,1 % seulement en 1986. Qui plus est, cette chute est plus accentuée depuis trente ans, soit depuis la Révolution tranquille au Québec. Ce déclin reflète à la fois le phénomène d'assimilation des francophones hors Québec à la communauté anglophone, la chute de la natalité dans la communauté francophone québécoise et le faible taux d'assimilation des allophones au groupe francophone.

Tableau 1 : Population de langue maternelle française dans l'ensemble du Canada, 1941-1986

	Population totale	Langue maternelle française	%
1941	11,506,655	3,354,753	29,2
1951	14,009,429	4,068,850	29,0
1961	18,238,247	5,123,151	28,1
1971	21,568,315	5,793,650	26,9
1976	22,992,605	5,966,707	25,9
1981	24,343,180	6,249,095	25,7
1986	25,309,340	6,354,840	25,1

Source : Recensements du Canada

Mais ces données, en référence à la première langue apprise et encore comprise, ne traduisent pas parfaitement la situation actuelle de la francophonie canadienne. Depuis une vingtaine d'années, Statistique Canada utilise une question supplémentaire en référence à la langue habituellement parlée à la maison puisqu'une langue peut être encore comprise, mais peu ou pas utilisée. Les données du recensement nous indiquent que l'usage du français à la maison est moins répandue que l'identification à la langue maternelle française. Si, en 1986, 25,1 % des Canadiens peuvent se définir de langue maternelle française, seulement 24,0 % parlent habituellement le français à la maison. En 1971, 26,9 % des Canadiens se disaient de langue maternelle française, mais seulement 25,7 % parlaient habituellement cette langue à la maison. Ces pourcentages seraient encore plus faibles si l'on pouvait établir des données sur la langue de travail. Bref, on peut conclure à un déclin de la francophonie canadienne : déclin du nombre de Canadiens de langue maternelle française et déclin de la langue d'usage à la maison.

A ces résultats déjà dramatiques s'ajoute le fait que le point d'appui principal de cette francophonie - le Québec - devient également de plus en plus minoritaire dans l'ensemble canadien. Comme l'indique le tableau 2, la population québécoise ne cesse de décliner depuis cinquante ans dans l'ensemble canadien passant de 29 % en 1941 à 25,8 % en 1986. Selon un rapport démographique du ministère canadien de la Santé (1989), on prévoit que la population du Québec ne représentera plus que 24,5 % de la population canadienne en l'an 2000, de telle sorte que la part du Québec à l'intérieur du Canada va continuer à décroître. Ce qui risque d'avoir un impact sur la vitalité économique du Québec et sur sa force politique dans l'ensemble canadien.

Tableau 2 : Proportion de la population québécoise dans l'ensemble canadien

	Canada	Québec	%
1931	10,376,786	2,874,662	27,7
1941	11,506,655	3,331,882	29,0
1951	14,009,429	4,005,681	28,9
1961	18,238,247	5,259,211	28,8
1971	21,568,311	6,027,764	27,9
1981	24,343,180	6,438,403	26,4
1986	25,309,340	6,532,461	25,8

Source : Recensements du Canada

Si la francophonie canadienne s'amenuise, elle a aussi tendance à se concentrer. La dualité linguistique qui caractérise le système politique du Canada ressemble plutôt à un mariage de raison où l'on s'habitue à vivre côte à côte et de plus en plus séparé, qu'à une passion amoureuse qui unit les deux conjoints et les rend fortement indissociables. Les francophones, en effet, se concentrent nettement au Québec puisque près de 90 % d'entre eux y vivent (plus exactement 88,5 %), selon le critère de la langue parlée à la maison, alors que les anglophones se concentrent toujours plus à l'extérieur du Québec où vivent 95 % des anglophones du Canada (voir le tableau 3).

Ce double phénomène de minorisation des francophones et de concentration des deux groupes linguistiques ne peut qu'engendrer des problèmes politiques de plus en plus sérieux. En ce sens, la francophonie canadienne n'est pas nécessairement en bonne santé. Il en est de même du fédéralisme canadien puisque les lignes de clivage linguistique ont tendance à s'entrecroiser de moins en moins, et à recouper plutôt d'autres lignes de clivage liées aux divisions territoriales des Etats membres. Bien plus, si l'on y ajoute les importantes minorités francophones vivant en Ontario et au Nouveau-Brunswick, mais à la périphérie des frontières du Québec (ou même selon la ligne qui relie Sault-Ste.Marie à Moncton), on constate alors que la concentration respective des francophones et des anglophones est encore plus accentuée.

Dans ces circonstances, un problème sérieux se pose : comment procéder à l'aménagement linguistique de ce territoire où vivent deux solitudes ? Et surtout sur quelles bases ou selon quels principes ?

Tableau 3 : Première langue officielle parlée à la maison (estimations) (*)

	Français	Anglais
Canada	6,250,610 (100,0)	18,508,635 (99,9)
Terre-Neuve	1,470 (0,02)	561,895 (3,0)
Ile-du-Prince-Edouard	3,600 (0,06)	121,465 (0,7)
Nouvelle-Ecosse	25,220 (0,4)	838,220 (4,5)
Nouveau-Brunswick	223,450 (3,6)	478,105 (2,6)
Québec	5,531,980 (88,5)	876,750 (4,7)
Ontario	371,680 (5,9)	8,498,930 (45,9)
Manitoba	32,600 (0,5)	1,004,510 (5,4)
Saskatchewan	10,395 (0,2)	981,050 (5,3)
Alberta	28,025 (0,4)	2,289,350 (12,4)
Colombie-Britannique	21,050 (0,3)	2,790,450 (15,1)
Yukon	310 (-)	23,010 (0,1)
Territoires du Nord-Ouest	820 (0,01)	44,910 (0,2)

(*) Les estimations ont été obtenues par croisement des réponses aux trois questions du recensement concernant la langue. Les résultats pour la langue parlée à la maison et la langue maternelle sont fournis. Dans le cas des personnes ayant mentionné le français et l'anglais comme langues parlées, la langue maternelle et la langue parlée à la maison ont été réparties également entre les deux groupes. Données-échantillon (20 p. 100).

Source : Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1990*, p. 345.

Au Canada : un bilinguisme individuel

"Il est facile de se leurrer sur le présent, écrivait Eric Waddell (1986, 79), en supposant que l'Etat a toujours été actif dans le domaine de la langue, que ses interventions ont joué un rôle déterminant dans la fixation des modèles linguistiques de la population en général". Selon l'auteur, "les gouvernements du Québec et du Canada ont fait preuve d'un laxisme évident en ce domaine avant les années 1960, car, à cette période, la primauté de l'anglais semblait aller de soi pour presque tous".

C'est probablement le travail de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, créée en 1963 et co-présidée par André Laurendeau et David Dunton, qui a le plus sensibilisé les francophones à la réalité linguistique de leur pays et à leur situation plutôt difficile à l'intérieur même du territoire québécois. Ce rapport révélait entre autres que les francophones du Québec occupaient l'avant-dernier rang parmi les groupes ethniques quant au revenu per capita.

Une seconde commission - la Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec (Commission Gendron) - créée par le gouvernement québécois en décembre 1968 déposait son rapport en 1972. Parmi un ensemble de recommandations, on peut signaler celle qui proposait de *"procéder par étapes à l'implantation du français comme langue des communications internes dans les milieux de travail"* (recommandation n° 4). D'autre part, la Commission soulignait la nécessité de faire du français la langue officielle du Québec - sans pour autant éliminer l'anglais - en adoptant des mesures incitatives plutôt que coercitives.

