

*Revue du CENTRE D'ETUDE
INTERUNIVERSITAIRE
pour le FEDERALISME*

Fédéralisme et Démocratie

dans ce numéro...

- La pensée fédérale : retour aux sources, cheminement et conception contemporaine.
- La politique d'exportation dans la Belgique régionalisée.
- Canada : Vingt ans après, le Commissaire aux langues ne désarme pas.
- Political decision-making in Belgium.

TRIMESTRIEL - BRUXELLES X - 2ième ANNEE N°1 - AUTOMNE 1989 - ABONNEMENT : 500F
SECRETARIAT DE REDACTION & EDITEUR RESPONSABLE :
PROF. KRIS DESCHOUWER, RUE BREDERODE 13, 1000 BRUXELLES

AVANT-PROPOS

La réforme de l'Etat reste à la une de toutes les discussions politiques. La deuxième phase, notamment la communautarisation de l'enseignement et la régionalisation de Bruxelles, est analysée et évaluée par les commentateurs. La troisième - et dernière ? - phase fait l'objet de nombreux commentaires. La revue *Fédéralisme et Démocratie* y participe activement, comme en témoigne ce premier numéro bien étoffé de la deuxième année de parution.

Le rôle futur du Sénat est au coeur des débats. L'article de Luk Vermeire nous livre à ce propos un information de base fort utile. Il nous explique le processus de décision en Belgique et consacre une attention particulière aux rôles des parlements nationaux, régionaux et communautaires. D.L. Lenaerts examine l'organisation de notre politique d'exportation dans le cadre des nou-

velles compétences régionales en matière de commerce extérieur. Anne-Marie Georges a étudié les fondements philosophiques et politiques du fédéralisme et nous dresse le tableau d'une évolution en dents de scie. Finalement, nous publions le texte d'un exposé de M. D'Iberville Fortier, Commissaire aux langues officielles du Canada. Il nous livre un aperçu de la législation linguistique au Canada et nous explique le rôle du Commissaire dans ce domaine.

Cette deuxième année de la *Revue Fédéralisme et Démocratie* constituera une importante évolution sur le plan qualitatif. Non seulement avons-nous décidé d'améliorer la présentation de la revue mais nous préparons également quelques modifications à son contenu, qui doivent aboutir à une revue vivante, intéressante et de haute qualité. Le prochain numéro vous en dira davantage.

Prof. Dr. Kris Deschouwer,
Rédacteur en Chef

LA PENSEE FEDERALE :
RETOUR AUX SOURCES, CHEMINEMENT
ET CONCEPTION CONTEMPORAINE

Anne-Marie GEORGES

Un processus discontinu

Aborder la philosophie du fédéralisme, en suivre au fil des siècles l'édification revient à tenter d'approfondir le développement d'une idée et d'un mouvement, mais aussi d'une idée en perpétuel mouvement : l'exercice parfois déconcerte.

L'Histoire de la pensée fédérale ne se construit pas de manière continue. Des lignes confédérales unissant les cités de la Grèce classique à la naissance en 1787 sur la côte Est du continent américain du premier Etat véritablement fédéral, miracle d'équilibre issu d'une volonté éminemment pragmatique, en passant par l'alliance médiévale des premiers cantons helvétiques à la fin du 13ième siècle et les provinces de nos Pays-Bas liées jusqu'à l'invasion française de 1794 par un pacte quasi-fédéral, innombrables furent les éclipses de l'idée fédérale, les triomphes des impérialismes, unitarismes, absolutismes divers.

Au cours de l'Histoire, politologues, penseurs et philosophes, face aux tentatives d'union dans le respect des diversités tentent de se définir en fonction des réalités ambiantes qu'ils cherchent à influencer.

Il existe plus que des nuances entre les premiers balbutiements de l'antiquité et l'Etat fédéral contemporain. Le tronc commun pourtant existe, l'idée générale se manifestant en une grande diversité d'expressions. Contexte particulier, conjoncture, spécialisation conduisent les auteurs à mettre en lumière de manière parfois exclusive un aspect de l'ensemble. Aussi, l'idée fédérale au fil des siècles se présente-t-elle en une sorte de mosaïque. Ce développement désordonné, s'il fut à l'origine du retard de son succès rend néanmoins passionnante la recherche de son cheminement.

I. FONDEMENTS ET ESSENCE DE L'IDEE FEDERALE

“L'union différencie” - Teilhard de Chardin

L'antagonisme essentiel

De tous les antagonismes générateurs de conflits, il en est un qui par essence caractérise l'organisation politique de la société : l'opposition inhérente à l'être humain entre les principes d'autorité et de liberté. Si l'aspiration à l'autorité, la tendance à la hiérarchisation, à la domination est partie intégrante de la nature, la liberté relève, elle, du domaine de l'esprit, générant comportements individualistes, volonté de libre choix, établissement de liens délibérément consentis. Duel permanent entre ces deux principes, la politique oscille constamment de l'un à l'autre, entre particularisme et universalisme, voire, à l'extrême, entre isolement individualiste et absorption totalitaire.

Cette antinomie éternelle ne peut être résolue. La synthèse en est irréalisable et toute société politique se révèle conflictuelle.

L'union dans la diversité : une recherche d'équilibre

Toute organisation de la cité mettant fin au conflit étant impossible, il n'est d'autre solution, rejetant individualisme et collectivisme, que la promotion d'une conception politique conciliant libertés particulières et besoin d'organisation collective, instaurant un équilibre entre les deux forces antagonistes, entre unité et diversité et, partant, fondé sur le principe d'union, non d'unification.

Les premières tentatives en ce sens et les doctrines fédéralistes elles-mêmes naissent d'un constat analogue et du refus de trancher entre des valeurs également nécessaires : faut-il rejeter les différences au nom d'une unité souhaitée ? Pourquoi se condamner à l'insignifiance parce que l'on n'aspire pas à dominer ? Ainsi, le fédéralisme se refuse à détruire l'unité pour y substituer un “patriotisme” local mais aussi à accepter une unité laissant les composantes de l'Etat exsangues et sans pouvoir.

L'unité dès lors repose sur le respect des diversités et non sur l'absorption des identités. Là où l'Etat unitaire gomme les spécificités, exigeant une homogénéité totale, l'Etat fédéral se fonde sur le particulier et par cette voie, réalise son élargissement, sauvegardant les autonomies pour les dépasser. Le choix mutilant entre liberté et puissance est rejeté et l'union n'abolit pas l'originalité des entités unies.

Toutefois, l'Etat fédéral, à la recherche d'un équilibre, reste la proie d'une tension permanente, et soumise aux contradictions existentielles.

Aussi, lorsque les cellules, oubliant leur vocation commune, tendent à se diviser, le fédéralisme rassembleur exalte le pôle unioniste. Si par contre l'unité, centralisatrice, tente de niveler les composantes, le système alors défend les diversités, gages même de son unité.

La formule fédérale s'impose dès qu'au sein d'un espace géopolitique cohérent se fait jour une opposition entre les nécessités de l'union et le souhait de maintenir les particularismes. Mais la fédération est bien davantage que l'addition de ses entités. Plus riche que la somme de ses parties, par la connaissance et la reconnaissance d'autrui, elle accomplit les autonomies dans la solidarité.

Un Etat de droit édifié sur base d'un contrat entre hommes libres

Le vocable lui-même, fédéralisme, se rattache aux termes "foedus", alliance, association et "fides", foi jurée, parole librement engagée. L'Etat fédéral en effet naît d'un contrat impliquant communication et consensus, concept de bienveillance mutuelle et de médiation, de relation multilatérale. Transcendant cependant le niveau d'une simple alliance ou d'un traité, par nature fragile, le pacte fédéral, liant les contractants par une confiance dans la valeur, la profondeur et la durée de leur engagement, n'est ni une juxtaposition d'intérêts immédiats ou d'objectifs conjoncturels, ni une aliénation des parties. Il implique loyauté dans la clarté et donne à chacun l'assurance de rester soi-même.

Car ce lien est unitaire et distinctif ; la volonté de vivre ensemble et sa réalisation sont des actes d'hommes libres, corollaires à la reconnaissance d'une existence propre. Libres au départ, les entités fédérées doivent le demeurer ; leur union voulue et consentie implique en outre une construction ascendante de l'Etat.

La prédominance de l'Intérêt général

Se fédérer, c'est également décider d'abandonner une partie de son pouvoir, explicitement définie. Car la fédération ne s'établit pas entre Etats souverains dès lors investis d'une autorité illimitée, toute prise de décision exigeant dans ce cas l'application du principe de l'unanimité et la reconnaissance du droit de veto, caractéristiques des pactes confédéraux.

Au contraire, la fédération est à la fois une et multiple.

L'alliance n'est fédérale que fondée sur la volonté de mise en commun des matières d'intérêt général, celles-ci primant les intérêts particuliers. Aussi se révèle primordiale la création en son sein d'une autorité supérieure investie de la gestion des matières intéressant l'ensemble de l'Etat, habilitée à prendre toute décision en ces domaines. L'Etat central, ou fédéral est un lieu de rencontre doté d'une personnalité propre ne se confondant pas avec celles des entités fédérées.

Suivant le principe d'exacte adéquation, chaque fonction pouvant y être prise en charge est exercée par le niveau de pouvoir le plus bas possible, les Etats fédérés ne déléguant à l'autorité supérieure que les compétences communes qu'ils ne peuvent exercer eux-mêmes. Ainsi le respect de l'autonomie des composantes est-il assuré dans leur sphère de pouvoirs.

Le Caractère divisible de la souveraineté

L'"Imperium" romain, centralisateur et unitaire balaya pour plus d'un millénaire les tentatives pré-fédérales de la Grèce classique. A l'empire romain souverain succédèrent en Occident les souverainetés absolues de l'Empire et de la Papauté.

Le Moyen-Age finissant consacre le déclin de la souveraineté de l'Empereur par l'"émiettement médiéval" et de celle du Pape confrontée à la Réforme. Alors, des légistes férus de droit romain s'inspirèrent de son caractère centralisateur et naquirent les Etats unitaires, sous la coupe de monarchies investies d'une souveraineté de droit divin. Toute tentative de division territoriale fut soigneusement réprimée, évitant ainsi une "régression vers une fragmentation médiévale".

Le règne de l'autorité absolue va-t-il se dissoudre en Europe sous la poussée révolutionnaire qui en 1789 secoue la France, au nom de la liberté ? Hélas, la souveraineté, apanage du peuple très vite qualifié de Nation devient dès lors souveraineté de l'Etat-Nation "un, indivisible, sacré et homogène".

Le 20ième siècle lui-même, et parfois au nom même de la démocratie ou souveraineté du peuple est la proie de bien des abus entraînant l'avènement d'Etats totalitaires.

Tel fut, tel est encore, rapidement brossé en un raccourci forcément sans nuances le triomphe du principe d'autorité sur celui de liberté. Telle fut aussi l'origine du nationalisme si solidement enraciné dans les esprits.

Tous les types de fédéralisme, associations médiévales, prérogatives régionales prônées par Montesquieu, "ligues européennes de la paix" chères à Kant, Etat fédéral moderne sont une recherche d'alternative, une réaction à l'autoritarisme de l'Etat-Nation. Aussi, toute tentative d'édification d'une organisation fédérale à partir de sentiments nationalistes est-elle une contradiction en soi.

Au delà des essais, échecs et succès, la constante de la pensée fédéraliste naît de la certitude partagée par tous ses théoriciens que *l'Etat n'est pas une réalité suprême, transcendante, souveraine, totalement distincte des multiples expressions sociales de ses composantes*. L'institution politique n'est pas l'appareil d'exécution d'un individu, d'une idéologie, d'une classe, d'une ethnie. L'Etat fédéral appartient à tous, représente le lien actif et le lieu géométrique de l'ensemble de la société.

Il y a donc plus que des affinités entre fédéralisme et démocratie.

En clair, le fédéralisme consacre le caractère divisible de la souveraineté. L'essence même de la fédération naît de la division du pouvoir, sous le contrôle démocratique des populations. A l'idée unitaire de la Nation, il oppose une réalité pluraliste, rejetant le langage de la souveraineté pour celui de l'autonomie d'entités multiples dans le cadre de notions positives d'autorité politique. A la conception paternaliste et directive de l'autorité, il répond par une organisation ascendante des pouvoirs ; aux nations souveraines, il préfère les associations territoriales, démultipliant les lieux de décision et réglant les conflits le plus près possible du citoyen.

La distinction essentielle, fondamentale entre Etat-Nation et Etat fédéral réside dans leur conception respective du pouvoir. Dans un cas il revêt un caractère d'absolu ; dans l'autre, il est relatif, instrumental, partagé, justifié par les seuls objectifs poursuivis.

II. LE FEDERALISME AU FIL DE L'HISTOIRE

En un sens, l'Histoire du fédéralisme se confond avec celle de l'émergence de l'être social. Si le terme fut utilisé fort tardivement, son contenu s'est imposé,

siècle après siècle, au départ des antinomies, des conflits, des oppositions nées au sein des sociétés politiques, suite à l'inévitable tension entre les concepts de pouvoir absolu et de respect des particularismes. Car la coexistence des deux théories divergentes remonte à l'aube même de l'Histoire de l'Occident.

Les termes de l'alternative sont simples : soit la société est homogène, ses composantes étant soumises aux mêmes règles déterminées par un unique centre de décision ; soit le pouvoir reste l'apanage de l'ensemble du corps social et s'exerce seulement là où un besoin engendre la création d'une compétence. Dans cette éventualité, se pose une question cruciale : quel arbitre tranchera les inévitables conflits entre souverainetés égales ?

Les réponses à ces problèmes fondamentaux donnent naissance à des solutions variées et contradictoires. En fait, les réalisations de l'Histoire politique, en fonction de la théorie privilégiée, se rattachent à deux catégories:

- Les cités tentent de vivre pour elles-mêmes, préservant l'autonomie de leurs membres et s'unissant à d'autres entités libres elles aussi par des liens fonctionnels et révocables. Telles furent les démocraties autarciques, vulnérables par nature.
- Ou alors, une dynastie, une classe, un homme exercent leur domination sur des peuples dépouillés de leurs institutions propres, fondus en une masse unique. L'autorité n'a de compte à rendre à personne ni à l'intérieur ni à l'extérieur de ses frontières. Telle est l'image de l'impérialisme centralisateur, dominateur et conquérant mais se révélant fragile lui aussi, une fois confronté à ses semblables.

Dans les deux cas, la solution appliquée est décevante : les cités libres engendrent médiocrité ; à la gestion du pouvoir absolu, ne participent que quelques privilégiés. Les Etats Nations modernes cumulent les deux désavantages : trop étendus pour offrir une réelle participation démocratique du citoyen au pouvoir, ils n'atteignent pas les dimensions minimales permettant à l'être dominé de puiser une compensation dans un sentiment de puissance.

Première ébauche fédérative : les ligues de la Grèce classique.

Elle-même constituée d'un ensemble de villages, la cité Grecque est portée à découvrir l'idée fédérale. L'objectif cependant est encore bien limité : l'union dictée par les impératifs de la défense du territoire n'a d'autre but que de préserver la paix et les potentialités commerciales. Décrivant les liens entre

Athènes et ses alliés, Aristote plaide en faveur d'une alliance préservant l'autonomie des parties contractantes. Il n'est pas question d'association fédérale, mais d'une ligue contre les ennemis d'Athènes, oligarchie militaire centralisée de Sparte et despotisme de la Perse. Déjà pourtant, émerge la volonté de s'unir pour rester soi-même, sans aliéner les libertés et dans le respect de celles d'autrui. Se créent ainsi des organes communs au sein desquels les cités jouissent des mêmes droits et devoirs. Bien entendu, ces unions à caractère fédératif plus ou moins poussé honorant les concepts de liberté et de droit, d'unité et de pluralité, revêtent un caractère confédéral (Koina). L'idée, encore embryonnaire, de fédération (Sympolitias) se développe pourtant dans certains cas particuliers.

Cependant, les tendances particularistes grecques ne survivent pas à la volonté d'universalisme de l'Empire romain.

L'Imperium ne se soucie nullement de conceptions de ce type. A cet impérialisme succédera en Occident ceux de l'Empire romain germanique et de la Papauté.

Le système féodal et la montée des particularismes

Mais peu à peu s'impose la féodalité. Malgré son caractère péjoratif, celle-ci constitue en quelque sorte une tentative inconsciente, incohérente consacrant en un certain sens une pluralité des pouvoirs. Ethymologiquement, le vocable se rattache lui aussi au "foedus". Toutefois, privatisant le rapport politique, le serment féodal se réalise d'homme à homme. Dominé par une caste militaire le féodalisme ignore toute espèce de système délibératif.

Au déclin de cette époque médiévale correspond une montée des particularismes territoriaux. L'universalisme ne fait plus recette. L'empire en tant que seul Etat souverain est mis en cause et l'empereur, autrefois "Caesar" devient "Primus inter pares". Bien que conservant son caractère unitaire, l'empire romain germanique accepte l'existence en son sein des particularismes.