C'est dans ce contexte difficile des années 60 et de la Révolution tranquille au Québec que le gouvernement canadien, alors dirigé par Pierre Elliott Trudeau, allait prendre l'initiative d'adopter et de mettre en oeuvre une politique sur les langues officielles fondée sur le bilinguisme individuel. Une telle politique s'éloignait de certaines recommandations de la Commission Laurendeau-Dunton qui préconisait entre autres l'établissement de districts bilingues là où la minorité était suffisamment nombreuse et où serait davantage reconnue la langue française (ou anglaise, selon le cas).

La *Loi sur les langues officielles*, adoptée en 1969, cherchait pour sa part à transformer les institutions nationales canadiennes dans leur fonctionnement

et dans leur dimension symbolique et les rendant officiellement bilingues d'un océan à l'autre. De ce fait, les individus, où qu'ils soient au Canada (2), pourraient obtenir des services dans la langue de leur choix dans ces institutions. *"Il incombe aux ministères, lit-on dans la loi, de veiller à ce que [...] le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles"* (art. 9.1). Ou encore : *"... il incombe à ces organismes (judiciaires) et tribunaux de veiller à ce que toute personne témoignant devant eux puisse être entendue dans la langue officielle de son choix ..."* (art. 11.1). En outre, était consacré le statut de langues officielles pour l'anglais et le français dans les travaux du Parlement canadien et dans toutes les affaires de l'Etat central, ce qui touchait aussi bien la fonction publique que les tribunaux ou les sociétés de la Couronne. Quant aux districts bilingues (dont la création était pourtant annoncée dans la loi aux articles 12 à 18), ils ne virent jamais le jour.

Une telle orientation de la politique linguistique s'appuie sur le principe d'individualité puisque les droits linguistiques protégés par la loi s'appliquent aux individus peu importe leur lieu de résidence au Canada. Il s'agit bien ici d'un droit transportable sur l'ensemble du territoire canadien. Cette orientation s'inscrit parfaitement sous le thème des libertés individuelles qui a toujours constitué le point d'ancrage essentiel de la pensée de Pierre Elliott Trudeau. Selon lui, le Canada ne forme qu'une seule nation de telle sorte que le gouvernement central ne peut accorder un statut particulier au Québec, ce qui serait également reconnaître des droits distincts à une collectivité. Au contraire, les francophones devraient se sentir chez eux partout au Canada en pouvant obtenir des services dans la langue de leur choix. De même, ils devraient se retrouver plus nombreux à Ottawa en occupant la place qui leur revient non seulement en termes de représentation politique, mais aussi au sein de la fonction publique fédérale. Selon Trudeau, l'Etat ne peut être organisé sur la base d'un principe collectiviste ou de groupe, que se soit une classe sociale, un groupe ethnique ou un groupe national; il doit plutôt servir des fins individuelles.

Ces principes ont guidé ses choix politiques et se trouvent présents aussi bien dans l'orientation fondamentale de la *Loi sur les langues officielles* que dans la Charte des droits intégrée à la constitution canadienne en 1982. Les droits inscrits dans cette Charte visent à protéger les individus contre les actions possibles des gouvernements. *"Chacun, y lit-on, a les libertés fondamentales suivantes : liberté de conscience et de religion; liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression ..."* (art. 2). *"Tout citoyen*

canadien a le droit de vote ..." (art. 3). "*Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir*" (art. 6). "*Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ...*" (art. 7). Même les droits à l'instruction dans la langue de la minorité gardent cette orientation essentiellement individualiste. Les seuls droits à caractère collectif qu'on y retrouve concernent les droits existants - plutôt limités d'ailleurs - des peuples autochtones, et les droits à des écoles séparées pour les catholiques et les protestants déjà inscrits dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Et ces droits individuels (ou même collectifs à l'occasion) ne sont pas délimités par un cadre territorial; ils sont transportables sur l'ensemble du territoire canadien.

En changeant de gouvernement et en passant du Parti libéral au Parti conservateur au pouvoir, cette orientation fondamentale se rattachant à la philosophie du libéralisme et à la défense des droits individuels n'a été aucunement modifiée. La *Loi sur les langues officielles* adoptée en 1988 et qui vient abroger celle de 1969 reconnaît de nouveau à l'anglais et au français le statut de langues officielles et leur octroie un statut égal dans toutes les institutions fédérales, ce qui ne vient que confirmer ce qui avait déjà été reconnu dans la loi de 1969 et la Charte de 1982 : langues des débats et des travaux parlementaires, langues des actes législatifs, langues de l'administration de la justice, langues de communication entre les institutions fédérales et le public et de prestation de services aux citoyens, langues de travail dans les institutions fédérales de façon à créer des milieux de travail propices à l'usage effectif des deux langues officielles (art. 35). En somme, la loi reconnaît pour chaque individu résidant au Canada le droit d'utiliser, de communiquer et d'être servi dans l'une des deux langues officielles lorsqu'il entre en contact avec les institutions fédérales, et, éventuellement, de pouvoir y travailler dans l'une de ces langues (cette dernière disposition constitue un élément nouveau par rapport à la loi de 1969).

Cette loi que l'on considérait "plus robuste" que celle de 1969 tarde toutefois à être mise en pratique. Comme le soulignait le Commissaire aux langues officielles dans son rapport de 1989, il n'y a pas vraiment eu d'amélioration quant à l'offre active de services bilingues par les institutions fédérales. Le rapport parle également d'hibernation prolongée quant à la langue de travail. Dans son dernier rapport (1990), le Commissaire aux langues officielles se montre toutefois plus optimistes et parle de dégel partiel dans divers secteurs, tout en se réjouissant du dépôt par le président du Conseil du Trésor d'un premier projet de règlement proposé sous l'empire de la nouvelle loi.

En dépit de ces lois et de la Charte des droits (ou peut-être à cause d'elles?), il faut surtout souligner que les statistiques depuis vingt ans tendent à montrer que l'assimilation des francophones se poursuit en dehors du Québec (Beaujot, 1982), à l'exception des zones les plus immédiatement contiguës au Québec. En même temps, comme je l'ai signalé antérieurement, les francophones ont de plus en plus tendance à se concentrer au Québec, alors que le reste du Canada devient plus anglophone. Ce que confirme un rapport publié récemment à l'effet que le français est en progrès au Québec: en 1971, le français était la langue maternelle de 80,7 % des Québécois et la langue d'usage de 80,8 % d'entre eux; en 1986, les pourcentages étaient respectivement de 82,9 % pour le français langue maternelle et de 82,6 % pour le français langue d'usage (3).

Ainsi, le modèle de bilinguisme développé à Ottawa sur la base d'un principe d'individualité et sur la volonté d'assurer l'égalité linguistique des individus dans l'obtention des services au niveau des institutions fédérales n'a pas réussi à modifier la carte linguistique du pays. Certes, les données fournies par le Commissariat aux langues officielles sur les classes d'immersion montrent bien que les cours de français sont fort populaires au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, en Ontario, et, dans une moindre mesure, dans les autres provinces (voir le tableau 4). Cependant, dès le début des années 80, Roderic Beaujot (1982) concluait au déclin des minorités de langues officielles au Québec et au Canada anglais. Aujourd'hui, la situation ne semble pas s'être améliorée de telle sorte que le Canada est divisé en deux grandes entités linguistiques occupant des territoires différents, le tout parsemé de quelques îlots francophones (en Acadie, dans l'Est et le Nord ontarien) et anglophones (Ouest de Montréal). Ailleurs, le bilinguisme officiel se dilue au profit de la langue majoritaire, c'est-à-dire la langue anglaise qui s'impose véritablement comme langue d'usage et surtout comme langue de travail. Bref, une politique basée essentiellement sur un principe d'individualité et sur une volonté d'égalité entre les individus en offrant les mêmes services à chacun s'est révélée impuissante à endiguer les tendances lourdes qui conduisent sinon à l'assimilation complète des francophones, du moins à l'utilisation par ceux-ci de la langue anglaise comme langue d'usage. En d'autres termes, une politique de bilinguisme dans les institutions fédérales revêt plutôt un caractère symbolique en ce sens qu'elle ne peut contrer les effets de la langue dominante qui tend à s'imposer dans tous les secteurs d'activité.

On pourrait également ajouter que toute politique autre que celle préconisée par le gouvernement fédéral est toujours apparue suspecte aux yeux d'Ottawa qui est convaincu du bien-fondé de sa politique : la promotion du français d'un océan à l'autre est la seule voie permettant d'assurer le caractère bilingue du pays. Il ne s'agit donc pas de promouvoir le français au Québec même, mais plutôt chez les minorités francophones hors Québec, comme il faut aussi protéger la minorité anglophone au Québec. C'est donc un rôle de protecteur des minorités de langue officielle que s'est attribué le gouvernement fédéral. *“Le gouvernement fédéral, selon la loi de 1988, s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne”* (art. 41). Mais qui donc protégera et défendra la majorité francophone du Québec qui est aussi minoritaire dans l'ensemble canadien ?

Tableau 4 : Données sur les programmes d'enseignement de la langue seconde et dans la langue de la minorité.

Effectifs des programmes de langue seconde dans les écoles publiques

FEDERALISME, 1991, n° 3

Province		Programmes d'immersion en français			
		Population scolaire totale	Total effectifs en langue seconde	Ecoles offrant des cours	
				Effectifs	d'immersion
Terre-Neuve	1977-1978	156 168	67 791	95	3
	1988-1989	132 995	77 871	3 641	32
	1989-1990	128 540	78 200	4 000	35
Ile-du-Prince-Edouard	1977-1978	27 628	16 495	541	7
	1988-1989	24 814	15 823	3 163	23
	1989-1990	24 170	15 600	3 300	24
Nouvelle-Ecosse	1977-1978	198 097	88 991	127	3
	1988-1989	167 600	100 450	4 410	58
	1989-1990	165 530	99 990	5 000	65
Nouveau-Brunswick	1977-1978	162 229	70 629	3 179	34
	1988-1989	136 528	77 309	16 452	104
	1989-1990	134 680	80 200	17 400	105
Québec (*)	1977-1978	1 053 753	678 664	Aucun programme d'immersion en anglais	
	1988-1989	927 159	584 842		
	1989-1990	930 900	586 850		
Québec (**)	1977-1978	207 230	n.d.	17 754	n.d.
	1988-1989	105 141	n.d.	19 000	n.d.
	1989-1990	103 000	n.d.	19 000	n.d.
Ontario	1977-1978	1 950 308	883 269	12 764	160
	1988-1989	1 868 211	1 056 606	116 697	840
	1989-1990	1 903 000	1 069 000	124 000	845
Manitoba	1977-1978	221 408	85 619	1 667	13
	1988-1989	198 788	108 425	17 779	91
	1989-1990	197 840	109 300	19 000	95
Saskatchewan	1977-1978	216 248	53 804	407	2
	1988-1989	202 493	106 958	9 476	60
	1989-1990	202 450	112 360	10 400	62
Alberta	1977-1978	439 804	n.d.	n.d.	n.d.
	1988-1989	461 176	172 700	24 921	151
	1989-1990	467 800	184 600	27 000	155
Colombie-Britannique	1977-1978	527 769	161 110	1 301	15
	1988-1989	499 996	216 537	24 292	187
	1989-1990	507 960	224 300	26 500	200
Yukon	1977-1978	5 394	n.d.	n.d.	n.d.
	1988-1989	5 006	2 958	342	2
	1989-1990	5 110	3 120	370	2
Territoires du Nord-Ouest	1977-1978	12 717	n.d.	n.d.	n.d.
	1988-1989	13 449	4 001	306	4
	1989-1990	13 580	4 025	400	4
Total	1977-1978	5 178 753	(***)	37 835	237
	1988-1989	4 743 356	2 254 480	240 541	1 552
	1989-1990	4 784 560	2 567 545	256 370	1 592

- (*) Elèves inscrits aux cours d'anglais langue seconde
- (**) Elèves inscrits aux cours de français langue seconde
- (***) Le total de 1977-1978 s'élève à 2 106 372, lorsque les chiffres sont additionnés verticalement. Additionnés horizontalement, les chiffres pour cette même année donnent un total de 2.240.949. Cela est dû à la non-disponibilité des données pour l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest.

Là où aucune indication n'est donnée, la langue seconde enseignée est le français. Estimation de Statistique Canada.

M à 6 sauf en Ontario (M à 8), en Colombie-Britannique et au Yukon (M à 7).

Source : Commissaire aux langues officielles. *Rapport annuel 1989.*

Le Québec : un territoire à franciser

Le modèle linguistique proposé par les gouvernements québécois repose plutôt sur le principe de territorialité. Dans ce cas, comme l'écrivait Jean-William Lapierre (1988, 35), "*l'usage de telle ou telle langue est prescrit, autorisé ou interdit sur toute l'étendue d'un territoire déterminé et là seulement*". L'usage du gallois, soulignait-il, est autorisé depuis 1967 dans l'enseignement sur tout le territoire du pays du Galles, mais les Gallois qui vivent ailleurs en Grande-Bretagne n'ont aucun droit de réclamer que leurs enfants soient instruits dans leur langue. Un tel principe s'oppose au principe de personnalité (ou principe d'individualité) selon lequel "*les prescriptions, autorisations ou interdictions s'appliquent à toute personne appartenant à une catégorie ou communauté déterminée*" (Lapierre 1988, 35). Et ces personnes peuvent exercer leurs droits soit individuellement, soit d'une manière collective (par exemple, par un conseil scolaire). Mais, à la base, c'est l'individu qui est visé par la règle de droit du fait de son appartenance à une catégorie particulière établie par l'Etat. L'action collective ne devient alors qu'un moyen pour maximiser l'initiative individuelle.

L'adoption de la loi 101 ou Charte de la langue française en 1977 accordait au français le statut de langue officielle sur l'ensemble du territoire québécois, ce qu'avait d'ailleurs reconnu la loi de 1974 adoptée sous le gouvernement libéral de Robert Bourassa. Mais contrairement aux lois fédérales qui définissent ce statut par la possibilité pour les individus de communiquer et de recevoir des services dans l'une des deux langues officielles au niveau

des institutions fédérales, la loi québécoise pointe dans toutes les directions de façon à faire du territoire québécois un Etat français. Langue de la législation (4), de la justice, de l'administration et des organismes parapublics, toutes ces dispositions se comparent à celles des lois fédérales à cette différence que seul le français est reconnu comme langue officielle. Elles vont cependant plus loin puisque la notion d'organismes parapublics est étendue aux corporations professionnelles qui sont habilitées à délivrer un permis uniquement aux *"personnes ayant de la langue officielle une connaissance appropriée à l'exercice de leur profession"*.