Le mouvement communal

Au 13^{ème} siècle, en parallèle s'épanouit - en France notamment - le mouvement communal, la commune correspondant à l'origine à une fédération de familles et de corporations. Cependant, une telle initiative n'avait de chance de réussite que dans la formation, de proche en proche d'une union fédérale

évitant les tendances centrifuges. A défaut d'une démarche de ce type, l'indispensable pouvoir central s'établit non pour préserver et protéger les diversités mais pour les niveler.

A la même époque, face à l'émiettement médiéval, des juristes férus de droit romain allaient jeter les bases des monarchies de droit divin, absolutistes et centralisées. La France, l'Angleterre se rallieront à leur théorie, absorbant les prérogatives de la noblesse et du clergé, s'arrogeant tout pouvoir sur le peuple et se libérant de toute influence internationale.

Les confédérations d'hommes libres : Suisse et Pays-Bas

Cependant, aux frontières de l'empire germanique subsistent des régions animées d'une volonté d'indépendance ; les Pays-Bas et les cantons helvétiques, héritiers d'une autonomie conquise au Moyen-Age.

Dès le 13^{ème} siècle se forment les "confédérations d'hommes libres".

Face aux prétentions d'une famille décidée à étendre sa domination vers les cols alpins, se crée en 1291 la confédération de trois républiques montagnardes helvétiques, s'unissant pour, ensemble, défendre leurs libertés. Au sein de cette confédération s'instaure une procédure d'arbitrage destinée à intervenir lorsque l'un des confédérés refuse de se soumettre à la décision de l'ensemble. Le pacte déjà consacre "l'égalité des inégaux", protège les autonomies, concilie libertés et union. Il est l'amorce d'une fédéralisation progressive d'entités plus nombreuses au fil des siècles et préfigure déjà la Suisse fédérale du 19^{ème} siècle.

Une seconde confédération, issue du communalisme, s'épanouit dans nos Pays-Bas et aboutira à la création des Provinces Unies. Cette ébauche de fédération s'édifie ici sous l'égide d'une dynastie ambitieuse. Se heurtant à la volonté des comtés et duchés, les Bourgogne devront composer. En découle un système d'union personnelle, sorte de monarchie confédérale. Le prince gouverne en tant que comte, duc, seigneur de chaque Etat. Des institutions communes se créent, recueillant l'assentiment des composantes. Suite au soulèvement contre l'intolérance de Philippe II, en 1565, se produit la déchirure. Cependant, tant les sept provinces du Nord (union d'Utrecht, 1579) que celles du Sud conserveront leur structure associative jusqu'à l'occupation française, plus de deux siècles plus tard.

La confédération des Républiques helvétiques et les Provinces unies constituent des systèmes pré-fédéraux, ne possédant nullement la caractéristique fondamentale de l'Etat fédéral : Provinces, cantons, états, villes libres de ces entités proclament leur souveraineté.

Car la conception de la souveraineté, unitaire à cette époque, n'accepte pas l'idée d'une division du pouvoir territorial entre gouvernements central et locaux. Ainsi, les gouvernements communs ressemblent-ils à des conseils d'alliés, des assemblées d'ambassadeurs, et quoique déléguant une certaine autorité à leur conseil central, les composantes se réservent le pouvoir de décision final. Si le niveau de la simple alliance est dépassé, la notion d'Etat à part entière n'est pas encore réellement atteinte.

L'Idee fédérale dans la révolution française

Le mouvement spontané de 1789 est en fait fédéraliste. Montant de la base, il revendique un maximum d'autonomie assorti d'une volonté d'unité, affirme une conception anti-absolutiste et le caractère contractuel du pouvoir.

Cet aspect de l'épopée révolutionnaire française est rarement évoqué parce que générateur d'ambiguïtés. Les meneurs de la révolution, eux, ont d'autres idées et le mouvement fédéraliste est ardemment combattu : des subventions sont accordées en 1793 à un groupe de jacobins chargés de créer un journal intitulé "*L'anti-fédéraliste*".

La Terreur pourchasse les tenants de la thèse fédérale, les textes de l'époque retenant même la condamnation pour "crime de fédéralisme".

Le mouvement écrasé, l'Etat-Nation triomphe, souverain et réducteur.

La convention de Philadelphie ou la naissance de l'Etat fédéral et les Etats fédéraux contemporains

Oeuvre de praticiens, fruit du pragmatisme, née de la conscience d'une communauté d'intérêts et de la volonté de créer l'union la plus solide dans et par l'autonomie la plus large, la constitution des Etats-Unis d'Amérique, en 1787 consacre la naissance de l'Etat fédéral, un Etat différent de tous ceux qui l'ont précédé, un système soupçonné par les Grecs, ébauché par les Helvètes, rendu viable par les Américains.

Echaudés par l'échec des tentatives de confédération basées sur des alliances partielles et supposées durables, les délégués des treize anciennes colonies anglaises réunis à Philadelphie afin de décider de leur avenir participent à des débats animés entre unitaristes, confédéralistes, fédéralistes. L'assemblée est houleuse et l'entente compromise lorsque Franklin développe une proposition connue sous le nom de "Grand Compromis", fondement de la constitution fédérale des Etats-Unis et de celles des pays qui s'en inspireront par la suite.

Réconciliant les tendances opposées des tenants d'un Etat central investi de pouvoirs comparables à ceux du gouvernement anglais et des promoteurs d'un contrat correspondant à la notion confédérale en honneur à l'époque, Franklin imagine un congrès fédéral composé d'un Sénat représentant chaque Etat fédéré de manière égale et d'une chambre élue proportionnellement à la population de l'ensemble des Etats. Ainsi se crée un nouvel équilibre des pouvoirs, sauvegardant la liberté des parties et la cohésion de l'ensemble. L'égalité était née entre la souveraineté des Etats et celle du peuple.

Le texte issu de la convention est une combinaison, travaillée article par article de deux types de pouvoirs territoriaux différents. L'Etat national doté d'assemblées législatives, d'un exécutif, d'un organe judiciaire, conçoit, réalise et interprète ses lois. L'idée de traité, de pouvoirs délégués est préservée par le concept de la ratification par les Etats, par l'existence de véritables pouvoirs au niveau intermédiaire et la limitation des compétences de l'Etat central, par la structure du Sénat et la possibilité octroyée aux Etats d'avoir recours à une cour suprême, agissant en quelque sorte comme un arbitre "international". Le système se fonde sur l'équilibre et le contrôle (checks and balances).

La Suisse, en 1848 se dotera d'une constitution proche de celle des Etats-Unis. Le Canada, l'Australie et après 1945, la République fédérale d'Allemagne et l'Autriche, sans oublier de nombreux pays autrefois colonisés s'organiseront en fédérations.

Le fédéralisme européen, pas à pas, s'efforce aujourd'hui de s'édifier, en dépit des résistances de ses Etats-Nations, et un processus de fédéralisation est en projet ou en cours de réalisation dans un certain nombre de pays.

III. PENSEURS ET PHILOSOPHES : PRES DE QUATRE SIECLES DE CONTRIBUTION A L'IDEE FEDERALE

L'objectif poursuivi n'est pas d'entreprendre l'exégèse des théories développées au cours de près de quatre siècles, mais bien de tenter de dégager les

apports positifs des philosophes et politologues concernés par l'idée fédérale, compte tenu de leur époque et de son contexte idéologique.

Les premiers "fédéralistes" modernes sont essentiellement d'origine germanique. On abordera brièvement à cet égard les théories avancées par Althusius, Hugo et Leibniz au 17^{ième} siècle et, à la fin du 18^{ième} siècle par Emmanuel Kant.

Cependant, de Montesquieu à de Tocqueville et P.J. Proudhon et jusqu'aux personalistes du 20^{ième} siècle, la France centralisée foisonne de théoriciens du fédéralisme. Si éloignés des réalités fédérales, ils sont conduits à en étudier les principes dans la seule perspective philosophique. Ceux qui vivent le fédéralisme y sont moins prédisposés, ayant reçu en héritage ce que d'autres cherchent à obtenir.

Ainsi les Américains créateurs de l'Etat fédéral moderne, enclins au pragmatisme éprouvent peu le besoin d'en approfondir la philosophie. Si Hamilton et Madison publièrent leurs célèbres cahiers ("*The Federalist*") au cours des années suivant la convention de Philadelphie, contribuant ainsi à la prise de conscience d'une pensée politique, leur objectif premier fut de convaincre leurs concitoyens du bien fondé du système adopté.

Plus près de nous, Calhoun (19^{ième} siècle), Henry et William James (fin 19^{ième} - début 20^{ième}) se consacrent aux aspects religieux et métaphysiques de la pensée fédérale. Dewey (20^{ième} siècle) se livre à la philosophie pure et l'oeuvre de Martin Buber qualifié par ses compatriotes de "fédéraliste utopique" se caractérise par un retour aux sources bibliques. En raison de leur caractère spécialisé, les travaux de ces cinq philosophes ne seront pas abordés dans le cadre de cet article.

Brièvement, on peut considérer toutes les interprétations avancées aux 16^{ième}, 17^{ième} et 18^{ième} siècles comme fondées sur la recherche d'une doctrine anti-souveraineté, alternative à l'Etat-Nation en pleine expansion. La pensée fédérale moderne voit le jour après 1787 et s'épanouit après 1850.

LES PENSEURS GERMANIQUES

Althusius (1557-1638)

Voisin des Provinces-Unies, influencé par leur mode d'organisation politique, Althusius, calviniste, professeur à l'université de Bâle et plus tard figure

politique dominante de la cité d'Emdem (Nord-Ouest de l'Allemagne) publiée en 1603 son traité majeur : "*Politica Methodice Digesta*", objet de controverses innombrables au-delà même du 18^{ème} siècle et après sa réédition en 1932 par Carl Friedrich.

La théorie d'Althusius se fonde sur un concept symbiotique de la société : les hommes s'associent pour subsister et prospérer. Les corps sociaux, tout comme les individus possèdent une personnalité, sont sujets de droit, jouissent des libertés nécessaires à leur épanouissement mais ne pouvant empiéter sur celles d'autres groupes. Ces communautés, locales, peuvent assumer les tâches élémentaires. Des associations volontaires, fonctionnelles ou territoriales répondent à des besoins plus complexes. Leur rôle étant également limité, elles s'associent à leur tour. Naît ainsi en dernier ressort la communauté publique couvrant l'ensemble des activités humaines (*Universitas*).

Le terme "Symbiosis", vie en commun et participation de chacun aux activités socio-politiques de la communauté couvre toute association se développant depuis la famille en une progression graduelle jusqu'à l'univers lui-même, le monde se composant d'entités privées et publiques. Au sein de chacune d'elles, la majorité décide de ce qui est bon pour l'ensemble, ceci ne concernant pas chaque individu. Si l'autonomie existe bien, le chef de toute communauté est cependant désigné par le pouvoir universel : l'empereur.

L'originalité d'Althusius, sa contribution à l'idée fédérale se résument à quelques concepts précis :

- Les communautés s'unissent librement, sans ordre provenant d'une autorité ;
- La base de la société est donc contractuelle, le pacte est le fondement de toute relation humaine et s'inspire d'une volonté de vie en commun dans le respect des autonomies ;
- Les relations sont caractérisées par un besoin de communication et un système de consensus. Le concept de vie commune implique tolérance et bienveillance ;
- Le pouvoir est ascendant, se compose d'une pluralité de corps sociaux. L'Etat est le résultat des forces agrégatives et en est la clef de voûte. Althusius, partisan de l'unité dans le respect des autonomies conçoit l'Etat comme un lieu d'arbitrage suprême et non comme une cause première (cohésion symbiotique des forces centrifuges).

In fine pourtant, il semble bien que l'aboutissement du "fédéralisme" althusien consiste en une unification. En fait, influencé par la conception d'une souveraineté indivisible en honneur à son époque, il ne peut concevoir l'idée même d'un partage territorial des pouvoirs. Tout fédéralisme à son sens est inadéquat en l'absence d'une autorité centralisée.

Hugo

Dès 1661, Hugo différencie la confédération, (issue d'un contrat engageant les parties en l'absence de tout pouvoir supérieur, chaque Etat demeurant souverain et toute décision nécessitant l'application du principe de l'unanimité) l'Etat décentralisé réservant de droit tous les pouvoirs à l'Etat lui-même et la fédération. Ce dernier concept n'est pas encore complètement formulé. La définition pourtant en est fort claire et, dans l'esprit de l'époque assez surprenante : la fédération consacre une division territoriale des pouvoirs entre deux formes d'Etats ("un double gouvernement"). Ce partage entre les "gouvernements les plus élevés" et les "gouvernements moins élevés" se réalise de telle sorte que le niveau supérieur gère les matières d'intérêt commun, le niveau inférieur se réservant les pouvoirs de nature "régionale". A chaun, écrit Hugo, on peut assigner la part qu'il peut le mieux administrer et est requise par sa finalité même.

Bien entendu, l'étendue du pouvoir réel de l'empire à l'égard de ses "gouvernements inférieurs" n'est pas défini. Qu'il lui soit ou non loisible de décider en dernier ressort et d'exercer sa contrainte sur les Etats n'est pas précisé.

Il est remarquable cependant qu'un penseur du 17^{ème} siècle découvre déjà le principe de division de la souveraineté, assorti de celui de subsidiarité.

Leibniz (17^{ème} siècle)

Le premier, Leibniz distingue le concept de suprématie de celui de souveraineté. La suprématie appartient à l'empire. La souveraineté est "comparative" et non "superlative".

Le souverain est maître en son fief, même s'il reconnaît la suprématie impériale : "Le droit de commander sans être soi-même sujet à recevoir des ordres est appelé majesté et appartient à l'empire".

Contrairement aux principes appliqués par la confédération, l'Etat fédéral, pour Leibniz implique l'existence d'une administration disposant d'un certain pouvoir sur les Etats membres.

Kant (fin 18ième siècle)

L'éminent philosophe ne sera cité qu'en raison de son point de vue singulièrement proche des considérations ayant présidé, il y a plus de quarante ans, au premier accord européen. Pour Kant, un fédéralisme international est essentiel à la stabilité des Etats. Son "foedus pacificum", plus solide et plus durable qu'un traité, se donne comme objectif de mettre fin à toute guerre.

Par contre, il est plus que douteux que Kant ait été favorable au fédéralisme en tant que mode d'organisation interne d'un Etat. A cet égard, il propose une séparation des pouvoirs mais non une répartition territoriale des compétences. Partisan de l'Etat-Nation il ne pouvait concevoir en son sein nulle division de la souveraineté. Ainsi, sans être fédéraux, les Etats, dans la pensée Kantienne ont besoin d'un fédéralisme international.

L'IDEE FEDERALE EN FRANCE - 18ième siècle

Montesquieu

"*De l'Esprit des Lois*", édité en 1748 affirme la nécessité de petits Etats à même d'éviter toute destruction venant de l'intérieur ; des dimensions supérieures sont néanmoins indispensables, permettant de résister à toute agression extérieure.

Aussi Montesquieu envisage-t-il l'idée de "Républiques fédératives", pratiquant la séparation des pouvoirs, capables de concilier les faibles dimensions des républiques et l'étendue du territoire, source de la puissance des monarchies.

Le modèle correspond à une combinaison d'égaux unis dans un but commun de protection mutuelle.

Implicitement seulement car l'idée n'est nullement affirmée clairement Montesquieu reconnaît et accepte une souveraineté divisible : proscrivant le principe de l'unanimité lors de prises de décision, il prône l'intervention de la fédération dans les affaires des membres lorsque ceux-ci s'écartent des règles établies et adoptées en commun.

En fait, Montesquieu collabore à l'idée fédérale par les questions soulevées dans son oeuvre plutôt que par les solutions, à peine suggérées.

1787 - LA CONSTITUTION DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE, OU L'AVENEMENT DU FEDERALISME DECRIT PAR HAMILTON ET MADISON

Lorsque nait de la Convention de Philadelphie, le premier Etat vraiment fédéral, reste à réaliser une tâche complexe et essentielle : rallier à la nouvelle constitution les treize Etats, obtenir sa ratification. Hamilton, délégué de l'Etat de New-York à la convention, conscient de la division profonde régnant dans cet Etat, entreprend une campagne : "*The Federalist papers*" - il y en eut plus de 85 -, oeuvre d'Hamilton, rejoint par Madison et Jay, n'ont d'autre objectif que de gagner un combat.

Hamilton, et ses amis, avec précision exposent les différences entre Fédération, Etat unitaire, Etats souverains associés en confédération.