De même, la loi innove en imposant le français comme langue du travail et langue du commerce et des affaires : elle s'attaque donc au secteur privé sans se contenter de réguler le seul secteur public. La loi, dans le premier cas, fixe des normes de francisation en matières de communication avec le personnel, d'offres d'emploi, de conventions collectives, de sentences arbitrales; dans le second cas, le secteur des affaires est largement couvert, malgré quelques exceptions : la francisation touche aussi bien les inscriptions sur les produits, les menus et les cartes des vins dans les restaurants que les bons de commande, les factures et reçus, les raisons sociales, les catalogues, brochures et dépliants, etc. Enfin, le statut du français est également consacré en matière d'enseignement, en particulier pour les immigrants dont les enfants ne peuvent recevoir leur enseignement en anglais, que ceux-ci viennent de l'étranger ou des autres provinces canadiennes (5) ou qu'ils soient de langue anglaise ou non. Par ailleurs, la loi prévoyait une admissibilité restreinte des enfants à l'école anglaise.

Il ne s'agit donc pas seulement, en vertu d'un principe d'individualité, d'accorder aux individus le droit de communiquer et de recevoir des services dans les langues officielles du pays, mais de légiférer afin de franciser tout un territoire. Ce n'est pas seulement reconnaître la langue parlée par une communauté ou un groupe ethnique, mais imposer l'utilisation d'une langue sur un territoire donné afin qu'elle en devienne la langue normale et habituelle de communication. C'est pourquoi les manifestations ou les signes extérieurs de cette langue deviennent si importants, comme en témoignent les dispositions de la loi 178, adoptée en décembre 1988, sur l'affichage public. C'est ce que traduit aussi, à sa manière, les propos suivants d'Eric Waddell (1986, 116):

"Le français, jusqu'à présent, avait été presque exclusivement promu et utilisé comme la langue d'un groupe ethnique; légiféré, il est maintenant devenu la langue d'une province, et tout porte à croire qu'il est aussi en

train de devenir la langue de communication principale entre les collectivités culturelles, comme l'anglais l'est devenu ailleurs au Canada".

C'est aussi ce qu'exprime avec vigueur le préambule de la Charte de la langue française (loi 101) :

"Langue distinctive d'un peuple majoritairement francophone, la langue française permet au peuple québécois d'exprimer son identité.

L'Assemblée nationale reconnaît la volonté des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française. Elle est donc résolue à faire du français la langue de l'Etat et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle de travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires".

Il s'agit donc, pour reprendre l'expression de Jean Laponce (1982, 490), de séparer à l'aide de frontières les langues en contact. Une telle séparation permet de mieux protéger la langue française sur le territoire québécois, de minimiser les transferts linguistiques du groupe francophone vers le groupe anglophone, et d'assurer à plus long terme la survie du groupe francophone dans l'ensemble canadien par l'établissement de frontières sécurisantes.

Individualité et territorialité : un bilan

D'une époque de guerre de religions, on est passé à une époque de plus grande tolérance entre les croyances. Les religions judéo-chrétiennes se sont apprivoisées peu à peu, bien que ce ne soit pas encore le cas à l'égard de l'islamisme ou de l'hindouïsme.

La langue est devenue le nouvel enjeu des conflits politiques en remplacement de la religion, du moins dans les Etats occidentaux. C'est ainsi que les religions peuvent désormais se mélanger plus facilement qu'autrefois sur les territoires des Etats contemporains (en particulier occidentaux), alors que les langues ont habituellement tendance à se concentrer, ce qui est de nature à aviver les conflits.

Par delà le bilinguisme des élites, les langues ont besoin de territoires délimités pour s'affirmer. Sans territoire, elles risquent de se perdre progressivement, précisément parce que la langue est le moyen premier de communication entre les individus, contrairement à la religion qui est

davantage intériorisée et qui n'est plus un élément essentiel de la définition de soi.

Entre les principes d'individualité et de territorialité comme fondements de l'aménagement linguistique d'un territoire, la différence est énorme. Le rattachement au principe d'**individualité** dans le cas canadien traduit la volonté de respecter des droits individuels - mais dans le cadre de certaines limites où les autres langues ne sont pas officiellement reconnues - en laissant fonctionner par la suite le "libre marché" linguistique : l'individu utilise la langue de son choix lorsqu'il veut communiquer et recevoir des services de la part des institutions fédérales. A ce droit de comprendre et d'être compris par les dispensateurs de services publics s'ajoute la liberté de choix quant à la langue d'enseignement selon des paramètres que la Cour suprême est appelée à définir progressivement.

Une telle situation de liberté individuelle se rattache évidemment à la philosophie du libéralisme, tout en se basant également sur une règle d'**égalité** puisqu'il s'agit d'accorder à chacun le même droit : les mêmes services sont offerts dans les deux langues officielles à tous les citoyens. En théorie donc, égalité des langues, égalité potentielle d'utilisation, égalité des services. Mais, en pratique, ce principe d'individualité et cette règle d'égalité profitent toujours davantage au groupe dominant qui définit la norme. Dans l'ensemble canadien, c'est la langue du groupe dominant qui s'impose et non le français. Toutes les données concordent en ce sens, en particulier lorsqu'on s'arrête à l'assimilation linguistique des immigrants et des francophones hors Québec. Le bilinguisme individuel de type égalitariste dans un contexte d'inégalité linguistique ne peut que conduire à la domination de la langue la plus forte sur l'ensemble du territoire. Le mélange des groupes linguistiques sur un même territoire se fait au bénéfice du groupe dominant (par le nombre, par la force économique, par la force culturelle, etc.). C'est pourquoi il est facile de parler de liberté et d'égalité puisqu'elles jouent en faveur de la langue dominante. Liberté de tous, mais favorisant le plus fort, égalité qui pousse à retenir la norme dominante, ces deux notions, dans un contexte de supérieur et de dominé, ont tendance à renforcer le pouvoir du dominant. La solution individuelle de type égalitaire est avant tout une solution assimilatrice. En ce sens, on peut dire que s'affirme la trilogie individualité-égalité-dominant dans l'ensemble canadien et au niveau des institutions fédérales.

Par contre, le principe de territorialité répond à d'autres impératifs. Comme l'écrivait Jean Lapointe (1984, 37), la langue dominée dira frontière, sécurité, exclusivité, privilège. En l'absence de remblais naturels, on érigera des barrières artificielles à l'aide de lois et d'institutions. C'est précisément la situation vécue au Québec, selon lui, puisqu'il ajoute aussitôt :

“Plus le Québec se rapproche de la norme nord-américaine par sa culture, plus il a recours à la contrainte législative pour se protéger de l'anglais qui toujours coule des sommets, érode ses barrières défensives, s'infiltré et risque de tout niveler à son projet”.

Il s'agit donc d'élever des barrières, d'établir des frontières afin d'assurer une sécurité linguistique. On reconnaît là les modèles belge (Mc Rae 1986) ou suisse (Villeta 1978; Mc Rae 1983) qui ont retenu le principe de territorialité comme base de l'aménagement linguistique du pays. Dans le cas de la Suisse, par exemple, ce principe est tellement important que chaque canton ou région linguistique a le droit de préserver ou défendre son propre caractère distinctif linguistique contre toute force extérieure qui tend à l'altérer ou à le mettre en danger (Mc Rae 1983, 122). Bien plus, si les moyens locaux sont insuffisants, il y a obligation de la part de la Confédération de lui offrir assistance.

De la mise en application de ce principe, il découle que le citoyen doit s'ajuster au milieu linguistique du canton. En d'autres termes, ses droits linguistiques reconnus dans un canton ne sont pas transportables dans un autre canton s'il passe, par exemple, d'un milieu francophone à un milieu germanophone. Jusqu'à maintenant, ce principe de territorialité a constitué le fondement le plus solide d'une garantie de sécurité pour les groupes linguistiques minoritaires et est à la base même de la paix linguistique en Suisse.

Outre l'établissement de frontières, la sécurité linguistique sera souvent définie en termes d'exclusivité : la langue qu'il faut protéger ne peut surtout pas cohabiter avec la langue du groupe dominant qui risque de tout balayer sur son passage. C'est pourquoi cette exclusivité prend souvent l'allure d'un privilège indu accordé à la langue que l'on veut imposer dans un cadre territorial précis.

Mais le privilège peut aussi se concevoir selon une règle d'équité. Au lieu de penser la défense d'une langue en termes d'égalité - ce qui favorise

inévitablement la langue dominante -, on peut la concevoir en termes d'équité selon une volonté non pas de donner le même droit à tout le monde, mais d'accorder plus à ceux qui ont moins. Le privilège vient alors corriger une situation d'inégalité que perpétuerait une règle d'égalité. En d'autres termes, la même règle appliquée à deux situations différentes, l'une majoritaire, l'autre minoritaire, produit plutôt l'inégalité que l'égalité et a tendance à renforcer l'inégalité.

Il faut ajouter que les francophones plongés dans le contexte nord-américain demeurent toujours tiraillés entre deux tendances contradictoires. D'un côté, ils peuvent être tentés de s'assimiler à la langue socialement dominante; de l'autre, ils vont chercher à se protéger par la mise en place de règles étatiques et de structures politiques capables d'endiguer cette tendance. Cette seconde voie a été privilégiée par les Québécois précisément parce qu'ils ont conscience d'être minoritaires dans l'ensemble canadien et nord-américain. Craignant de se voir imposer la norme du bilinguisme individuel de type égalitariste qui risque de les conduire à l'assimilation, ils ont préféré ériger des barrières pour se défendre. En ce sens, on peut dire que s'affirme la trilogie territorialité-équité-minoritaire au niveau québécois.

Cette confrontation des principes d'individualité et de territorialité nous fait mieux saisir la pertinence de la remarque de Jean Lapointe appliquée à d'autres situations que celle vécue au Québec et au Canada. *"Les langues qui n'ont pas d'Etat, écrivait-il, sont en très mauvaise posture pour la phase à venir du conflit des langues ..."*

NOTES

1. Bien que certains, comme Jean-Claude Corbeil, soient portés à n'identifier qu'une seule réalité plutôt que deux principes, le "principe de la personnalité" n'étant qu'une manière d'appliquer le principe de la territorialité. *Ibid.*, p. 558.
2. Plus exactement, la loi obligeait les ministères, départements et organismes du gouvernement du Canada, ainsi que les organismes judiciaires, quasi-judiciaires ou administratifs et les corporations de la Couronne à fournir des services au public dans les deux langues en certains endroits, en particulier dans la région de la capitale nationale et dans les districts bilingues à créer, et ailleurs au Canada dans la mesure du possible et s'il y a une demande importante.
3. "Indicateurs de la situation linguistique au Québec", rapport préparé par les quatre organismes reliés à l'application de la Charte de la langue française. Cité dans *Le Devoir*, 19 juin 1991, p. 1.
4. Mais les articles 7 à 13 de la loi ont été déclarés "ultra vires" de l'Assemblée nationale du Québec parce qu'ils contrevenaient à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
5. La Cour suprême a déclaré la "clause Québec" (art. 73 de la Charte de la langue française) incompatible avec la "clause Canada" (art. 23 de la Charte canadienne des droits et libertés). Cette dernière clause a préséance sur la première.

RÉFÉRENCES

BEAUJOT, Roderic P. (1982). "The Decline of Official Language Minorities in Quebec and English Canada". *The Canadian Journal of Sociology* 7 (4) : 367-389.

Charte de la langue française. Gouvernement du Québec, 1977.

Commissaire aux langues officielles (1990). *Rapport annuel 1990*. Ottawa, Commissariat aux langues officielles.

Commissaire aux langues officielles (1989). *Rapport annuel 1989*. Ottawa, Commissariat aux langues officielles.

CORBEIL, Jean-Claude (1987). "Vers un aménagement linguistique comparé". In Jacques Maurais (dir.), *Politique et aménagement linguistique*. Québec, Conseil de la langue française; Paris, Le Robert, coll. L'ordre des mots.

LAPIERRE, Jean-William (1988). *Le pouvoir politique et les langues*. Paris, Presses universitaires de France, coll. *La politique éclatée*.

LAPONCE, Jean (1984). *Langue et territoire*. Québec, Presses de l'Université Laval, Centre international de recherche sur le bilinguisme.

LAPONCE, Jean (1980). "Le comportement spatial des groupes linguistiques : solutions personnelles et solutions territoriales aux problèmes des minorités". *International Political Science Review* 1 (4) : 478-494.

Loi sur les langues officielles. Gouvernement du Canada, 1969.

Loi sur les langues officielles. Gouvernement du Canada, 1988.

Mc RAE, Kenneth D. (1983). *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*. Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

Mc RAE, Kenneth D. (1986). *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*. Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

REMILLARD, Gil (1980). *Le fédéralisme canadien*. Montréal, Québec/Amérique, tome I.

Pelletier : Fédéralisme et politiques linguistiques : de l'individualité à la territorialité. Canada

VILETTA, Rudolf (1978). "Modes d'action juridique dans le domaine linguistique". In Jean-Guy Savard (dir.), *Minorités linguistiques et interventions*. Québec, Presses de l'Université Laval, 104-39.

WADDELL, Eric (1986). "L'Etat, la langue et la société : les vicissitudes du français au Québec et au Canada". In A. Cairns et C. Williams (dir.), *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*. Ottawa, Approvisionnement et Services (volume 34 de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives du développement du Canada).

WHEARE, K.C. (1963). *Federal Government*. London, Oxford University Press, 4^e édit.

BOEKBESPREKINGEN - BIBLIOGRAPHIE

Eurobarometer : The Dynamics of European Public Opinion, Karlheinz Reif, Ronald Inglehart (ed.), London, MacMillan, 1991, xix + 392 blz.

In 1970 nam de Europese Gemeenschap een - voor sociale wetenschappers - zeer gelukkig initiatief. Vanaf die datum organiseerde de EG in de lente en de herfst van elk jaar een opiniepeiling in de lidstaten. In 1974 kreeg dit gebeuren de naam Eurobarometer. Naast de vaste batterij vragen omtrent steun voor Europese integratie en Europese instellingen, nationale doelstellingen, beleidsproblemen, partijvoorkeur, ideologische voorkeur en subjectief gevoelen van welzijn stelt Eurobarometer geregeld speciale dossiers samen : de houding van de Europese burger tegenover armoede, werkloosheid, technologie en wetenschap, man-vrouw relaties, en heel recent tegenover de Duitse eenmaking.