La Fédération n'est pas unitaire et ne représente pas non plus la résultante d'une juxtaposition de composantes. A la fois l'un et l'autre, elle est donc d'une essence différente. Car ni les Etats-membres, ni l'Etat Fédéral ne sont l'autorité dernière. La communauté constituante est le peuple. L'Etat fédéral défend l'intérêt général contre les égoïsmes tandis que les pouvoirs locaux connaissent et préservent les besoins de leurs populations.

"*The Federalist*" décrit les avantages du bicaméralisme, explique la nécessité d'une cour suprême, insiste sur la division territoriale des pouvoirs et le mécanisme de délégation de compétences à l'Etat fédéral. Droits des Etats et puissance fédérale sont l'objet de commentaires précis.

Plus qu'une philosophie, ces documents expliquent le nouveau système proposé, en détaillent rouages et mode de fonctionnement. Aujourd'hui encore "*The Federalist*" constitue la Bible de bien des tenants du fédéralisme.

LES 19ième ET 20ième SIECLES EN FRANCE

Alexis de Tocqueville

A. de Tocqueville, observateur des systèmes institutionnels de la Suisse et surtout des Etats-Unis d'Amérique contribue à faire connaître l'idée fédérale en France. Cependant, non seulement il ne la propose pas comme remède au centralisme français, mais l'estime même non applicable à l'Europe.

La question fondamentale pour de Tocqueville quittant la France pour les USA est de savoir si l'exercice de la démocratie est réellement possible. S'il

approfondit, décrit, commente le système institutionnel américain, sa contribution à l'idée fédérale réside principalement dans ses commentaires sur son aspect démocratique.

“*De la Démocratie en Amérique*” publié en 1835 est éclairant à ce sujet : La liberté démocratique vécue aux Etats-Unis n'est pas une abstraction permettant à chacun de se prononcer de temps à autre sur le bien et le mal en soumettant la décision finale à l'implacable loi du nombre.

Elle n'a de réalité que si, chaque jour, les communautés de toute espèce formant le pays décident elles-mêmes de leurs affaires, ne s'en remettant à une autorité plus large, toujours sous leur contrôle que pour suppléer à ce qu'elles ne peuvent faire par elles-mêmes.

La démocratie est faite de libertés associées et d'associations de libertés. Telle est la réponse apportée par les institutions américaines.

“L'Union, écrit de Tocqueville, est libre et heureuse comme une petite nation, glorieuse et forte comme une grande l”.

Pierre-Joseph Proudhon

“Le 20ième siècle ouvrira l'ère des fédérations ou l'humanité recommencera un purgatoire de 1000 ans”

Anarchiste au sens originel du terme, c'est-à-dire refusant troubles sociaux, violence et refus d'obéissance, rejetant l'exaltation irrationnelle au nom d'une dignité humaine faite de liberté et de raison, Proudhon au début de son oeuvre considère l'anarchie comme un régime établissant l'ordre social en absence de tout gouvernement, la subordination d'un être à un autre n'étant pas acceptable.

Sa conviction se fonde sur trois sources :

1. les relations sociales peuvent être objet d'une science rigoureuse éliminant la nécessité de lois édictées par l'homme ;
2. comparée à la production économique, toute autorité politique est stérile. Le politique devrait dès lors être absorbé, réduit à l'ordre économique, la hiérarchie et l'autorité étant remplacées par les relations de productivité et de commerce ;

3. le règne exclusif d'une justice sociale commutative devrait faire l'objet de contrats établissant une réciprocité de services et d'échanges rigoureusement égaux, sans nécessité aucune d'intervention extérieure.

L'évolution de la pensée proudhonienne ne peut être étudiée dans le cadre présent, aussi les commentaires suivants se limiteront-ils aux idées exposées dans l'oeuvre de la maturité, éditée en 1863. A cette époque, Proudhon a renoncé aux deux premiers principes inspirateurs de son anarchisme ; il restera convaincu cependant jusqu'à sa mort du bien-fondé de l'application d'une justice sociale commutative.

"Le Principe fédératif" en 1863 dénonce le manque de démocratie au sein même d'un Etat unitaire prétendant la pratiquer. A un tel Etat, centralisé, impérialiste, le peuple apporte ses suffrages et les mandataires ainsi élus par une élection indivisible produisent une assemblée elle aussi indivisible, légiférant comme le ferait un individu, détenant les pouvoirs de toute la nation, décidant et exécutant sans tenir compte des réalités locales. Ce n'est plus un gouvernement fait pour le peuple, mais un peuple fait pour le gouvernement. Le citoyen est dépossédé de sa dignité.

En conséquence, des entités à dimension humaine sont indispensables, assurant liberté et participation. Ainsi l'autorité détruit la liberté. Aussi Proudhon propose-t-il l'instauration d'un équilibre entre ces deux tendances - autorité et liberté - antagonistes et éternelles, sources d'un duel permanent obérant le fonctionnement des systèmes politiques. La synthèse de principes opposés en un principe supérieur étant irréalisable, le problème essentiel consiste à créer l'équilibre entre les deux tendances antinomiques ; il leur faut à cet effet se soumettre à un règlement les forçant à se respecter. Le conflit se résoudra donc pas le biais d'un système contractuel : l'organisation fédérale, conférant des droits aux deux parties de façon égale. Il s'agit en fait d'un fédéralisme fondé sur un contrat social créant une unité au sein de laquelle les relations entre l'Etat et ses parties s'harmonisent, limitant et "régulant" les conflits.

Quant au mode de répartition des pouvoirs au sein d'un Etat fédéral, le principe en est clairement énoncé : "Le principe fondamental des philosophies autonomistes consistant à ce que dans un tout hiérarchique, chaque fonction qui peut être exercée au niveau le plus bas doit l'être à ce niveau à moins d'entraîner la dégénérescence du système."

Le 20^{ème} siècle : l'école personaliste

Refusant de limiter la théorie fédérale à sa perspective politique, “une telle démarche revenant à mutiler le fédéralisme”, un courant de pensée né dès 1920, propose son extension à tous les aspects de l'activité humaine.

Le mouvement personaliste regroupe des auteurs d'origine, d'idéologie, de religion, d'éducation différentes unis dans la conviction de la valeur de la personne humaine, origine de toute philosophie politique et sociale. Le pluralisme du mouvement se révèle à travers ses adhérents eux-mêmes : s'y rattachent ainsi E. Mounier, Dandieu, J. Maritain, D. de Rougemont, R. Aron, A. Marc.

La théorie personaliste établit un équilibre entre les quatre tensions dialectiques propres à l'être humain : le monde, l'entourage, la société, la destinée.

Rejetant individualisme et collectivisme, elle les remplace par les notions de personne et de communauté pluraliste.

Ce pluralisme doit être structuré, relativisé : groupes et institutions n'ont pas de valeur absolue. Le personalisme englobant les conflits en une synthèse, les contourne et les intègre. Une telle pensée conduit au fédéralisme : L'accomplissement personnel exige autonomie et liberté, et se réalise dans le cadre de groupes autonomes. Autonomie et liberté sont limitées par celles d'autres groupes. La souveraineté absolue n'existe donc pas. Seule une coopération entre centres de décisions indépendants et une restructuration de la société engendre une civilisation d'hommes libres et responsables. Les questions d'intérêt commun aux groupes autonomes sont dévolues au pouvoir fédéral, les pouvoirs politiques, économiques, sociaux, culturels se répartissant en fonction des besoins.

Les composantes participent à résoudre les problèmes qu'elles partagent avec d'autres ; de même une coopération entre différents niveaux de pouvoir est indispensable.

Le principe de participation est l'acte transcendantal de la personne dans la société. La “praxis” exigeant implication dans une action est essentielle. Ainsi le fédéralisme n'est pas une délectation intellectuelle mais un système éminemment pratique, un effort conscient de résoudre les problèmes en améliorant la condition humaine. Théorie et pratique se renforcent mutuellement.

Le fédéralisme “intégral” des personalistes est interne et international. Englobant tous les domaines de l'activité humaine, il apparaît comme idéaliste, voire

révolutionnaire. Tel se veut-il. Mais révolution n'est ni coup d'état ni révolte mais modification des attitudes et évolution des mentalités.

Il n'est pas possible ici d'analyser en détail les oeuvres nombreuses émanant de l'école personaliste. On ne peut cependant omettre d'énumérer les plus célèbres de ses penseurs ;

Emmanuel Mounier,

le premier d'entre eux, insiste sur la nécessité d'une organisation ascendante de la société, fondée sur l'équilibre entre unité nationale et autonomie des communautés de base, opposant ainsi fédéralisme et Etat-Nation ;

Denis de Rougemont,

dès 1934 démontre que personalisme implique fédéralisme. Car le fédéralisme bien plus qu'une recette juridique ou politique est un aménagement du rapport politique en un style de vie et de civilisation. Disciple de Proudhon et se revendiquant de lui, de Rougemont est avant tout européen. Sa "*Lettre ouverte aux Européens*" désigne l'obstacle à l'union fédérale : l'Etat-Nation faisant coïncider sur "le sol sacré de la patrie" des réalités hétérogènes dans le cadre de frontières soi-disant naturelles, gommant à l'intérieur toute diversité, rendant à l'extérieur toute union impossible entre entités souveraines. Quelques définitions tirées de la même oeuvre méritent d'être mentionnées :

PATRIE : réalité d'instinct et de sentiment,

NATION : réalité mystique et idéologique,

ETAT : agencement des activités en une construction artificielle,

LANGUE : ne coïncide ni avec Nation, ni avec Etat, ni avec Patrie.

R. Aron et A. Marc

se distancient nettement de l'anarchisme proudhonien. Très concrets, ils définissent le fédéralisme comme une conception politique permettant de concilier les libertés particulières et le besoin d'une union collective, multipliant les organisations pour être plus proche des réalités factuelles.

Jean-Jacques Servan-Schrelber

"*Le Défi Américain*" conçoit le fédéralisme politique européen considéré comme indispensable comme un instrument de développement économique assurant à l'Europe une position compétitive. Les décisions au sein d'une Europe fédérale doivent respecter le voeu de la majorité. L'Europe serait une autorité investie de pouvoirs financiers semblables à ceux du gouvernement des USA.

“L’Alternative radicale” constitue une critique de la souveraineté nationale et de la technocratie étatique et prône l’application du concept fédéral à la constitution interne de la France, le nationalisme étant le principal opposant à la fédéralisation de l’Europe.

Quoique rarement considéré en tant que penseur fédéraliste, d’aucuns estiment qu’aucun théoricien français, depuis Proudhon, n’avait réalisé aussi nettement le lien entre fédéralisme politique et efficacité économique.

IV. LA CONSTRUCTION FEDERALE : UN EXERCICE PRATIQUE D’UNE PROFONDE LOGIQUE DERIVE D’UNE PHILOSOPHIE DE VIE

Fondé sur la recherche d’équilibre entre les tendances antinomiques fondamentales, liberté et autorité, basé sur un contrat, réalisant l’unité dans la diversité, consacrant le caractère divisible de la souveraineté, résultant d’un choix philosophique, le fédéralisme est cependant une anti-idéologie. Libéré de toute espèce de dogmatisme, il se construit au départ des réalités concrètes et exige dès lors souplesse et pragmatisme. Le maintien d’un équilibre n’est jamais un phénomène statique mais bien une dynamique permanente.

Né d’une nécessité, non d’une doctrine, l’Etat fédéral constitue une praxis, conditionnée par les contingences de lieu et de temps. Aussi les modalités de l’organisation fédérale varient-elles d’un Etat à l’autre.

Toutefois, le respect des principes fondamentaux est inhérent au choix lui-même et certaines dispositions pratiques conditionnent la viabilité d’un système fédéral ;

1. Base même de l’édification, le contrat entre entités volontairement unies tout en demeurant distinctes et diverses, exige l’assentiment des populations concernées, participant démocratiquement à la détermination même des composantes de l’Etat, avant de contribuer à sa gestion. Le système par définition s’établit à partir des niveaux de pouvoir proches du citoyen et ne peut sans leur adhésion être imposé par une autorité supérieure.
2. Nature et nombre des entités unies par le contrat fédéral risquent de représenter des critères de viabilité de la fédération.

Ainsi, la fondation d’un Etat fédéral à partir de composantes s’identifiant elles-mêmes en fonction de leur religion, de leur ethnie, de leur langue ou de leur race, facteurs favorisant intrinsèquement l’exacerbation de senti-

ments et de comportements de type nationaliste, rejetant dès lors les diversités et entraînant un repli sur soi, une recherche d'homogénéité et un refus de l'autre, rendrait fort précaire l'équilibre recherché.

De même, l'existence d'entités ne correspondant pas à des limites territoriales est un obstacle à toute gestion efficace.

D'autre part, un nombre relativement élevé de composantes est un facteur de stabilité. La difficulté majeure, au sein d'un Etat fédéral fondé sur deux entités seulement résiderait dans le fait qu'une telle situation consacre le droit de veto, expression de la souveraineté irréductible et partant contraire par essence aux fondements mêmes de l'idée fédérale.

3. Division de la souveraineté et reconnaissance des spécificités implique la dévolution de pouvoirs aux différents échelons de l'Etat, chacun disposant en conséquence de moyens financiers propres.

La répartition des compétences obéit au principe de subsidiarité ou exacte adéquation, toute compétence s'exerçant au niveau le plus bas à même de l'assumer parce que seul concerné.

En outre, l'existence de l'Etat en tant qu'espace politique unique est conditionné par la reconnaissance d'une autorité supérieure - l'Etat fédéral ou central - investie de la gestion des intérêts communs à la fédération entière. L'exercice efficace et cohérent des compétences dévolues à cet état central exige l'établissement d'une prééminence du droit fédéral, en cas de conflit entre normes fédérales et dispositions édictées par les Etats fédérés (Hiérarchie des normes).

Une cour constitutionnelle, entre autres prérogatives, règle les litiges de ce type (conflits de compétences).

4. L'harmonie de l'ensemble s'appuie sur un système de "checks and balances", verrous et contrepoids, assurant l'indispensable équilibre. Ainsi, le bicaméralisme est-il de rigueur au niveau fédéral. L'une des assemblées législatives, élue proportionnellement au nombre d'habitants de la fédération représente l'unité de l'Etat. La seconde assemblée (Sénat) se compose d'un nombre sensiblement égal de délégués de chacune des entités fédérées, ainsi associés à l'élaboration de la législation nationale, et représente la diversité. La composition de ce Sénat contribue en outre à éliminer l'éventuel développement de tendances hégémoniques parmi les membres de la fédération et consacre "l'égalité des inégaux" c'est-à-

dire le respect des autonomies également reconnues à toutes les entités fédérées.

5. Enfin, le fédéralisme, pacte unissant les Etats-membres dans le respect de leurs spécificités et de leur identité, nécessite coopération, concertation, intégration.

La coopération horizontale associe en fonction de leurs intérêts et dans un but précis les entités fédérées habilitées à prendre toute décision dans la limite de leurs compétences.

La coopération verticale est elle aussi facteur d'équilibre en ce qu'elle établit un contrôle mutuel entre niveaux de pouvoirs différents, associant les composantes de l'Etat à la conception et à l'exécution des lois fédérales.

*

* *

Alexis de Tocqueville, observateur du jeune Etat fédéral américain, tirait une conclusion toute empreinte de sagesse et de vérité : L'Union possède la force et la puissance d'une grande nation et l'heureuse liberté d'un petit Etat. Et l'Histoire aujourd'hui donne raison à Pierre-Joseph Proudhon n'envisageant pour le 20^{ème} siècle d'autre choix que le fédéralisme.

L'option fédérale en effet répond au souhait exprimé par l'homme contemporain d'une autorité politique proche du citoyen. Elle permet de concilier cette aspiration et la nécessité de constituer de vastes ensembles territoriaux capables de relever les défis posés en cette fin du 20^{ème} siècle par l'internationalisation des problèmes. Elle offre également une réponse à une volonté de paix si heureusement manifestée : une paix sans rapport avec la notion de "pax" romaine, impliquant contrainte et regroupement autoritariste, mais accueillant et honorant le concept de la Grèce antique, l'"EIRENE", paix faite d'ouverture et de dialogue.

LA POLITIQUE D'EXPORTATION DANS LA BELGIQUE REGIONALISEE (*)

D.L. LENAERTS
Ambassadeur honoraire

La mise en oeuvre des deux premières phases de la réforme de l'Etat est considérée à juste titre comme une tâche difficile en ce qui concerne la politique d'exportation. D'anciennes structures, nationales, auxquelles tout le monde était habitué, continuent à exister à côté de nouvelles structures, régionalisées, qui suscitent à la fois des craintes et des espoirs. Afin de donner à notre promotion de l'exportation dans son ensemble les meilleures chances de succès, une coopération adéquate entre ces structures - en d'autres mots entre les stratégies nationales et régionales - est nécessaire. La mise en oeuvre en question doit dès lors être préparée objectivement et en connaissance de cause.

Le but de cette étude est de fournir une contribution à la clarification de l'ensemble des facteurs qui doivent être pris en considération pour une telle coopération. Pour atteindre ce but, seront définies et analysées dans une première partie, les différentes structures - anciennes et nouvelles - afin de pouvoir examiner dans une deuxième partie de quelle manière leur action pourra être le mieux coordonnée.

L'espoir est fondé que, du moment où la cause et les occasions de maints conflits entre les régions et les communautés seront éliminées par la réforme institutionnelle, les tensions et les ressentiments disparaîtront pour faire place à un désir spontané à la coopération.

I. LES STRUCTURES

La régionalisation partielle de la compétence des pouvoirs publics en matière de commerce extérieur a été décidée dans le cadre des lois qui constituent les deux premières phases de la réforme globale de l'Etat.

(*) traduit du néerlandais.

Par la loi du 8 août 1988, portant modification de la loi spéciale du 8 août 1980, il est attribué aux Régions la compétence en matière de débouchés et d'exportation, le pouvoir national conservant la compétence pour la coordination, la coopération et la promotion.

En janvier 1989, la Région de Bruxelles a reçu son statut propre et avec la loi de financement du 16 janvier 1989 la deuxième phase de la réforme de l'Etat a été achevée. Les annexes au projet de cette loi approuvée nous donnent entre autres une répartition relativement détaillée des moyens budgétaires qui, pour 1989, sont transférés aux Régions en matière de "Commerce extérieur". Cinq rubriques de la comptabilité nationale, pour un total de 444,5 millions de FB font l'objet de ce transfert. Pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles, et dans cet ordre, le tranfert comporte les montants suivants :

pour le Fonds du Commerce Extérieur :	57,0 - 27,6 - 25,9
pour les attachés commerciaux :	25,2 - 14,7 - 2,1
pour le personnel (OBCE) :	109,0 - 64,0 - 9,0
moyens d'action (OBCE) :	36,0 - 21,0 - 3,0
pour les initiatives nouvelles :	30,0 - 17,5 - 2,5

Il va de soi que le transfert des compétences en matière de commerce extérieur et la redistribution des moyens financiers changent également les structures. Au niveau gouvernemental, ces structures tombent maintenant sous la tutelle du Ministre des Affaires Etrangères, du Ministre du Commerce Extérieur et de chacun des trois Exécutifs régionaux. Le fait que la politique du commerce extérieur soit transférée aux Régions n'a dès lors pas comme conséquence que tous ses aspects sont soustraits à la tutelle nationale. L'exportation ne peut en effet pas être détachée du domaine plus vaste des relations économiques. Elle en constitue une partie intégrante. En outre, les relations économiques avec l'étranger ne peuvent pas être détachées des relations externes en général. Comme il résulte des textes législatifs, il n'entraîne nullement dans l'intention du législateur d'éliminer cette liaison étroite, intention qui est visible dans les nouvelles structures.

*

* *

De même que les relations économiques générales, qui lient la Belgique à d'autres pays, constituent une base pour leurs échanges commerciaux, ainsi

la "Direction Générale des Relations Economiques Extérieures" reste une structure de base pour le développement de ce commerce avec l'étranger. D'une part, cette Direction Générale informe et soutient l'Office Belge du Commerce Extérieur dans sa tâche de promotion de l'exportation, et, d'autre part, elle peut directement ou indirectement faire appel aux postes diplomatiques (*) pour obtenir une assistance ou des informations (**). Quoique la Direction Générale - avec un personnel d'approximativement 125 membres - dépende de l'autorité politique du Ministre du Commerce Extérieur, elle fait partie de l'ensemble administratif du Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération au Développement.

Ce serait une erreur d'attribuer l'organisation de cet ensemble administratif au hasard. Elle indique plutôt qu'on est conscient du lien entre la politique étrangère et le commerce extérieur, que dès lors la collaboration entre les services impliqués est souhaitable et que cette collaboration est facilitée par la structure existante. L'importance de l'interaction entre les services de la politique étrangère et ceux des relations économiques externes est confirmée par le fait qu'un nombre considérable de diplomates sont affectés à la Direction Générale en question au cours des "séjours" qu'ils effectuent à l'administration centrale.

*

* *

Les tâches confiées aux ambassades peuvent être résumées d'une manière adéquate sous l'appellation commune de "relations étrangères". En théorie, ces tâches comportent en effet toutes les formes d'activités exercées à l'étranger par nos concitoyens. Mais en pratique, il s'avère qu'en dépit de la multiplicité croissante des relations internationales, la part la plus considérable est toujours constituée par les relations politiques, économiques et commerciales. Il va de soi que l'attention spéciale ainsi témoignée à l'égard du commerce extérieur existe également, et proportionnellement même plus, au niveau des consulats-généraux, étant donné que ces postes sont moins axés sur l'activité politique que les ambassades. Par ailleurs, certaines des représentations per-

(*) Cette désignation couvre les ambassades, les consulats généraux et certaines délégations permanentes.

(**) Les institutions Copromex, Creditexport et l'Office du Dueroire ne sont pas pris en considération ici.

manentes sont orientées - les unes partiellement comme celle auprès des Nations Unies, les autres entièrement, comme celle auprès de l'O.C.D.E. -, vers l'économie multinationale (*).

Il est compréhensible que chacun des postes diplomatiques constitue une entité à part, entité au sein de laquelle la répartition des tâches s'effectue en fonction des possibilités, de la composition du personnel, des capacités personnelles et des tâches à remplir. Aussi, dans tel poste la secrétaire du chef donnera-t-elle un coup de main à la préparation du rapport de l'attaché commercial, parce que tout le reste du personnel est retenu par les problèmes liés à l'afflux de touristes. Tandis que, dans tel autre poste, l'attaché commercial devra prêter son assistance à la rédaction d'une étude consacrée aux possibilités économiques du pays d'accueil.

On ne peut nier - et probablement personne ne le fait - que la contribution des postes diplomatiques à la promotion du commerce extérieur - est grande. Par ailleurs, ces postes ont été structurés sur le plan international de façon à ce que leurs contacts avec les instances locales - aussi en matière de promotion commerciale - soient facilités. Notons aussi qu'aux 124 postes à l'étranger sont affectés approximativement les trois quarts des quelque quatre cent diplomates belges et qu'il faut y ajouter des spécialistes tels que les chanceliers, les attachés commerciaux et d'autres attachés ainsi qu'un personnel auxiliaire comportant plusieurs milliers d'unités.

*

* *

Tout exposé concernant l'activité de l'Office Belge du Commerce Extérieur comporte nécessairement une analyse de sa nouvelle structuration. Dans l'exposé des motifs de la loi du 8 août 1988, l'Office est par ailleurs cité explicitement dans le contexte de la coopération projetée entre l'Etat et les régions.

Rappelons que l'O.B.C.E. est par définition le lieu où se rencontrent le secteur public et le secteur privé (et plus particulièrement les P.M.E.) afin d'aboutir aux meilleurs résultats possibles en matière d'exportation. C'est la raison pour laquelle - depuis sa création comme institution parastatale en 1948 - l'Office est

(*) Le cas des consulats honoraires n'est pas envisagé ici.

administré par un Conseil d'administration où siègent les représentants de pas moins de sept ministres concernés directement ou indirectement, et cela à côté des représentants de différentes organisations du secteur privé, telles que les organes pour le commerce extérieur existant au sein des P.M.E., des patrons et des salariés. Par ailleurs, en 1962, des bureaux d'information et d'avis ont été créés dans neuf localités de province afin de faciliter les contacts avec les P.M.E. locales.

Déjà en 1981, dans le but d'améliorer l'interaction du secteur public et du secteur privé, on a considéré qu'il était fondé de faire participer des représentants des Exécutifs au Conseil d'administration de l'Office. L'entrée de ces représentants au Conseil ouvrait déjà des perspectives à la coopération entre l'Etat et ses composantes.

La deuxième phase de la régionalisation a eu pour conséquence que sur le montant budgétaire prévu pour le fonctionnement de l'O.B.C.E. "unitaire" - à savoir 786 millions de FB, un montant de 242 millions de FB sera cédé aux Régions : à savoir 182 millions de FB destinés à des frais de personnel et 66 millions de FB pour des frais d'action. Ceci impliquait que sur un personnel total de 373 unités, 145 unités pouvaient être transférées aux Régions.

L'Office ainsi "réduit" sur la base d'un reliquat de personnel de 228 unités sera-t-il le même Office qu'auparavant ? Y-aura-t-il à côté de cet Office trois nouvelles structures portant de nouveaux noms qui définiront et délimiteront leurs nouvelles compétences ? Autant de questions auxquelles la deuxième partie de cette étude s'efforcera de trouver une réponse ou tout au moins un éclairage.

*

* *

En rapport étroit avec le fonctionnement de l'O.B.C.E. il convient de citer le Fonds du Commerce Extérieur, créé en 1954. Pour différentes raisons, le Fonds du Commerce Extérieur a été créé comme une entité distincte. Le but de ce Fonds est de promouvoir le commerce extérieur et cela de deux manières, à savoir en accordant des prêts aux exportateurs belges et des subsides à des organisations professionnelles et aux chambres de commerce situées à l'étranger. La procédure implique que les demandes soient introduites auprès du Fonds par l'intermédiaire de l'O.B.C.E. Les dossiers sont

alors examinés par la "Commission du Fonds du Commerce Extérieur", qui les soumet avec son avis, pour décision, au Ministre du Commerce Extérieur.

Quoique le secrétariat du Fonds soit assumé par l'O.B.C.E., les membres de la Commission ne sont pas les mêmes que ceux qui siègent au Conseil de l'O.B.C.E. Néanmoins, ces membres sont désignés d'une manière analogue à celle des membres du Conseil ; comme ces derniers, ils représentent les différentes organisations concernées du pays, tant celles du secteur privé que celles du secteur public.

Par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions, la dotation du Fonds pour 1989, à savoir 172,8 millions de FB a été répartie comme suit : 62,3 millions de FB sont destinés aux besoins du niveau national, et 110,5 millions de FB pour les besoins du niveau régional. Ce dernier montant, qui sera distribué aux Régions, est destiné aux prêts - le montant restant, à savoir 62,3 millions de FB, est destiné aux subsides. Sur la base de cette répartition, une ligne de conduite, provisoire ou non, a été adoptée : les demandes de prêts en faveur des exportateurs, et qui sont à charge des Régions flamande et wallonne, seront soumises pour décision aux Exécutifs respectifs (*).

*

* *

Le groupe des attachés commerciaux constitue une structure à part. Au 31 décembre 1988, on en dénombrait 135. Vingt-deux de ceux-ci peuvent être transférés aux Régions. En effet, un montant de 42 millions a été mis à la disposition des Régions pour couvrir les frais de ce personnel en 1989. Il s'agit de 25,2 millions (19 personnes) pour la Région flamande, 14,7 millions (huit personnes) pour la Région wallonne et 2,7 millions (une personne) pour la Région de Bruxelles.

Les attachés commerciaux "nationaux" sont des spécialistes qui, établis à l'étranger, s'efforcent de promouvoir l'exportation belge. Ils sont recrutés sur base d'un examen, organisé par l'O.B.C.E. Ce ne sont pas des agents de l'Etat, mais ils sont rémunérés par le Ministère des Affaires Etrangères. Les attachés commerciaux sont intégrés dans le poste diplomatique où ils exercent leur acti-

(*) Le règlement pour la Région de Bruxelles ne pourra être adopté qu'ultérieurement.

tivité, davantage même que les attachés militaires ou les attachés agricoles. Ils exécutent des missions pour le compte de l'O.B.C.E. mais par l'intermédiaire du chef de poste de l'autorité duquel ils dépendent.

II. FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES

Celui qui veut examiner comment les structures modifiées peuvent être utilisées d'une manière optimale pour la promotion de l'exportation doit éviter deux écueils.

Tout d'abord, il serait inutile et donc erroné de vouloir trouver dans la régionalisation qui a été dûment approuvée des erreurs, de regretter certaines décisions ou d'imaginer des alternatives. En effet, du point de vue constitutionnel, et même sans modification du droit des traités dans une phase ultérieure, la régionalisation du commerce extérieur est un fait accompli, même si elle est loin d'être réalisée. Prétendre que les deux premières phases de la réforme de l'Etat peuvent être refaites au cours des prochaines années paraîtrait peu crédible à la majorité des Belges. Il ne sert à rien de clamer amèrement que la Région de Bruxelles ne se voit octroyer par l'Etat national qu'un seul attaché commercial - ou d'y ajouter sur un ton sarcastique que cet homme pourrait rencontrer quelques difficultés en voulant à lui seul rehausser l'exportation bruxelloise dans ce vaste monde. Il semble plus constructif de se dire que si l'Exécutif accepte ce transfert, il doit certainement avoir l'imagination nécessaire pour en faire quelque chose de profitable à l'exportation.

Il serait ensuite erroné de prétendre - dans le cadre de la présente étude - à vouloir déployer un plan détaillé pour la "coordination, la promotion et la coopération" préconisées par le législateur. Dans le rapport annuel de l'O.B.C.E. pour 1988 figurent plus de trente catégories d'activités différentes dans le domaine de la promotion de l'exportation - et il ne serait pas difficile d'en ajouter dans les autres services qui se consacrent au commerce extérieur. Dictier en détail ce qu'il faudrait faire, ce qui est bon et ce qui est mauvais, ne serait pas seulement prétentieux et pédant vis-à-vis des responsables, mais dépasserait l'objectif visé.

Il suffira dès lors de formuler quelques règles de jeu fondées sur le bon sens, règles de jeu indispensables au bon fonctionnement des nouvelles structures de promotion du commerce extérieur, et cela compte tenu des possibilités.

*

* *

Celui qui désire exporter vers un pays étranger commencera par récolter des renseignements au sujet des possibilités et des chances qui existent dans le pays en question. Les postes diplomatiques belges rassemblent et communiquent ce type de renseignements, non seulement à la demande mais également d'office. Les motifs qui justifient un tel système sont évidents.

En effet, les conditions favorables ou défavorables sont déterminées par un ensemble complexe de facteurs d'ordre politique, économique, social et autres. C'est seulement sur base d'une connaissance suffisante de toutes ces conditions différentes qu'on peut se faire une opinion valable des débouchés concrets et spécifiques qui se présentent dans un pays étranger. Prenons un exemple simpliste : il serait inutile de chercher des importateurs privés dans un pays où le commerce international est aux mains de l'Etat ; ou de chercher un débouché pour la viande de porc dans un pays islamique.

Un poste diplomatique a, entre autres, pour mission, sur base d'une connaissance globale du pays où il est établi, de récolter, éventuellement à l'aide de l'attaché commercial, les informations utiles pour l'exportation belge et de les transmettre aux services ministériels ou à l'O.B.C.E. nationale. Ces services seront alors en mesure de comparer ces informations avec d'autres données et de transmettre les résultats aux intéressés pour une utilisation pratique.

Recueillir des informations n'est cependant pas une opération à sens unique. Il est normal que les P.M.E. axées sur l'exportation estiment qu'il est nécessaire que les postes diplomatiques soient également tenus au courant de ce qu'elles souhaitent exactement comme informations et comme aide : une prospection spéciale par exemple ou des détails concernant une foire commerciale. Or, la procédure en vigueur jusqu'ici était basée sur la règle que les postes étaient exclusivement en correspondance avec l'O.B.C.E., ceci aussi bien en ce qui concerne les demandes d'ordre individuel que les demandes de nature globale (par ailleurs, les demandes de nature globale sont coordonnées et déterminées par l'O.B.C.E. même). Signalons en passant qu'une distinction n'est pas faite - et qu'il serait malaisé de la faire - entre les demandes de renseignements et les demandes d'aide proprement dite, adressées aux postes.

La question qui se pose maintenant est de savoir si les services de la Région ne pourraient pas à l'avenir s'adresser directement aux ambassades et aux consulats, afin d'éviter une structure trop lourde. Un premier obstacle à des contacts directs institutionnalisés provient de la nature même du problème. En réalité, un poste ne dispose pas seul de l'ensemble des données qui peuvent garantir un jugement fondé concernant une demande. Ainsi, par exemple, le consul général à Berlin ne peut juger si pour la promotion d'un certain produit

la foire de Barcelone est plus indiquée que la foire qui est de son ressort. Par contre, un service national ayant un mandat de coordination est capable d'émettre cet avis, grâce au fait qu'il dispose de données, parvenus de l'ensemble des postes diplomatiques, et qui permettent d'établir ce "Gesamt-bild".

S'il s'avère que la tâche d'un service national en tant qu'échangeur d'informations ne peut pas être reprise par les services régionaux, ces services pourraient-ils le supplanter en ce qui concerne l'assistance proprement dite ? En examinant cette question de près, il apparaît que cela aussi est irréalisable en tant que procédure normale. Nous avons déjà attiré l'attention sur le fait que la collecte d'informations et l'assistance proprement dite constituent le plus souvent une seule activité. Or il est difficile d'imaginer qu'un poste diplomatique soit contacté par un service régional dans le but d'obtenir une assistance dans un projet dont l'origine remonte précisément à l'initiative de ce poste, ce qui comportait déjà un accord implicite d'assistance.