De Fransman Jacques-René Rabier, speciaal adviseur bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen, leidde Eurobarometer tot eind 1986. In dit boek brengen een keure aan sociale wetenschappers met hun bijdragen hulde aan de bezieler. Jammer dat de publikatie blijkbaar erg lang op zich heeft laten wachten ... voor sommige bijdragen duidelijk te lang. De meeste teksten zijn vóór 1989 geschreven. Bovendien zijn niet alle artikels van gelijke kwaliteit. Toch biedt het boek een genuanceerde en veelzijdige analyse van de Europese publieke opinie in het post-1968 tijdperk. Er zijn liefst tweeëntwintig artikels.

De politieke wetenschapper Ronald Inglehart komt tweemaal voor op de inhoudstafel. Samen met Karlheinz Reif schreef hij het openingsartikel : een beschrijvend overzicht van de grote trends in de publieke opinie sinds 1970. Bij wijze van inleiding drukken de auteurs op het belang van longitudinaal onderzoek voor de analyse van sociale verandering. Ze reiken de lezer meteen al een raadsel aan : hoe komt het dat de Belgen op enkele jaren tijd van het meest gelukkig in het meest ongelukkig en ontevreden volk zijn veranderd, terwijl dit in de omringende landen niet het geval was ? Het keerpunt kwam in 1979. De lezer zoekt evenwel tevergeefs een antwoord in de longitudinale analyses in dit boek. Het eerste deel van het artikel schetst vervolgens hoe de steun voor Europese integratie is geëvolueerd. Die steun

bleef constant op een hoog niveau, maar toch opmerkelijk hoger bij de zes oorspronkelijke en de twee jongste leden van de EG dan bij de vier anderen. In het tweede deel staat Inglehart's bekende stelling centraal dat de verschuiving van materialistische naar postmaterialistische waarden fundamenteel is (dus niet typisch voor jongeren). Er is volgens de auteurs bovendien een breder proces van culturele verandering aan de gang. Ze wijzen vooral op de afzwakking van nationale trots ("*in some cases - that of Belgium in particular - this decline is astonishingly large : in 1970, fully 70 per cent of the Belgian public described themselves as 'very proud' to be Belgians; in 1985, only 26 per cent did so*") en het verminderd belang van godsdienst of meer algemeen van de traditionele waarden inzake gezin en seksualiteit.

De andere bijdragen diepen in mindere of meerdere mate één van deze thema's uit. In het luik inzake Europese integratie vraagt men zich ondermeer af hoe de publieke opinie denkt over het Europees parlement (O. Niedermayer) en over Europese politieke samenwerking (W.J. Feld), welke obstakels het Zwitserse publiek ziet voor toetreding tot de EG (A. Melich). Eén der boeiendste bijdragen is die van John Pinder over de Britse publieke opinie, waarin hij de zogenaamd afwijzende houding tegenover Europese integratie sterk nuanceert.

Aansluitend bij het thema nationale trots kan men de bijdragen over vertrouwen tussen naties (R. Inglehart) en "On the real withering-away of the state" (G. Ionescu) samenlezen. Op geregelde tijdstippen vraagt Eurobarometer de respondenten om van een reeks volkeren (EG-lidstaten en andere) aan te duiden of ze hen al dan niet vertrouwen. Voor iedere lidstaat maakte Inglehart een ruimtelijke voorstelling. Hij deed drie opmerkelijke vaststellingen : (1) het vertrouwen tussen de Europese volkeren nam gestaag toe, terwijl de rol van de VSA als vertrouwenwekkende natie in het Europese politieke spel achteruit ging (Europeanisering); (2) het aloude wantrouwen tussen Fransen en Duitsers is volkomen verdwenen, zodat publieke percepties nu perfect aansluiten bij de Frans-Duitse politiek, de as van de EG, maar in 1980 koesterden de Britten tegenover de Fransen (in mindere mate ook omgekeerd) nog een sterk wantrouwen; (3) de belangrijkste verklarende factoren zijn de economische ontwikkeling van een volk, sociaal leven (Koude Oorlog en ervaring van WO II), en behoren tot dezelfde ruimere taalgemeenschap, maar primordiale banden zoals ras zijn niet significant. In 1980 werden de Grieken, Spanjaarden en vooral de Italianen nog hoofdzakelijk wantrouwend bekeken. Bij een nieuwe enquête in 1990 hielden alle twaalf

lidstaten over naar de kant van het vertrouwen. Het zou nochtans niet verantwoord zijn om uit dit groeiend vertrouwen sterke politieke conclusies te trekken : het hangt vooral van de politieke wil van de politieke en maatschappelijke leiders af of een Europese politieke unie er komt of niet. De vertrouwensvraag is op de eerste plaats een emotionele vraag.

Verscheidene bijdragen raken de problematiek aan van het postmaterialisme (R.S. Katz, K. von Beyme) of thema's die met de Nieuwe Politiek te maken hebben : man-vrouw relaties (M.R. Inglehart). Ook het thema van politieke belangstelling en verkiezingen is goed vertegenwoordigd, al ontbreekt een lijn die de diverse bijdragen zou kunnen verbinden. Over politisering en zogenaamd dalende politieke belangstelling (J.W. Van Deth), over veranderingen in het partijstelsel en de opkomst van New Politics (R.J. Dalton), over links-rechts bij de kiezer en partijstrategie (S.H. Barnes) en twee bijdragen over Eurobarometer en electoraal onderzoek (M.N. Franklin, T.T. Mackie; C. van der Eijk, H. Schmitt). Jan Kerkhofs pleit voor meer Europees waardenonderzoek.

Tenslotte blijven er nog een aantal bijdragen over die moeilijk te klasseren zijn. Er zijn vooreerst twee korte en vage teksten, één over de perceptie van armoede (H. Riffault) en een vrij oppervlakkige sociaal-economische kaart van de lidstaten (J.F. Tchernia). M. Hewstone tekent voor hoe Eurobarometer data nuttig zouden kunnen aangewend worden om een informatiecampagne rond de EG op te zetten in een Engelse regio. Verdienstelijk, maar niet overtuigend. Wel lezenswaardig is D. Sidjanski's bijdrage. Hij vraagt zich af hoe de belangengroeperingen uit Zuid-Europa de overgang naar de democratie hebben verwerkt en hoe ze vervolgens hun weg hebben gevonden in de Europese Gemeenschap.

Zoals vaak bij huldeboeken zoekt de lezer vruchteloos naar een duidelijke lijn in dit lijvige boek. Een samenvattend hoofdstuk is er al helemaal niet. Toch zal Jacques-René Rabier ongetwijfeld opgetogen zijn met de enkele bijzonder interessante bijdragen. Wie door Europa en vooral door de Europese mens geboeid is, kan moeilijk aan dit boek voorbij.

Liesbet Hooghe
K.U. Leuven

.....

Democracy and Accommodation in South-Africa : between Hope and Despair

Donald L. Horowitz, ***A Democratic South Africa ? Constitutional Engineering In a Divided Society***, Berkeley : University of California Press, 1991, 293 p.