Abstraction faite de la mission de coordination dévolue au service de niveau national, cela ne correspondrait guère à une image d'efficacité si des services de niveau régional agissaient systématiquement à l'étranger avec des projets séparés. Du côté du secteur privé, la peur, bien connue, provoquée par la nécessité de devoir s'adresser à de multiples guichets ne diminuerait guère. Il est probable aussi que le diplomate en poste ne serait pas tellement ravi si par exemple sa collaboration était demandée pour approcher un client potentiel à l'avantage d'un produit wallon - alors que son attaché commercial contacté peu auparavant le même client pour un produit similaire d'origine flamande. Ou inversement.

*

* *

Des considérations précédentes, il ne peut être conclu ni que toute campagne promotionnelle organisée à l'étranger au profit d'une seule Région est à condamner, ni que les services compétents des Exécutifs doivent nécessairement agir dans ce cas sans aide des postes diplomatiques, ni que l'attaché commercial régional n'est pas le bienvenu dans ces postes. Il ne serait pas justifié de refuser la collaboration d'un poste diplomatique à une action régionale à l'étranger, uniquement parce que cette action ne bénéficie pas au pays dans sa totalité, ou parce que cette action poursuit également des

objectifs non-commerciaux. Par ailleurs, une activité par laquelle une Région remporte du succès - à condition de ne pas nuire aux autres Régions - n'est-elle pas profitable à tout le pays ?

D'une part, il faut donc éviter d'organiser systématiquement des actions séparées des Régions à l'étranger, parce que cette façon de procéder est inefficace et donc défavorable pour l'ensemble du pays. D'autre part, il faut accepter que des actions exceptionnelles des Régions, qui servent indirectement l'intérêt général du pays, méritent l'assistance des postes diplomatiques. N'oublions pas que dans le passé il a été possible de trouver des arrangements afin de permettre à d'autres Ministères et instances officielles de faire appel aux postes diplomatiques et donc au Ministre des Affaires Etrangères pour leurs contacts et leurs actions à l'étranger (par exemple des actions culturelles, éducatives, écologiques et autres). Le choix de la procédure, pour la coopération en matière d'exportation, à utiliser entre les régions et les postes diplomatiques dépendra en grande partie de la réponse à la question : faut-il ou ne faut-il pas répartir les tâches exercées actuellement par l'O.B.C.E. ? Cette question sera traitée dans les paragraphes qui suivent.

*

* *

“En ce qui concerne les débouchés et les exportations, l'Etat et les Régions exercent leur compétence de manière autonome, sans que l'action des Régions ne puisse entraver les initiatives de l'autorité nationale et inversement et sans préjudice d'une compétence nationale en matière de coordination, de promotion et de coopération.” Telle était la déclaration du premier Ministre, Wilfried Martens, le 26 juillet 1988 lorsque la Chambre des Représentants discuta le projet de loi qui aboutit à la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles.

Actuellement les observateurs soulignent que le tout est de préciser ces compétences. L'article 4 de la loi du 8 août 1988 détermine comme suit la compétence des Régions : *“La politique des débouchés et des exportations sans préjudice d'une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en la matière au moyen d'institutions et d'instruments appropriés.”* Le texte est concis mais ne peut être isolé des dispositions contenues dans les Annexes au projet de la loi spéciale du 16 janvier 1989. Ainsi, nous constaterons que si les compétences sont énoncées en termes vagues, ces compétences

sont délimitées et restreintes au moyen de chiffres précis (*). Ainsi qu'il apparaîtra plus loin, ces compétences sont donc déterminées indirectement.

L'interrogation concernant les compétences précises de l'Etat et des Régions peut d'ailleurs être simplifiée en ne considérant que le seul groupe d'activités et de services qui peuvent donner lieu à des conceptions différentes. En réalité - comme il a été démontré -, il n'y a guère de difficultés en ce qui concerne le problème des relations avec les postes diplomatiques. Il en est de même pour l'attribution de prêts ou subsides en provenance du Fonds du Commerce Extérieur, problème pour lequel une solution satisfaisante - ne fût-ce que provisoire - a été trouvée (**). Le problème qui subsiste peut être réduit à la question de savoir si les missions et services qui jusqu'ici incombaient à l'O.B.C.E. peuvent et doivent être partagés - et si oui, comment. Les deux options, à savoir partager ou ne pas partager, sont possibles. Elles seront successivement éclairées.

*

* *

En ce qui concerne la première option - ne pas partager -, on peut formuler les réflexions suivantes. Pour effectuer les tâches dont il s'agit, l'Etat central et les Régions reçoivent, chacun séparément, deux crédits (***). L'un est destiné aux actions à déployer, l'autre couvre des frais de personnel. L'ensemble du personnel en question pourrait constituer l'effectif complet d'un O.B.C.E. nouvelle version. Or, quoique l'effectif de haut en bas, la direction incluse, reste alors le même qu'auparavant, cela constituerait en réalité une structure nouvelle. En effet, dans l'hypothèse où les frais de personnel seraient supportés conjointement par l'autorité nationale et par les Régions, mais que les moyens prévus pour les activités resteraient séparés, ceci exigerait un processus décisionnel nouveau au niveau du Conseil de Direction (qui bien entendu peut être modifié du point de vue de la composition). Les moyens d'action nationaux seraient engagés - cela va de soi - pour la réalisation d'objectifs nationaux. Les moyens d'action régionaux pourraient être utilisés, soit pour des projets nationaux, soit pour des projets séparés, ceci selon les décisions du Conseil qui se baserait sur l'efficacité.

(*) Voir la première partie de l'étude.

(**) Voir la première partie de l'étude.

(***) Voir la première partie de l'étude.

La structure ainsi projetée comporte l'avantage d'une reconversion facile et constituerait un frein à l'augmentation des dépenses. On peut cependant se demander si cet avantage contrebalancerait les difficultés qui résulteraient du même contexte, à savoir : le nouveau processus décisionnel au Conseil ; l'avancement des membres du personnel ; l'équilibre des projets ?

*

* *

L'alternative, comme il sera démontré, consisterait à partager les activités de l'O.B.C.E. ancienne version, en quatre organisations, chacune avec son personnel et sa direction.

Pour mieux comprendre cette option alternative, il convient de rappeler que l'O.B.C.E. a été créé comme un instrument de collaboration entre l'administration nationale et le secteur privé (en vue de la promotion de l'exportation), ceci avec l'aide de l'Etat et sous la direction de l'Etat. N'oublions pas que l'O.B.C.E. est contrôlé par le Ministre du Commerce Extérieur et qu'il exerce ses fonctions *"conformément aux directives ministérielles"* et dans le cadre de *"la politique ministérielle en matière de commerce extérieur"*.

Ces dispositions n'ont guère été modifiées ou amoindries, ni par l'entrée des représentants des Exécutifs régionaux dans le Conseil, ni par les décisions législatives des deux premières phases de la réforme de l'Etat. En d'autres mots, l'O.B.C.E. n'a pas été scindé : il a seulement été "réduit" et la partie subsistante correspond toujours à l'objectif original.

Les Exécutifs régionaux peuvent décider librement de l'affectation des moyens financiers que l'Office national perd et qui sont transférés aux Régions. Il en est de même pour l'autorité nationale en ce qui concerne les moyens financiers restés à sa disposition. On ne peut dès lors nier que l'Office national - réduit - peut poursuivre des actions autonomes, ceci dans les limites de son mandat et conformément aux directives nationales.

Le Conseil, dans ces conditions, doit-il être élargi ? Les représentants des quatre directions (niveau national et régions) doivent-ils se réunir autour d'une seule table pour faire des propositions ? Ce sont des questions qui peuvent avoir leur importance, mais qui ne touchent pas à la situation de fait : celui qui a la compétence assume la responsabilité. On imagine mal qu'un ministre

national invoque pour défendre son budget l'argument : *"Mon collègue régional l'a voulu ainsi !"*. Ce qui ne veut pas dire qu'en précisant davantage les compétences, le problème du partage des services et des tâches soit résolu en pratique. Il est compréhensible que le transfert de 145 membres du personnel de l'O.B.C.E. vers les services des trois Régions provoque à la fois des espoirs et des appréhensions. Quelles tâches et quelles directions administratives restent nationales et lesquelles vont vers les Régions ?

Une contribution à la solution du problème peut sans doute être apportée par les exportateurs eux-mêmes, par leurs organisations professionnelles et par d'autres intéressés du secteur privé. En fin de compte, il s'agit en premier lieu de promouvoir de la meilleure façon possible l'exportation privée, et finalement d'assurer par cette voie le bien-être de l'économie belge dans son ensemble. De ce point de vue, à nouveau, c'est l'efficacité des actions entreprises qui constitue, sinon l'unique, du moins un des critères principaux.

Or, dans les pages qui précèdent, il a déjà été fait mention de l'appréhension qui s'est manifestée dans le secteur privé par rapport aux actions de trop petite envergure et à échelle réduite. On se demande en effet si l'on peut concilier cette tendance avec le besoin d'une politique de présence massive à l'étranger et l'opportunité de campagnes promotionnelles impressionnantes. Certains craignent même qu'une régionalisation (malencontreuse ?) de la politique d'exportation puisse susciter de nouveaux conflits entre la Flandre et la Wallonie, alors que l'objectif de la réforme de l'Etat était de les éliminer.

Un service national bien opérationnel, à côté des services régionaux, constitue assurément la réponse à cette double crainte. Il est vrai qu'une action à échelle réduite n'est pas inopportune dans toutes les circonstances. Beaucoup de P.M.E. se réjouiront de pouvoir trouver dans la région même un interlocuteur à consulter pour des activités spécifiques. Si, d'autre part, les projets à grande échelle ainsi que les activités qui exigent une programmation globale sont traités par le service national, les chances de succès augmentent et en même temps on élimine le danger de discrimination en matière de profits et de pertes entre les Régions. Celui qui obtient un résultat élevé, grâce aux crédits nationaux combinés avec ses propres efforts, favorise à la fois ses propres intérêts et ceux de la communauté nationale.

Pour réaliser la deuxième alternative, c'est-à-dire des structures fondées sur une répartition des tâches, il n'est pas nécessaire de créer un "nouveau" service national. En réalité il existe déjà sous forme de l'O.B.C.E. réduit. La question de savoir quelles prestations et quels services resteront nationaux ou deviendront régionaux, pose un problème qui peut être résolu par des interven-

tions tant du secteur privé que du secteur public. En effet, les instances privées se manifesteront pour défendre leur intérêts basés sur des critères d'efficacité, des intérêts qui sont identiques tant par rapport à la politique nationale que régionale. Il incombe alors aux autorités nationales et régionales de maintenir la gestion de ces intérêts dans des limites correctes en fonction des crédits séparés dont ils disposent.

*

* *

La répartition des missions, services et membres du personnel de l'O.B.C.E. actuel entre quatre services publics, est-ce une solution préférable à l'option en faveur d'un seul service général, qui inspirerait d'une manière égale les actions nationales et régionales ? Sur quelle base faut-il établir ce choix ? Faut-il se demander si les aspirations nationales - ou les aspirations régionales ? - ont plus de chances d'aboutir dans un cas que dans l'autre ? Il est évident que cette dernière question est mal posée. Elle part de la fausse hypothèse que suite à une répartition des tâches, les Régions peuvent être désavantagées par rapport à l'Etat. Ou inversement. En réalité, les tâches à remplir étant nécessaires, l'une ne peut être considérée comme moins importante que l'autre. Nécessité n'a point de loi. Il est dès lors inapproprié de qualifier de politique d'épicier l'aide nécessaire accordée à des initiatives relativement peu importantes des P.M.E. Il est évident que les services régionaux peuvent organiser séparément des activités à l'étranger, dans la mesure où les moyens pour ces actions soient disponibles. Les contacts et la coopération avec les postes diplomatiques peuvent alors être réglés, soit par l'intermédiaire de l'O.B.C.E., soit par des accords ponctuels entre l'Exécutif intéressé et le ministre national compétent, et ceci d'après l'option de base : sans partage des tâches et services, ou avec partage.

Cette option de base peut s'inspirer des conceptions des milieux du secteur privé, mais restera de toute façon une décision de l'autorité politique.

**CANADA : VINGT ANS APRES,
LE COMMISSAIRE AUX LANGUES NE DESARME PAS (*)**

M. D'IBERVILLE FORTIER
Commissaire aux
Langues Officielles

Mesdames, Messieurs,

Je suis toujours très heureux de me retrouver à Bruxelles, où j'ai eu l'honneur de représenter mon pays pendant 4 ans. Je me sens particulièrement honoré de votre invitation à présenter un exposé sur la situation des langues officielles au Canada devant un auditoire aussi divers que distingué. Comment mieux évoquer un aspect important des relations belgo-canadiennes, la question des langues, que de rappeler qu'à titre de Commissaire aux langues officielles, je suis le successeur de Maxwell Yalden qui fut le mien à titre d'Ambassadeur du Canada à Bruxelles et qui préside maintenant la Commission canadienne des droits de la personne. L'écheveau s'enrichit lorsque l'on se rappelle que notre Cour suprême devait déclarer en 1988 dans une cause célèbre que *“les droits linguistiques sont un genre bien connu de droits de la personne et doivent être abordés en conséquence”*. Surtout en ce vingtième anniversaire de notre première *Loi sur les langues officielles*.

Conscient de la différence de nos situations respectives en Belgique et au Canada, je n'aurai pas la présomption de croire, ou d'essayer de faire croire, que les Canadiens aient trouvé une formule miraculeuse pour résoudre tous les problèmes linguistiques. Vous avez choisi, grosso modo, un régime qui repose sur la territorialité alors que le nôtre emprunte surtout au principe des droits personnels assortis d'une certaine territorialité, principalement en ce qui a trait aux compétences provinciales. Comme eut dit André Siegfried : *“Maintenant vous en savez autant que moi”*. Ou presque. Je voudrais tout simplement compléter le tableau en vous disant, un peu comme en famille, ce qui se passe chez nous dans ce domaine compliqué et mouvant.

(*) Conférence du Commissaire aux langues officielles du Canada à Bruxelles, le 19 juillet 1989. Publiée avec l'aimable autorisation de l'Institut royal des relations internationales.

Comme la Belgique, le Canada est une monarchie constitutionnelle dotée d'un régime de démocratie parlementaire, qui fut complété au cours du XIX^e siècle d'un des systèmes fédéraux les plus décentralisés au monde et qui le régit encore. Selon le partage des pouvoirs en vigueur, la compétence en matière de langue y est considérée comme accessoire aux autres compétences. Ainsi, par exemple, c'est le Parlement fédéral qui régit l'usage des langues dans la diplomatie, les forces armées, les quelques 140 institutions fédérales existantes, tandis que chaque législature provinciale légifère sur les langues dans l'enseignement ou les services sociaux sur son territoire. A ce titre, la langue intéresse donc nos deux ordres de gouvernement. L'arbre des droits linguistiques au Canada possède donc un tronc fédéral, toujours en croissance, et des branches provinciales, voire parfois municipales, dont les dimensions varient considérablement à travers le pays selon l'histoire, la géographie et la répartition numérique des deux communautés linguistiques.

Il importe aussi de bien souligner au départ que le partage des compétences concentre à l'échelon des provinces quelques unes des matières les plus importantes qui se prêtent à un aménagement linguistique, comme l'instruction publique, la plupart des tribunaux, les services de santé et beaucoup des services sociaux. Il existe aussi certains problèmes de coordination, comme en matière de droit pénal, qui relève du gouvernement fédéral, mais dont les cours tombent sous la compétence des provinces.

J'illustrerai aujourd'hui pour vous pourquoi et comment, dans ce contexte complexe, *"le Commissaire aux langues ne désarme pas"*. On peut même dire qu'il est en plein réarmement... tout au moins moral et judiciaire. Car plus que quiconque, il demeure convaincu que même si la réforme du régime linguistique canadien a accompli des progrès considérables depuis l'adoption de notre première *Loi sur les langues officielles* en 1969, on reste en présence de problèmes solubles, mais durables. Le Commissaire est mandataire du Parlement fédéral, mais lorsqu'on lui fit remarquer qu'un bon chien de garde doit se contenter d'aboyer dans sa propre cour, il répondit : *"Certes, mais intellectuellement, ma cour c'est le Canada tout entier"*.

La mise en oeuvre de la réforme linguistique a créé de nouvelles situations qui nous incitent à revenir à la charge tantôt pour effectuer un retour aux sources, tantôt pour répondre à de nouveaux défis. Je prétends démontrer qu'en dépit de certaines apparences trompeuses, le Canada n'est pas dans l'ordre linguistique une fédération qui se défait, mais un pays qui continue à se faire et qu'il y réussira.

I Aperçu historique du bilinguisme canadien

Le bilinguisme institutionnel canadien est un phénomène ancien pour un pays du nouveau monde. Ses origines remontent en fait aux tout débuts de la colonisation britannique au Canada. A la Capitulation de Montréal en 1760, et par le traité de Paris en 1763, la France de l'ancien régime abandonnait définitivement à l'Angleterre son vaste empire nord-américain, dont la vallée du St-Laurent constituait l'épine dorsale. Les gouverneurs anglais administrèrent pour près d'un siècle une population en majorité francophone au Bas-Canada, qui est devenu aujourd'hui la Province de Québec. Nécessité faisant loi, le conquérant devait traduire en français ses décrets et ordonnances pour les faire observer. Il dut aussi pour gouverner, respecter les coutumes des habitants, en réintroduisant notamment le droit civil français dans la nouvelle colonie par l'Acte de Québec de 1774.

Bien qu'il y eût des établissements anglais dans le Haut-Canada - qui deviendra plus tard la province de l'Ontario - ce n'est, à vrai dire, que par suite de la Révolution américaine, soit après 1791, que cette autre colonie prit un caractère résolument anglais. Une politique d'immigration active au cours du XIX^e et du XX^e siècle fit le reste, notamment dans les provinces des Prairies, pour que l'anglais devienne la langue prépondérante à l'extérieur du Québec. Le caractère bilingue des institutions fédérales et québécoises n'en fut pas moins préservé dans la *Loi constitutionnelle* de 1867 qui créait la fédération canadienne et qui s'étendra par la suite à l'échelle d'un demi continent. On était passé en un siècle du simple bilinguisme à la dualité linguistique de la population elle-même. Voilà bien sûr le cœur du phénomène. En 1969 - avec l'adoption de la première loi sur les langues officielles du Canada - le statut d'égalité fut confirmé au français et à l'anglais et précisé pour tout ce qui touche aux affaires fédérales.

La disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867* établissant le bilinguisme des institutions fédérales et québécoises est son article 133. Il prévoit en quelque sorte un bilinguisme d'Etat limité à trois volets : parlementaire, législatif et judiciaire. Tel était l'Etat de l'époque ! La Loi de 1969 confirme l'égalité des deux langues et l'étend à tous les services fédéraux. La *Charte canadienne des droits et libertés*, adoptée en 1982 à l'occasion du rapatriement de notre constitution, proclame que le français et l'anglais sont les deux langues officielles du Canada et que les communautés minoritaires ont droit à l'enseignement dans leur langue partout au pays. Le Nouveau-Brunswick devient aussi bilingue. Mis en veilleuse au Manitoba en 1890, la Cour suprême y a ressuscité

le bilinguisme par deux arrêts historiques de 1979 et de 1984. La Charte canadienne s'applique au Québec qui cependant ne l'a pas encore contresignée.

L'Ontario devait à son tour légiférer en 1986 pour reconnaître le droit à tous les services provinciaux en français, dans les régions de la province désignées à cette fin. Les territoires fédéraux du Nord-Ouest et du Yukon ont adopté ces dernières années le principe du bilinguisme dans leur législation linguistique respective. La Saskatchewan et l'Alberta en ont retenu quelque chose, lorsque ces deux provinces durent légiférer l'an dernier sur l'emploi des langues par suite d'un arrêt historique (l'arrêt *Mercure*), dans lequel la Cour suprême du Canada rétablissait le bilinguisme qui n'avait cessé d'exister (en principe seulement) sous l'empire de la *Loi des territoires du Nord-Ouest* de 1891. Les législatures dans ces deux provinces choisirent dans une large mesure cependant d'abroger ces dispositions, comme d'ailleurs le tribunal leur en avait reconnu le droit. On peut donc dire qu'aujourd'hui en plus de l'Etat fédéral, une majorité de provinces et de territoires reconnaissent en droit un certain statut aux deux langues au-delà des droits à l'éducation dans la langue de la minorité et de la justice pénale. Cette reconnaissance s'exprime aussi dans les faits au Québec et dans les deux provinces limitrophes.

Dans la sphère fédérale, une nouvelle loi adoptée l'an dernier, est venue couronner cet édifice. La Loi fédérale des langues officielles de 1988, parachevant celle de 1969, traite désormais des trois dimensions de la politique fédérale en ce domaine - à distinguer des trois volets parlementaires, législatifs et judiciaires - soit la langue de service, la langue de travail et la pleine participation des Canadiens de langue française comme de langue anglaise au sein de toutes les institutions fédérales.

Cette Loi comporte également un important engagement gouvernemental de favoriser l'épanouissement des minorités de langue officielle, d'appuyer leur développement et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. A cette fin, notre Secrétariat d'Etat doit prendre des mesures précises dans le but de coordonner les activités fédérales en ce domaine et de favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage des deux langues dans tout le pays. Il doit aussi encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement de leurs minorités de langue officielle, à leur offrir des services provinciaux et municipaux dans leurs langues, notamment en matière d'enseignement, et à développer aussi l'enseignement de l'autre langue officielle.

Le mandat du Commissaire s'y trouve confirmé et renforcé. La nouvelle loi confirme l'existence d'un recours judiciaire en faveur des plaignants non satisfaits de la suite donnée par les organismes fédéraux aux plaintes qu'ils ont déposées au Commissariat. Le Commissaire peut alors, si le plaignant y consent, exercer lui-même ou conjointement le recours. Avec tous ces développements positifs, de quoi peut-on encore se plaindre ? se demande-t-on.

II Les paradoxes canadiens

J'aimerais souligner ici deux paradoxes que présente le Canada. Le premier a déjà été signalé quand on le décrit comme *“une victoire de l'histoire sur la géographie”*. Le Canada est le résultat d'une volonté politique de résister à la pression naturelle des contacts nord-sud avec son puissant voisin. A l'heure du libre échange canado-américain, cette volonté est sans cesse réaffirmée. Mais il existe un autre paradoxe autrement plus important pour l'avenir de nos langues officielles, c'est le conflit que soulève l'exercice du statut surtout fédéral d'égalité des deux langues officielles du Canada dans l'asymétrie que présente leur situation respective dans le contexte nord-américain.

Les principes constitutionnels et les diverses lois linguistiques que nous venons d'évoquer n'ont pas été adoptés dans le vide. Il ne faut jamais perdre de vue en effet que le Québec, principal foyer des francophones du Canada, était à l'origine et qu'il est demeuré au centre de toute cette question. Le Québec est le principal catalyseur de cette évolution. Rappelons que le Canada dans son ensemble possède aujourd'hui plus de 25.000.000 habitants dont un peu plus du quart est de langue française. 80 % d'entre eux vivent au Québec. Aujourd'hui encore, 76 % des francophones vivant hors du Québec - soit environ un million de personnes - habitent aux pourtours de cette province, soit précisément en Ontario et au Nouveau-Brunswick. Par ailleurs le Québec, quant à lui, compte environ 700.000 résidents de langue maternelle anglaise sur une population totale de six millions et demi d'habitants, soit 10,4 %.

Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, le Québec a continué d'offrir l'image d'une société traditionnelle où la langue française n'était pas généralement perçue comme un obstacle à la promotion économique et sociale au sein de la communauté. Mais avec l'industrialisation accélérée et l'urbanisation massive depuis 1945, le Québec vit s'effondrer son mode de vie traditionnel, tandis que les effets des échanges internationaux, la révolution dans les médias, s'ils

marquèrent la fin de l'isolement des Québécois par rapport à la francophonie mondiale, n'en mirent pas moins en évidence la plus grande vulnérabilité du fait français au Canada, même dans son château fort du Québec. L'immense bouillonnement d'idées qu'on est convenu d'appeler la "Révolution tranquille" des années 1960 et la transformation qui s'ensuivit allait faire, qu'en réaction, le français voulut s'affirmer de plus en plus comme la langue commune de la société québécoise.

Cette suite d'événements entraîna la création par Ottawa d'une Commission royale d'enquête fédérale sur le bilinguisme et le biculturalisme, qui fut à l'origine de la première *Loi sur les langues officielles*. Depuis, chacun a pu observer une extension graduelle des services fédéraux dans les deux langues, non seulement au Québec et dans la Capitale du Canada mais aussi dans l'ensemble du pays, partout où il existe "une demande importante" pour ces services. En outre, les réseaux français et anglais distincts de Radio-Canada rejoignent la plupart des petites communautés minoritaires d'un océan à l'autre. Enfin, une loi fédérale sur l'étiquetage des produits commerciaux assure le respect des préférences linguistiques du consommateur.

III L'évolution récente au Québec

A partir de 1969 cependant la législature du Québec estima devoir à son tour prendre des mesures à l'échelon provincial dans le but avoué d'éviter que la langue française ne soit engloutie parce que sa population majoritaire de langue française en venait à percevoir de plus en plus comme un raz de marée de l'anglais en Amérique du Nord. La province mit aussi sur pied en 1968 une Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec (Commission Gendron). Trois gouvernements provinciaux successifs, constitués par trois formations politiques différentes, firent adopter trois lois importantes consécutives dans l'espace de 8 ans : la Loi 63 en 1969, la Loi 22 en 1974 et la Loi 101 en 1977.

La première grande mesure législative du Parti québécois, le parti indépendantiste porté au pouvoir en 1976, fut donc la Loi 101, ou Charte de la langue française. Adoptée en août 1977, elle renforçait considérablement la législation antérieure et faisait du français, à de rares exceptions, l'unique langue officielle tout au moins dans la sphère provinciale au Québec.

La Loi 101 garantit le droit des individus de recevoir au Québec des services en français dans différents contextes (administration civile, agences semi-

publiques, et même entreprises privées, magasins, etc.) et à travailler en français. Certaines sanctions assurent le respect de la loi. Ainsi, les entreprises comptant plus de 50 employés durent obtenir un certificat de francisation avant décembre 1983, sous peine d'éventuelles amendes.

Un aspect symbolique, mais néanmoins important de la Loi 101, fut la francisation du paysage linguistique. L'affichage public autre que fédéral, la publicité commerciale et la signalisation devaient se faire uniquement en français, les raisons sociales devaient être françaises et une Commission de la toponymie fut établie pour vérifier l'emploi du français.

Pour ce qui est de la langue d'enseignement, le Loi 101 limitait l'accès des écoles anglaises aux enfants des seuls parents anglophones qui avaient fait leurs études élémentaires au Québec et aux enfants d'immigrants déjà inscrits à une école anglaise au moment de la mise en vigueur de la loi. A l'heure actuelle, tous les Québécois anglophones de souche peuvent bénéficier d'un système d'enseignement public en anglais du primaire à l'université. Les jeunes immigrants d'âge scolaire installés au Québec avant la promulgation de la Loi 101 ont aussi accès à ce système. Par contre, depuis la Loi 101, les nouveaux immigrants, qu'ils soient anglophones ou "allophones", doivent obligatoirement envoyer leurs enfants dans les écoles publiques françaises.

Les francophones accueillirent très favorablement la Loi 101 puisqu'elle contribuait à les rassurer sur leur avenir linguistique et culturel en tant que groupe majoritaire au Québec. Par contre, les réactions des anglophones tant au Québec qu'ailleurs furent naturellement négatives. Aux yeux des anglophones du Québec, la loi compromettait l'existence même de leur communauté. Ils furent particulièrement vexés des dispositions exigeant l'affichage unilingue français et se sentirent menacés par celles concernant le choix obligatoire du français comme langue d'enseignement pour les enfants des futurs arrivants, y compris des Canadiens des autres provinces. Le recul de l'anglais qu'impliquait la loi contribua cependant à faire prendre davantage conscience de leur identité aux anglo-québécois et de la nécessité pour eux de s'organiser pour défendre les droits de leur communauté.

Bien que la plupart des entreprises se soient pliées aux nouvelles exigences linguistiques en mettant sur pied des programmes de francisation, quelques autres, et non des moindres, ont préféré déplacer leurs sièges sociaux, quoique ces derniers jouissent d'un statut particulier, à l'extérieur du Québec. De même, l'émigration vers les provinces anglaises fut la solution adoptée par plus de cent mille anglophones.

IV Quelques arrêts de la Cour suprême du Canada et leurs suites

Tout ce train de mesures législatives ne pouvaient que donner lieu à une vaste contestation devant les tribunaux, comme l'a aussi fait l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* sur les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, en ce qui a trait à la gestion de ces écoles par des représentants de la minorité dans plusieurs provinces.

En 1979, la Cour suprême du Canada déclarait inconstitutionnel le chapitre de la Loi 101 concernant la langue de la législation et de la justice, parce que contraire au principe du bilinguisme établi à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

En 1984, le plus haut tribunal du pays statuait que les dispositions de la loi qui restreignaient l'accès des Canadiens de langue anglaise des autres provinces aux écoles publiques de langue anglaise étaient inopérantes, dans la mesure de leur incompatibilité avec l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982.

A la fin de 1988, la Cour suprême du Canada statuait que la prohibition des autres langues que le français dans l'affichage public et la publicité commerciale, ainsi que l'exigence d'une raison sociale française pour les entreprises faisant des affaires au Québec, constituaient des atteintes à la "liberté d'expression" et une "discrimination prohibée" tant par la *Charte canadienne des droits et libertés* que par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

Dans les jours qui suivirent l'arrêt du plus haut tribunal du pays, la législature du Québec recourut, pour une période de cinq ans, à une clause d'exception des deux Chartes des droits pour maintenir la règle de l'affichage public unilingue et des raisons sociales françaises à l'extérieur des établissements. Cette nouvelle loi comportait néanmoins des assouplissements à la règle antérieure en autorisant des affiches bilingues à l'intérieur de certains commerces, pourvu que le français y figure de façon nettement prédominante, soit deux fois plus que l'anglais ou l'autre langue utilisée.

Notre Cour suprême faisait preuve dans son jugement, d'une certaine acceptation de la position québécoise en estimant qu'on pourrait accorder au Québec une "nette prédominance" au français dans le cadre d'une société juste et démocratique. Ceci n'est pas sans importance, car le tribunal admettait ainsi implicitement que la notion de l'asymétrie dans les faits pouvait légitimer

jusqu'à un certain point l'objectif du Québec. Le tribunal n'a pas exigé une égalité parfaite de traitement des deux langues, puisqu'il acceptait la "nette prédominance" du français par rapport à toutes les autres langues. Le Commissaire, exerçant ce qu'il appelle son "droit de commenter" même des situations débordant le cadre fédéral qui est le sien propre, a donc pris le parti du respect des droits minoritaires fondamentaux et exprimé le vœu qu'une sécurité culturelle accrue aidant, le Québec puisse éliminer ses mesures restrictives.

Si ces initiatives québécoises, bien que leur ampleur ait été réduite par des arrêts successifs de la Cour suprême, ont pu rassurer une importante partie de la population francophone sur les perspectives d'avenir de son héritage linguistique français, on comprend aussi qu'une partie de l'opinion francophone ait été inquiétée par toute modification substantielle à la Loi 101. Mais on regrette que l'effet combiné de tous ces événements ait contribué à crispier les relations entre anglophones et francophones. On comprend facilement les réactions des anglophones même si certains de leurs leaders reconnaissent qu'ils sont en général bien traités au Québec. Il leur est difficile d'accepter que, dans un pays qui possède deux langues officielles, l'une d'entre elles, de par la loi, soit interdite à l'extérieur. D'autant plus que cette décision émanait d'un premier ministre provincial qui s'était engagé plus tôt à permettre à nouveau l'affichage bilingue. Nous croyons que la plupart des anglophones n'en ont pas moins l'intention de demeurer dans la province et le Gouvernement Québécois leur montre de diverses manières qu'il souhaite les y garder.

En dépit des controverses politiques, les rapports interpersonnels y restent généralement cordiaux entre francophones et anglophones, d'autant plus que ces derniers sont devenus au fil des ans majoritairement bilingues et qu'ils ont tendance souvent à mieux comprendre que bien d'autres la situation particulière de la langue française au Canada.

Après avoir connu l'ère désormais révolue de la "revanche des berceaux", les francophones québécois ont aujourd'hui un des taux de natalité les plus bas de l'Occident et une anxiété démographique inversement proportionnelle. L'on craint qu'avec le temps, son poids politique ne diminue au sein des institutions nationales et que son importance numérique n'en soit affaiblie même au Québec en raison de l'attrait de la langue anglaise pour les immigrants. La lourde présence de l'anglais en Amérique du Nord contribue à accroître leur insécurité. Par exemple, à Montréal, où la population francophone représente environ 65 % de la population totale, 60 % des signaux de télévision, en provenance tant du Canada que des Etats-Unis, demeurent de langue anglaise. Quelle tentation !