Arend Lijphart, ***Power-sharing In South Africa***, Berkeley : University of California Press, 1985.

When a specialist on ethnic politics like Donald L. Horowitz speaks his mind about South Africa, people listen carefully. And they are right. His book should be compulsory reading for policy makers in any ethnically divided society, not the least in the republics of the former Soviet Union.

From the outset Horowitz defines South Africa as a severely divided society, not only along racial lines but also on ethnic and ideological lines within and across racial groups. Ethnic and ideological divisiveness will therefore outlive apartheid. And this needn't be disastrous. *"Ethnic affiliations coexist very nicely with modernity all around the world. If the Québécois, the Basques, the Walloons, the Sinhalese, the Berbers, the Yoruba, the Ilocano, and the Kikuyu can all retain their ethnicity, why cannot South Africans equally belong to an array of ethnic groups, recognizing full well that, without precautions, interethnic competition can turn to severe conflict ?"* (p. 41). The remainder of the book is a long search for appropriate 'precautions' that could (a) prevent interethnic competition in South Africa from turning into severe conflict and (b) achieve this by democratic means.

South Africa is a highly complicated case. Several features put its democratic future in doubt. One is the need for carefully designed institutions to mitigate the conflicts of any severely divided society. Another derives from the possibly hegemonic aspirations of some of the contenders for power. Horowitz reviews the major plans that have been considered for South Africa. They are : binationalism with black and white nationalism, partition, the Zimbabwe model (majority rule, minority overrepresentation), consociation and bottom-up conflict solving.

His critique of the consociation model is worth stating at some length. This is not only so because a consociationalist solution for South Africa has been

forwarded by another prominent scholar of divided societies (Arend Lijphart), but also because his own recommendations start from there.

Arend Lijphart's scheme prescribes a broadly inclusive coalition; an executive that represents all the significant groups; internal autonomy, embodied in federalism if the groups are geographically separate and in the nonterritorial group equivalent of federalism if they are intermixed; minority veto on the most vital issues; elections based on proportional representation; proportional allocation of civil service positions and public funds to the significant groups. The divided society is governed by an interethnic cartel of ethnically based elites.

The consociational model has been widely criticized by other scholars (e.g. J. Steiner, B. Barry, M. Covell, L. Huyse) for its static rigidity, its inability to address conflict in severely divided societies, its poor democratic quality and even its legitimization of hidden mechanisms of power struggle or domination.

Horowitz does not go into discussing the quality of the specific features. His point is more fundamental: he argues that the precondition for consociational politics, the emergence of an elite cartel across ethnic lines, is unlikely to be met. *"There is no reason to think that politicians - especially electorally minded politicians - will behave in accordance with its rules and form such a cartel"* (p. 139). *"Perhaps the most important [flaw] is that the consociational model contains no mechanism [to induce the formation of an elite cartel]"* (p. 139).

He is wrong; there are two mechanisms, but he rejects both convincingly. First, Lijphart seems to presume that elites are more moderate than their followers because they are better aware of the dangers of polarization in a severely divided society. However, most studies show that ethnocentrism increases with education. *"There is little or nothing in the available South African studies to suggest a different conclusion"* (p. 140). Second, Lijphart expects a mitigating impact of an electoral system of proportional representation. PR makes the formation of coalition governments almost inevitable. Horowitz considerably weakens the accommodative power of proportional representation. First, PR is conducive to coalition governments, but not to all-inclusive coalitions. PR does not alter the classical logic of government and opposition. *"[I]t is possible that Blacks, even if somewhat divided, might nonetheless line up behind a party sufficiently to give that party*

more than half the seats so it could form a government alone" (p. 169). Second, "The mere need to form a coalition will not produce interethnic compromise". Evidence shows that proportional representation in severely divided societies is likely to lead to "coalitions of convenience", i.e. coalitions that were arranged merely to aggregate the number of parliamentary seats to more than 55 %, in order to form a government. Such coalitions are usually short-lived, fall apart over an ethnic issue and leave ethnic conflict worse than it was when they took office (p. 170-1).

The consociational model displays the same pitfall as most other models : it relies almost exclusively on constraints to intergroup conflicts, but pays scant attention to motivating the actors to accept those constraints. "Consociationalism comes down to statesmanship ... If the experience of severely divided societies shows anything at all, it is that statesmanship alone, statesmanship without tangible reasons, statesmanship without rewards, will not reduce conflict. Without incentives, statesmanship will be in short supply" (p. 176). Having stated the failure of constraints, Horowitz pleads forcefully for another approach : the use of incentives.

His argument runs as follows :

1. The problem of divided societies is a problem of exclusion and inclusion. Political engineering should secure the incorporation of ethnic minorities in the political game.
2. Political engineering should be based on internal incentives, not external constraints. Horowitz defines a constraint as "a rule that binds only because it was agreed to at the outset. It has no continuing binding force based on present interest". An incentive "binds because it is in the continuing interest of the actors" (p. 154). It seeks to change behavior of key actors, regardless of their personal feelings.
3. The strongest incentives are electoral incentives. "The electoral system is by far the most powerful lever of constitutional engineering for accommodation and harmony in severely divided societies" (p. 163).
4. "The choices are far more extensive than those implied by the simple dichotomy of proportional or plurality systems" (p. 165).

5. An electoral system that induces parties to exchange votes across group lines creates a tangible interest in moderation and compromise on inter-group issues. Put differently, politicians whose election depends partly on votes from other groups than the one they principally represent have reasons to be accommodative. Intergroup "*vote pooling makes statesmanship rewarding*" (p. 177).

6. To induce interethnic vote exchange, three elements are needed : party proliferation, ethnically heterogeneous constituencies, and electoral incentives that make vote pooling politically profitable.

Central to Horowitz' argument is the distinction between seat pooling and vote pooling. They could be described as two distinct party strategies to attain governing power in a situation where none of the parties has an absolute majority. Seat pooling refers to the attempt of parties to add their seats together, i.e. to make a coalition, in order to form a government. Vote pooling means that parties seek to exchange votes, i.e. to share their electorate, to seize governmental power.

An electoral system of proportional representation is conducive to multipartyism, and thus will make the need to form coalitions more urgent. PR promotes seat pooling, but it does not promote vote pooling. Horowitz then outlines three electoral paths to build in a strong dose of incentives for vote pooling. Two of them seem interesting not only for the South African society, but also for many other ethnically divided societies.

The first is to enact distribution requirements for electoral victory, over and above a plurality or majority of the votes. Requirements of geographical spread are the most common. Thus in the Nigerian presidential elections of 1983 the presidential candidate needed not only a plurality of the votes, but also 25 % of the votes in two-thirds of the states in the federation.

The second approach is to opt for preferential voting, a system that enables voters to list their choice of candidates in order of preference. Among different varieties Horowitz prefers alternative voting for South Africa. Candidates compete in single member constituencies. If no candidate attains an absolute majority of the votes, second and subsequent preferences of those voters whose first preferences is not one of the top two candidates are reallocated until a candidate obtains a majority. In severely divided

societies with ethnically based parties many elections will turn on second and third preferences. *"Parties that succeed in negotiating for second and third preferences will be rewarded. The price of a successful negotiation is intergroup accommodation and compromise. ... Under conditions of party proliferation AV is likely to produce governments committed to accommodative policies"* (p. 189-90).