Beaucoup d'anglophones canadiens ont peine à comprendre que ce qu'ils considèrent comme des "concessions" importantes consenties au français dans la sphère fédérale et dans plusieurs provinces n'aient pas satisfait le Québec. Si l'on y ajoute les effets de la controverse sur l'accord du Lac Meech perçue par certains comme une ultime et excessive concession à cette province pas comme les autres, il y a lieu de s'inquiéter. Un éminent journaliste canadien-français écrivait récemment ce qui suit : "*Sans dramatiser ni perdre son sang-froid, reconnaissons que le Canada anglais, dix ans après le référendum du Québec, est à son tour en proie à la tentation de la séparation. Il serait plutôt étonnant qu'il y succombe.*"

V L'Accord constitutionnel du Lac Meech

Parlons donc un peu de l'Accord constitutionnel du Lac Meech conclu en 1987 entre le Premier Ministre du Canada et les premiers ministres de toutes les provinces. Cet accord qui déborde largement les questions linguistiques a déjà été ratifié par le Parlement fédéral et la législature de 8 de nos 10 provinces. Les deux autres provinces, ayant changé depuis de gouvernement, s'y opposent. Or il faut l'unanimité. L'accord fait suite aux revendications du Québec et conditionne son adhésion formelle à la *Charte canadienne des droits et libertés* qui fait elle-même partie intégrante de notre constitution. Sans déroger au partage des compétences en vigueur, l'Accord établit trois règles d'interprétation de nos lois constitutionnelles. Toute interprétation de la Constitution du Canada devra en effet concorder avec :

- a) La reconnaissance de ce que l'existence de Canadiens d'expression française, concentrés au Québec mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, concentrés dans le reste du pays mais aussi présents au Québec constitue une caractéristique fondamentale du Canada.
- b) La reconnaissance de ce que le Québec forme au sein du Canada une société distincte. (Au Québec la législature est Assemblée nationale, les syndicats sont "nationaux", la Saint-Jean Baptiste est la Fête "nationale". Ailleurs "national" signifie canadien.)
- c) Le Parlement du Canada et les législatures des provinces auront le rôle de protéger la caractéristique fondamentale du Canada, tandis que la législature et le gouvernement du Québec auront celui de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec.

Cet accord constitutionnel, qui constitue pourtant un minimum aux yeux de la plupart des Québécois, suscite présentement des inquiétudes chez de nombreux Canadiens, qui y voient une menace pour certains des droits fondamentaux proclamés dans la Charte canadienne. D'autres craignent qu'il ne protège pas suffisamment les communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire. D'aucuns appréhendent des difficultés futures pour un gouvernement central soucieux de fixer des normes nationales dans des secteurs de compétence mixte comme la santé ou les politiques sociales. Les uns y voient une étape vers une décentralisation excessive, tandis que d'autres craignent que l'accord n'enferme le pays dans une camisole de force constitutionnelle. Le débat linguistique qu'il tend à raviver risque de confirmer certains francophones dans leur conviction que le reste du pays n'accepte pas la volonté du peuple du Québec de vivre chez lui en français, même s'il lui reconnaît des droits importants à titre de minorité de langue officielle.

VI Le point de vue du Commissaire

Le Commissaire croit assez bien saisir les thèses en présence et les inquiétudes d'un grand nombre. Pour lui, l'Accord du Lac Meech représente sur le plan linguistique une occasion historique de consacrer en droit une réalité fondamentale qui caractérise d'une manière ininterrompue notre pays depuis son origine. C'est là une occasion qui ne se représentera peut-être pas de si tôt. Il nous faut donc la saisir au passage, pour ensuite renforcer l'engagement qu'il contient de "protéger" - plus modestement "preserve" en anglais - les minorités de langue officielle à titre de corollaire de notre dualité linguistique.

En dépit de ces tensions, je n'en demeure pas moins confiant que nous saurons surmonter encore une fois nos difficultés dans un esprit de respect mutuel et de compromis. Pourquoi un pareil optimisme ? Comme je le soulignais dans mon dernier Rapport annuel au Parlement canadien, je crois que c'est parce que notre tradition historique nous a inculqué une philosophie fondée d'abord sur le respect des droits des personnes qui constituent les communautés petites et grandes. Il en est résulté bien sûr un système relativement compliqué et coûteux. Mais les Canadiens ont appris à prendre de plus en plus au sérieux leurs droits linguistiques, qu'ils considèrent comme une partie intégrante de l'identité canadienne. Le Premier Ministre Mulroney ne déclarait-il pas tout récemment que "*L'égalité linguistique est le ciment de l'unité canadienne.*" Le respect que ces droits leur inspire découle d'une attitude de tolérance et de respect mutuel assez généralisée qui transcende le domaine du droit. En tout cas, nous nous plaisons à penser que nous progressons dans cette direction.

En second lieu, tout bien muri, l'ensemble des Canadiens ont-ils vraiment une alternative crédible ? Que serait le Canada, sans le Québec, ou avec un Québec qui ne serait plus prêt à jouer le jeu ? Parlant de la prochaine génération, le Premier Ministre ajoutait : *“Leur époque sera celle de l'unité et de l'égalité durables.”*

Je demeure persuadé que les minorités francophones hors Québec, qui retiennent beaucoup mon attention, ont besoin en tout premier lieu d'un enseignement beaucoup plus disponible dans leur langue aux niveaux appropriés, et là où c'est possible, de centres communautaires bien à eux. En effet, comment une langue ou une collectivité linguistique peut-elle survivre sans un minimum d'institutions ? Nous avons vu comment l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont progressé dans ces domaines.

Dans les provinces à plus faibles minorités, qui n'ont pas jugé opportun de légiférer sur le statut des deux langues, la situation qui y prévaut dans la pratique équivaut souvent encore aujourd'hui à toute fin utile à une approche territoriale d'unilinguisme anglais, tempérée ici et là de dispositions en matière d'instruction dans la langue de la minorité ou d'accès à la justice pénale dans la langue de l'accusé. Il reste beaucoup à faire.

Il faut, à notre avis, que la constitution reconnaisse clairement dans tout le pays la légitimité d'un dénominateur commun plus étendu de droits linguistiques essentiels à la vie d'une communauté. Il va sans dire qu'il ne s'agit pas là d'une panacée et que l'avenir des minorités, qu'elles soient anglophones ou francophones, reposera toujours largement sur leurs propres épaules... et sur leur détermination et leur cœur.

La lutte n'est donc pas terminée. Elle ne le sera sans doute jamais tout à fait. Le Commissaire ne désarme pas non plus. Il continuera à apporter sa contribution pour contruire l'avenir linguistique du Canada dans la justice, et, pourquoi pas, dans la fraternité.

POLITICAL DECISION-MAKING IN BELGIUM

Luk VERMEIRE
Avocat

G. Orwell once said, *“The Burmese, like some of the Indian provinces, have a parliament - always the show of democracy - but this parliament in reality does not hold any power”*.

In all treatises on constitutional law, Belgium is described as a classic parliamentary democracy where Parliament makes the law, the government executes the law and the judiciary sanctions violations of the law.

This system of separation of powers generally reflects the requirements of the “checks and balances theory”- the rule of Montesquieu's “trias politica”. As the body elected directly by the people and as the representative of the Nation, Parliament holds in this system the supreme power.

However, more and more often, the remark can be heard that the Belgian Parliament - as the Burmese one - has lost power and has become a mere symbol. Some more outspoken minds even ironically call it a “voting machine” (see e.g. VELU, J., *Droit Public*, I, *Le statut des gouvernants*, I, Brussels, Bruylant, 1986, nr. 234, p. 364), since the real decision-making and political power lies elsewhere, with the government and the political parties, trade unions, commissions and various interest, pressure and lobbying groups.

This evolution brought Prof. Storme, an eminent lawyer and former member of the Belgian Senate, to speak in an article entitled *“Staat de Belgische Rechtsstaat nog recht ?”* (“Does the Belgian Rule of Law still exist ?”) (in *Mijmeringen van een jurist bij 1984*, Antwerpen, Kluwer, 1984) of the “duopolis” between judge and governor, and to compare Parliament with a floating hippopotamus, because you never can tell with certainty - even after a close look - whether it is dead or alive.

The purpose of this short paper is not to give a survey of the evolution of the Belgian parliamentary system, its decline, the causes thereof and the means to redress this situation. Other more competent persons have already done this for us.

Neither will it give a general theory of lobbying in all its political, social and legal aspects, nor arguments for or against it.

The sole purpose of this survey is to give a description of the way the political and legislative process works in Belgium today, and of the various ways in which interest, pressure and lobbying groups participate in this process, sometimes even in a institutionalized manner.

In the first part of the paper I will describe this process as it is reflected in the Belgian Constitution.

The second part I will try to describe the process as it works in reality, taking into account different groups' interests.

In the third part, I will give some examples of the institutionalized influence and participation in the political and legislative process of important interest, pressure and lobbying groups.

I. The law-making process In the Belgian Constitution.

When reading the Belgian Constitution, one of the oldest written constitutions in the world still in effect, no sign whatsoever can be found of the role of interest, pressure and lobbying groups in the political and legislative process.

The Constitution describes a clear political and law-making system generally reflecting the requirements of the classic theory of separation of powers and representative democracy.

Thus, the Belgian Constitution describes three public authorities ("pouvoirs"): the Legislative power (Article 26), exercised by the King, House of Representatives ("Chambre des Représentants"), and Senate ("Sénat"), the Executive power (Articles 29 and 64), exercised by the King and his Ministers, and the Judicial power (Article 30) exercised by the Courts and Tribunals.

The existence of a Cabinet ("Conseil des Ministres ") is only mentioned once in Article 86bis of the Constitution requiring linguistic parity in the composition of the government, except for the Prime Minister. Political parties are not mentioned at all.

In the House of Representatives all 212 are directly elected and in the Senate 106 are directly elected, 51 are elected by the provincial representative boards, 26 are elected by their peers and 1 is member de jure. Members of Parliament

represent the Nation, not the province or constituency which elected them according to Article 32 of the Constitution.

According to Article 65 of the Constitution, the Ministers are appointed and dismissed by the King under the responsibility either of the former or of the new Prime Minister.

They must receive the confidence of a majority in Parliament, and are accountable to Parliament.

While Parliament on the one hand can refuse its confidence and force a minister to resign, the King on the other hand can dissolve Parliament and require new elections.

The King, as the Executive, has no other powers than those conferred on him by the Constitution or by laws passed by virtue of the Constitution itself (Article 78 of the Constitution). He can, according to article 67 of the Constitution, issue all regulations and decrees necessary for the execution of the laws. He may not suspend the laws or dispense with their execution.

Acts of the King are only valid if countersigned by the responsible Minister (Articles 63 and 64 of the Constitution).

According to Article 100 of the Constitution, judges are appointed for life by the King - sometimes on the basis of a double list of nominations submitted by the Court in question and a political body, either a provincial representative body or the Senate. Their appointment cannot be revoked.

In 1980 a new Article 107ter of the Constitution creates a sort of Constitutional Court with limited review powers, the Court of Arbitration ("Cour d'Arbitrage"), which can annul laws found to be contrary to certain constitutional rules. The powers of this court were extended in January 1989.

All three of the above-mentioned powers intervene in the law-making process. Here a distinction has to be made between 1) a statute, and 2) a regulation in the form of a Royal or Ministerial Decree.

1. Statutes

The initiative to enact a statute, i.e. the introduction of a bill in Parliament, may be either taken by an individual member of Parliament or by the King (Article 27 of the Constitution).

In the former case, the bill is called a “proposition de loi”, in the latter a “projet de loi”.

In theory any member of Parliament can introduce a proposal, without the prior opinion of the Belgian Council of State (“Conseil d’Etat”) being required. Nor is the consent of his political party or parliamentary group, or of the House or its president necessary.

The proposal will only be discussed after it has been accepted for debate by a majority in the House. This acceptance is rarely refused, in general only when the proposal is manifestly contrary to public policy or unconstitutional.

Any Minister may ask the King to introduce a bill in parliament. All government bills pass through the following procedure:

- the administration or personal collaborators of the responsible Minister prepare a draft law;
- when approved by the Minister, this draft law is submitted to the Cabinet, which, after deliberation, can accept, accept for advice, modify, postpone, or refuse the proposal;
- when accepted (possibly only for advice), the draft law is sent to the Council of State (“Conseil d’Etat”) for its opinion;
- after receiving this opinion and when required by the government, the responsible Minister resubmits the - possibly modified - draft law to the Cabinet where a final decision is made;
- after final acceptance by the Cabinet, the bill is submitted to the King for introduction in one of the two Houses of Parliament;
- a Royal Decree signed by the King and the competent Minister(s) introduces the bill in the House.

Formal acceptance for debate by the House is not required in the case of a government bill.

In Parliament, a government bill and a private member bill accepted for debate follow the same procedure.

First of all the bill will be examined both overall and article by article by the relevant Commission, generally in closed session, but in the presence of the Minister responsible and his senior advisors.

At this stage, each article and proposed amendment is discussed and put to a vote. Finally the whole bill must be approved, with amendments as voted.

Afterwards, the bill as it was adopted in the Commission is sent to the plenary assembly of the House together with a report on the debates held in the Commission.

In the plenary session, a new general debate and article-by-article debate takes place in the presence of the Minister. Here also, each article and proposed amendment is discussed and put to a vote. Finally the whole bill as modified by any amendments, must be approved.

If the Commission's debates were public or for specific reasons adopted by a majority of the House, the general debate can be excluded, or limited in time and the article by article debate restricted to the articles for which amendments are proposed; at the same time, the right to introduce amendments may be limited to articles amended in the Commission or for which amendments were proposed at that stage.

When adopted in one House, the bill is sent to the other House where the whole procedure starts all over again.

If amendments are adopted in this second reading, the adapted text of the bill has to be reintroduced in the House which already approved the original version for a new debate.

In this case, only a limited debate is normally held.

When a final, similar text has been adopted in both Houses of Parliament, the bill is submitted to the King for royal assent (Article 69 of the Constitution). Although possible in theory, this assent has not been refused since 1884 (VELU, J., o.c., nr. 455).

The King, the competent Minister and the Minister of Justice sign the bill first of all to indicate their approval ("sanctionner"), as a third branch of the Legislative power, issues the bill. Then the King, as the Executive power, orders its publication.

Unless the bill states otherwise, a statute enters into force 10 days after publication in the Belgian State Gazette.

The State Reform of 1980 and 1989 introduced 6 new law-making authorities: the Flemish Community and Region, the French Community, the German speaking Community, the Walloon Region, the Region of Brussels-Capital and the Brussels' Common Community Commission.

Here, the procedure to enact statutes is the same as described above except for the following differences:

- No second House of Parliament exists, so that in general no second reading is required;
- The Royal assent is replaced by the assent of the local Executive;
- The regional Ministers are chosen by their respective legislative body (the Council), and are responsible to that body;
- Confidence cannot be refused by the Council unless a new Minister is simultaneously appointed;
- The Executive cannot dissolve the legislative body.

The Arbitration Court mentioned above can review the compatibility of all statutes with the competence rules in the Constitution and in the State Reform statutes, and with the non-discrimination rules (Articles 6, 6bis and 17 of the Constitution).

This judicial review may be performed upon the request of a Court or Tribunal in a specific dispute. In this case the Arbitration Court will decide in that particular case whether or not the Statute questioned is constitutional. Additionally, upon an annulment request of any interested party, the Court can annul the attacked statute if it is found to be unconstitutional.

2. Regulations

According to Article 67 of the Constitution the King, as the Executive, issues Regulations and Decrees necessary for the implementation of statutes.

These Regulations are prepared by the administration or personal collaborators of the relevant Minister and are - when approved by the Minister - sent to the Council of State ("Conseil d'Etat") for its opinion. Afterwards the regulation - unless it concerns only minor matters on which the Minister can take personally a final decision - is submitted to the King for royal consent. In general however a Royal Decree is first introduced in the Cabinet and discussed there, before being submitted to the King.

After royal or ministerial consent, the decree is published in the *Belgian State Gazette*, and enters into force 10 days after publication unless the decree states otherwise.

All courts and tribunals are required by Article 107 of the Constitution to refuse to apply a decree or regulation contrary to higher legal norms; in case of

incompatibility with higher legal norms, the regulation can be annulled by the Council of State upon request of an interested party within 60 days of publication.

The 6 smaller legislative bodies mentioned above have their own Executive power competent to issue regulations under the same conditions as the national Executive power. Here however no royal assent is required.

II. The law-making process in practice.

1. In general

In modern society there exist - in addition to the public authorities described above and which may be called "authorities in law" ("Pouvoirs de droit") powers the formation and actions of which answer, to a greater or lesser extent, to political preoccupations and which may be called "authorities in fact" ("Pouvoirs de fait") as they have no formally stated law- making or executive powers (cf. VELU, J., o.c., nr. 219).