Horowitz himself points at the limit of both electoral mechanisms. Thus the preferential system presupposes party competition and ethnically heterogeneous constituencies. It is less suited for societies where ethnic groups are to a large extent territorially concentrated. Examples are Flemings and Walloons, Czechs and Slovaks, Kosovo in Serbia.

But the conditions are much more restrictive; the author is inclined to gloss over them. The size of the ethnic groups should not be too unequal. This should not only be the case nation-wide, but also in a significant number - probably at least a majority - of the constituencies. High-tech gerrymandering seems imperative !

Vote pooling through a preferential voting system becomes especially difficult in two situations. First, consider a situation with only two ethnic groups. When the groups are almost equally strong, polarization between the ethnic groups may very well override intra-ethnic divergences. It may be politically more rewarding for a candidate to take a radical ethnic stand and bet on a narrow victory or else on the next election. When the numbers are clearly uneven, say 65 % - 35 %, even extensive vote pooling is not likely to make the minority candidate a challenger unless he is able to exploit divisiveness in the majority ethnic group. Many situations fall into this one-to-one pattern, e.g. Croats and Serbians in Croatia, Russians versus the indigenous population in the Balkan countries and in several Soviet or former Soviet republics, Protestants and Catholics in Northern Ireland, Basques and Spaniards in Basque country or Catalans and Spanish in Catalonia, Flemings and Francophones in the Brussels Region. Vote pooling is also hard to imagine when one large ethnic group coexists with several relatively small minorities. Only severe divisiveness in the larger ethnic group would induce some politicians to reach out to the ethnic minorities. But in most other cases, the small ethnic minorities will (at best) be left to themselves. This falls short of the 'political inclusion of ethnic minorities' Horowitz tries to pursue. This situation is fairly common, e.g. in Russia, France, some of India's states.

Conclusively, vote pooling through a preferential voting system is best suited for societies with multiple ethnic groups that are approximately of equal size: the average African (and to a lesser extent Asian) country and increasingly the Western inner cities. It seems less applicable to ethnonationalist challenges in the traditional Western world, most of Eastern Europe and the former Soviet empire. On the other hand, it may help to mitigate ethnic conflict at the local level there, say between Serbs and Croats in the ethnically heterogeneous areas of southern and eastern Croatia. All in all, the mechanism seems widely useful for ethnic conflict management, although its effectivity is reduced in certain situations.

Horowitz's model is grounded on a certain idea of ethnicity, the implications of which are not fully made explicit. The nationalist component has only minor importance in his idea of ethnicity, at least in this book. Consequently, his prescription for conflict management minimizes the aspirations of an ethnic group to have fair political representation (office holding and influence) and also full (exclusive ?) political authority. The source of this is of course the nation-state idea, which has established a direct link between cultural wellbeing and exclusive political control. Ethnic conflict is a matter of political inclusion and exclusion (Horowitz), but ethnic groups may very well value exclusion higher than inclusion. Vote pooling mechanisms are poorly equipped to channel strong nationalist aspirations, because their emphasis lies overwhelmingly on exchange and mutual dependency and less on autonomy; seat pooling techniques, with more autonomy and less dependency, seem more apt to channel nationalist aspirations; a combination of both may be a realistic option in many situations of ethnic conflict. Whether 'interethnic compromise' should rely more on exchange or more on non-interference, seems ultimately a political decision.

Horowitz's brilliant apology for electoral incentives, i.e. vote pooling, to ethnic accommodation sometimes takes on an unnecessary slightly behavioralist tone and seems to rely too confidently on one causal factor (electoral incentives), especially in chapter five on electoral systems. Even if the structural conditions are favorable, one can doubt whether political parties - and voters - will take their opportunity to increase their political leverage through ethnic moderation. It is probably too ambitious to try to exert nearly full control over the behavior of politicians and voters, and even more so through purely electoral incentives. Moreover, it might be somewhat exaggerated to state that "*only coalitions that rest on intergroup vote pooling, as well as seat pooling, have reason to be accommodative*" (p. 177).

When returning to the South African case, Horowitz is very well aware of the importance of other factors. In chapters one and three he reviews conflicting analyses of the South African situation and divergent interpretations of the meaning of democracy. Prejudices seriously inhibit interethnic negotiation on constitutional reform, which makes it highly unlikely that they would ever agree on a vote pooling system. Even if the latter were realized, the old prejudices would certainly further weigh heavily upon interethnic vote pooling negotiations.

Vote pooling, Horowitz realizes, should be complemented or rather secured by a carefully designed set of democratic institutions. These should combine two qualities : *"they should disperse power so as to avoid destructive conflict at the center and yet concentrate power sufficiently to cope with the country's urgent problems of inequality"*. Horowitz especially explains at some length the merits of presidentialism (alternative seat of power to parliament and arena for intergroup conciliation) and federalism (dispersion of conflict and power, elite socialization in conflict management) for South Africa. Federalism in South Africa cannot help to create ethnically homogeneous polities, because the minorities are territorially dispersed. But this scenario for a democratic South Africa remains mainly electorally-driven.

Realizing the formidable obstacles to democracy and peace, Horowitz must admit that *"the conclusion is inescapable that democracy is possible but improbable in South Africa. The institutions for democracy are available, but they are not likely to be adopted or, if adopted, made to work"* (p. 244). The last chapter tries to address this improbability. Two conditions are crucial. First, hegemonic aspirations of main political actors should be checked. And second, special attention should be paid to the process by which agreement is reached, because a constructive process considerably enhances the prospects for longevity of apt institutions.

Democratization, if it comes around, is likely to have a 'long-shot character'. Horowitz, ending on a positive note, cites a few promising factors. First, durable democratization is solidly anchored in party interests. Second, the current political dynamic seems to make possible the creation of a moderate, interracial middle around ANC and NP, flanked by racially exclusive extremes. Especially if the extreme black flank grows in support, Horowitz points out, it could become impossible for any (black) actor to gain electoral power alone. In that situation moderate parties on different sides of the racial barriers could help each other out at the margin needed for victory : an

interdependent middle would emerge and vote pooling would become profitable. If this fortunate situation is solidified with appropriate incentives, especially electoral ones "[d]emocracy then has, for the first time, a reasonable chance - certainly nothing more, but perhaps nothing less either " (p. 279).

Liesbet Hooghe
K.U. Leuven

.....
Centralizing and decentralizing trends in federal states. C. Lloyd Brown-John. University Press of America - Center for the Study of Federalism, June 1988, 418 p., ISBN 0-8191-6895-5.

In this book, some leading scholars present original essays analysing decentralizing and centralizing trends in the major federal countries worldwide and decentralizing trends in several unitary other countries.

The main thesis of this book is that many federal states become centralizing legislative 'powers' while others go in an opposite direction. 'Powers' in this context, means specifically that the constitutional and practical capacities to deliver public goods and services appears to have slipped towards central governments in many federal states while the reverse trend seems true in others.

Several states, usually considered highly centralized, were at various stages of devolving the delivery of public goods and services out to well-defined regional governments.

It is clear that if a small number of federal states were decentralizing then there are something instructive for centralized states as well. Conversely, the decentralisation could lead ultimately to desintegration of federal states.

The decentralization is understood as the devolution of legal powers and related administrative responsibilities to sub-unit governments in a state. One should look for evidence that the powers delegation is written in a document which has a constitutional value. More, the decentralization emerges from the transfer of program responsibilities through negotiations between levels of government.