This distinction between authorities in law and authorities in fact was drawn by the former attorney- general of the Belgian Supreme Court, Ganshof Van der Meersch in his article "*Réalités et règles de droit dans le fonctionnement des institutions parlementaires et gouvernementales en Belgique*" of 1954 and was elaborated on further in his book "*Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*" of 1957.

The existence of two categories of political powers was acknowledged by the King in a speech of March 31, 1980 in the Royal Palace , where - on the occasion of the resignation of the fourth Martens government - the King spoke of "*Vous qui représentez au plus haut niveau les pouvoirs de droit et les pouvoirs de fait*".

Among these "pouvoirs de fait" may be counted first of all the interest or pressure groups, and the political parties (see VELU, J., o.c., nrs. 218 et seq.).

While these two groups have in common that they both try to influence the decisions of the public authorities in order to defend the interests they stand for, they differ in that a pressure group tries to influence decisions of public authorities in a direction favorable to their members' interests, while a political party's aim is also to participate directly in the exercise of public power.

A pressure group could be described as a group of people defending the common interest of their members and trying to influence legislative, executive and even judicial decisions by using all direct and indirect means in their possession: trade unions, social security funds, associations of employers, financial institutions, industry or professional sectors, churches, regional, linguistic or local organisations, ad hoc movements, etc. (cf. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Brussels, 1957, p. 64). An interest or pressure group which is well organized and possesses considerable material means to reach its objective is sometimes called a "lobby".

The intervention of a pressure group can be limited to a simple appeal to public opinion or extend to direct action against influential political figures or public authorities as in strike, lock out, or boycott. Very often they exercise their influence within the framework of formal or informal consulting and concerting procedures.

A political party could be described as an organized group of people participating in the elections, its objective is to cause a philosophically, socially or economically based common ideology to prevail as well as the interests of its members by participating in the public institutions and by complete or partial possession of public power (cf. BURDEAU, G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1969, p. 178).

Although each political party assembles a group of people defending the same ideology and interests, often various factions within a party each with its own interests, work side by side.

A classic example here, although presumably not the only one, is the Flemish Christian Democratic Party (C.V.P.) which unites different groups ("standen"), such as the workers' association ("A.C.W."), the farmers' association ("Boerenbond"), the association of Christian employers ("C.W.V."), small- and medium-sized entities and private tradespeople ("N.C.M.V.") and so-called neutrals.

2. The political process in Belgium

Before describing the influence of pressure groups or political parties in the Belgian political and law-making process, it is necessary to point out that Belgian governments since the First World War have almost always been coalition governments, as none of the political parties has obtained a parliamentary majority.

This means that the voter can almost never vote for a type of government (as many types of coalitions are possible) or for a Prime Minister, but only for a political party or for its candidates.

Each party establishes its list of candidates and great care is paid to ensure that all factions within the party are represented proportionately. This list is to be approved by a "poll".

Political science studies note that, as a consequence, the voters can only approve the party list; it is extremely rare that the elections change the order of the party list (see VELU, J., o.c., nr. 228 with further references).

After the elections, the politicians will form a coalition between various parties which together have a majority. Often, but not always, the coalition will correspond to the results of the elections.

This coalition is established after long weeks, sometimes even months, of negotiations between parties under the direction of a so-called "formateur" appointed by the King after consultation.

Already at this stage the influence of pressure group and political parties appears.

First of all, the King appoints a "formateur" after a series of consultations with the presidents of the Houses of Parliament and with prominent ministers, party leaders and other central figures in social, economic or financial life, such as the presidents of the national bank, of trade unions and of employers' associations.

During these consultations each party or group received will give its view of the situation and suggest the most stable and likely solution.

They influence the decision of the King, who can refuse or accept the resignation of the government, postpone his decision or appoint a mediator, an "informateur" or a "formateur", the latter in general being the new Prime Minister. This decision also influences the composition of the new coalition.

When a "formateur" (or "informateur") is appointed, he will first receive all the political parties and pressure groups in order to assess the possibilities and decide upon the composition of the coalition he wants to form.

Then negotiations start between the parties invited to form a coalition, or a governmental agreement. This document, a sort of government bible, des-

cribes, often in detail, the policies of the new government. Sometimes even draft laws are included.

During these negotiations the political parties are represented and will defend their interests. Other interested pressure groups are often consulted by the formateur or by political parties. Often these groups give their opinion anyway.

In political parties assembling different interest groups, great care is taken to ensure that all these groups are represented in the party delegation.

When an agreement is reached, it must be approved by the respective parties, in general by a special general conference.

Here also, the various factions within the party, and typically outside pressure groups also, will try to influence the decision.

When the agreement is accepted, the King appoints the Prime Minister and Ministers according to Article 65 of the Constitution.

In fact, the distribution of ministerial posts in the government is discussed during the coalition negotiations. Afterwards, the president of each party will choose the persons who will be appointed as ministers for his party, an appointment which is officially made by the King.

Each party will ensure that all party factions are represented within its group of Ministers.

The government will execute the governmental agreement and prepare bills and regulations. It acts as a sort of mini-parliament where all party and group interests are taken into account. A compromise is worked out between the major representatives of these groups.

Frequently, a bill is prepared by personal collaborators of a Minister forming his ad hoc administration prior to the discussion within the government.

In this group of personal collaborators or "kabinet", the different factions within the minister's political party will be represented, as well as occasionally other affiliated pressure groups, so that sometimes already on this level a compromise must be reached.

Thereafter, important bills are discussed by a working group of personal collaborators of the Ministers involved ("groupe intercabinetaire"). Their role is to seek compromises on difficult issues.

Final decisions on unresolved questions are then made by the group of the Prime Minister and deputy prime ministers, acting as a sort of pre-cabinet and meeting almost every day.

Compromises reached here can sometimes not even be changed within the full cabinet.

By way of illustration, important special working groups in the first year of the Martens VIII government were the inter-cabinet working group for State Reform, the working groups preparing the loi-programme, the transparency law, the new law on state budgets, etc. and the working groups on public credit institutions.

Often Parliament will not be able to amend such bills as this might endanger the fragile balance reached within the government.

The bill will only be modified if the amendment is agreed to by the government and by all the coalition partners.

In the parliamentary Commission, during a separate meeting of the coalition partners, all amendments which a coalition party intends to propose will be submitted to the others so that they can be discussed and negotiated.

In general the amendments accepted form a compromise on their own.

The majority will reject all other amendments, except perhaps for technical improvements.

In this respect I wish to draw your attention to the existence of the "special powers decrees" whereby the Executive is empowered to enact statutes by virtue of a special habilitation law and under the conditions specified therein.

Here, the intervention of Parliament in the legislative process is reduced to approval of the enabling law, general review of the government and final, a posteriori, and somewhat formal approval of all the special powers decrees.

In this procedure, resorted to by the government in order to avoid the long parliamentary procedure, the defence of general interests and of the interests of various groups takes place within the government and through the Council of State and the various concerting and consulting institutions.

In most political parties, the rule is that, for bills introduced by private members as for bills introduced by the government, no proposal is submitted before it has been discussed within the parliamentary group and its acceptability for the whole party assessed.

For important bills, private members' bills as well as government bills, Ministers or members of Parliament will normally ask the prior opinion of leading party members and even of various pressure groups.

With bills to enact new codes of law, the government may also request the opinion and assistance of major law firms, as for the draft company law.

Often pressure groups will give their opinion on the government agreement, on its execution and on proposed bills or decisions, by publishing memoranda and through the press.

Normally they will put pressure on the government and political parties before the parliamentary debates, during the decisions at cabinet level, and sometimes also after introduction of the bill.

A recent example of the intervention of pressure groups during the parliamentary debates on State Reform, shows up in articles 2 and 3 of the law of August 8, 1988 modifying the law of August 8, 1980 on State Reform. There the original allocation of responsibility for youth protection and public assistance to delinquents was changed in response to pressure from the interested parties.

In the same context, the press campaign of the Flemish associations, like the V.E.V., just before the approval of the law on the Brussels Institutions and of the Finance law can be mentioned.

Finally, reference must be made to the influence of political parties on the administration and the judiciary through the Belgian tradition of political nominations by groups such as the "Commissie Deekens", now "Mangeleer".

Pressure groups also participate in the political and legislative process by institutionalised concerting and consultating structures, some examples of which follow.

III. Consulting and concerting procedures.

The following survey is far from exhaustive, as the list of institutions is almost endless. I will concentrate on a few important ones.

1. National Labor Council (“Conseil National du Travail”)

This institution, formed by the law of May 29, 1952, has as its primary task to advise the government and Parliament.

Article 1 of the law of May 29, 1952 stipulates that the Council is to give advice or proposals to the government, Ministers or Parliament on all general labor-related questions concerning employees and employers, either ex officio or upon request.

Furthermore, various social security and labor laws require the prior consultation of this council before Royal or Ministerial Decrees implementing these laws are promulgated or modified.

For instance, such consultation is required in:

- (i) the law of September 20, 1948 on the Organisation of Business Life (Labor Councils) (e.g. article 14, § 1, 5° and § 2 a, article 21, § 1, article 22, § 5-6, article 27 and 28);
- (ii) the law of June 10, 1952 on the Safety and Health of Employees, and the Salubrity of Work and Work places (e.g. article 1, § 4 D 2 and 13 bis);
- (iii) the law of April 8, 1965 on Employment Regulations (e.g. article 3, article 7);
- (iv) the law of April 12, 1965 on the Protection of the Remuneration of Employees (e.g. article 5 § 6, article 6, § 4, article 15 and article 20);
- (v) the law of June 28, 1966 on the Closing of Companies (e.g. article 1, article 2 bis, article 5, article 7, article 15);
- (vi) the law of June 27, 1969 on the Social Security of Employees (e.g. article 2 § 1);
- (vii) the law of March 16, 1971 on Employment (e.g. article 4, article 46 and article 47);
- (viii) the law of April 10, 1971 on Employment Accidents (e.g. article 35);
- (ix) the law of June 28, 1971 on the Yearly Holiday (e.g. article 10 and article 23);
- (x) the law of January 4, 1974 on Legal Holidays (e.g. article 2 and article 17);
- (xi) the law of June 28, 1976 on the Provisory Regulation of Temporary Employment and Interim Employment (e.g. article 1, § 4 and § 5, article 24, 25 and 26, article 28 and article 47);
- (xii) the law of July 3, 1978 on Employment Agreements (e.g. article 27, 30, 39 bis; 51, 61 and 64);
- (xiii) the law of August 4, 1978 on Equal Treatment (e.g. Article 122);
- (xiv) the law of June 29, 1981 on the General Principles of Social Security (e.g. article 14 bis, 2, § 3 and 24 § 1);

- (xv) the law of July 19, 1982 on Trainee's Employment (e.g. article 1, 43, 47, 49 and 56 bis);
- (xvi) the law of January 25, 1985 on the Social Security Card (e.g. Article 9);
- (xvii) the law of January 22, 1985 on Paid Educational Leave (e.g. article 108, § 4, 109, § 3, 110 § 4, 111 § 3, 113 § 4, 114 § 2);
- (xviii) the law of July 24, 1987 on Temporary Employment and Interim Employment (e.g. Article 1, § 4-4, 22, 22, 23, 24, 26 and 34, § 1).

Finally, the council can accept national collective bargaining agreements applicable to some or all industries; here the council acts as decision maker.

This council is composed of a president and 24 effective members; the president, secretary and adjoint secretary are appointed by the King, the other members are also appointed by the King, but upon nomination by the representative trade unions and employers' associations, which must be represented proportionately.

In the field of social security and labor law other consulting and concerting institutions exist, for example the Central Council for Business Life and the High Council for the Middle Class (see below 2 and 4). Other more specialised institutions in this field of law include the League for Large and Young Families, which must be consulted on every decree implementing the Royal Decree of December 19, 1939 on Child Allowances, and the Commission on Female Labor, which must be consulted under Article 122 of the Law of August 4, 1978 on Equal Treatment.

In this field also "commission paritaires" and direction committees of social security funds must be consulted prior to the implementation of laws related to them.

2. Central Council for Business Life ("Conseil Central de l'Economie")

This council was created by the law of September 20, 1948 on the Organization of Business Life. Its assignment is to submit to the government or Parliament, opinions, recommendations or proposals on questions related to national business life, either ex officio or upon request, in the form of a report summarizing the views of all the members of the Council.

For instance, this body must be consulted pursuant to :

- (i) the law mentioned above (article 15, 20);
- (ii) the law of July 14, 1971 on Trade Practices (article 31 (bargain sales) and 43 (common offerings);
- (iii) the law of July 17, 1975 on Annual Accounts (article 13).

This council is composed of a President and a maximum of 50 members, nominated proportionately by the representative trade unions and employers' associations.

3. Social Economic Council for Flanders ("S.E.R.V.")

This council was created by the law of July 15, 1970 and the Decree of June 27, 1985.

Its task is (i) to study, or give advice or recommendations on all social and economic matters of interest to Flanders for which the Flemish Region or Community is responsible, (ii) to advise on all questions submitted by the Flemish Government, by a member of it or by the Flemish Council, and (iii) to give the required prior advice on all draft decrees regulating general matters related to cultural and educational matters and matters related to the persons (article 59 bis, §§2 and 2 bis of the constitution), applied scientific research related to the areas mentioned above, economic policy, energy policy, employment policy and applied scientific research.

This council is composed of 27 members, 10 which are nominated by trade unions and 10 by employers' organisations; the other 7 members are appointed by the political parties represented in the Flemish Council on a proportionate basis.

4. High Council for the Middle Class ("Conseil Supérieur des classes moyennes")

This body was created by the law of May 2, 1949 as a general advising institution for problems related to the middle class or self-employed tradesmen.

Its task is to study measures related to the professional, economic, social and moral development of the self-employed, of small-and medium-sized companies and of free professions.

The prior advice of this council for instance is required by:

- (i) the law of December 15, 1970 on Establishment (article 2, 3, 4, 5 § 2 and 19);
- (ii) the law of July 14, 1971 on Trade Practices (article 31 (bargain sales) and 43 (common offerings));
- (iii) the law of August 13, 1986 on Itinerant Trading (article 14).

This body is composed of a President and 54 members representing various federations of self-employed tradesmen.

5. Other bodies

Other important but smaller consulting and concerting bodies, in the economic field and in the field of public law, include :

- The Consumer Council ("Conseil de la consommation")

This council composed by a president, three vice-presidents, a secretary-general and 53 members, 27 of which represent the consumer, 9 industry, 7 distribution, 2 the middle class and 2 agriculture, give advice on consumer policy.

Article 43 (special offers) of the law of July 14, 1971 on Trade Practices, for example requires consultation of this Council.

Its opinion was also requested on the Belgian draft law on product liability (see COUSY, H, "*Productenaansprakelijkheid*", T.P.R., 1988, 663), and for the draft law on consumer credit (Financieel Economische Tijd, 15 april 1989).

- The Price Commission ("Commission des Prix")

This body, established by Royal Decree of June 3, 1969, has as primary tasks (i) advising the Minister on all questions related to prices and inflation, (ii) following changes in prices and giving recommendations to the Minister, (iii) negotiate the so-called "accords de programme" between the private sector and the government, and (iv) monitoring the application of these agreements.

In addition to a president, a deputy president, two rapporteurs and a legal advisor, the commission is composed of representatives of the ministries concerned and of industry, agriculture, trade, the middle classes, transport distribution, financial institutions, trade unions and family organizations.

- The Advisory Council for Foreigners ("Conseil consultatif des étrangers")

Established by the law of December 15, 1980, this council must give a prior opinion on all bills related to immigration law.

It is composed of 16 members divided equally between representatives of the government and representatives of students' associations and immigrant workers' associations.

- The Flemish Media Council (“Vlaamse Mediaraad”)

This council, created by the Flemish Decree of May 2, 1985, is composed of several members representing organizations active in the media sector, media users and media specialists. It gives advice on all questions related to the media.

According to Article 11 § 1 of the Flemish Decree of January 28, 1987 on radio and television distribution, the prior opinion of this council is required on all regulations and decisions concerning (i) recognition of an independent television company, (ii) the conditions of recognition and the term of recognition of such companies, (iii) the proportion of information, education and entertainment programmes on independent television, and (iv) the conditions related to the proportion of national cultural productions in independent television programming.

*

* *

The above comments outline the role of Parliament as the representative of the various interests of different groups in the Nation. It is affected not only by the government acting as a sort of mini-parliament, but also by the introduction of representative institutions acting as consulting and concerting bodies, and more and more also as decisionmakers.

Due to the importance of the structures in our country and their long tradition, the Belgian system is often referred to as a “participatory democracy”.

Lijphart, a famous Dutch political scientist, cited Belgium as an example of a “consociational democracy” where all decisions in fact are compromises made between representatives of various interest groups.

This evolution acknowledges the theory of modern political scientists. The classic “trias politica” has evolved into a system with varied powers, including the 3 classic powers, but also the administration, the press, political parties and interest groups. The new powers could be called, the terminology of Almond and Powell, rule making (legislative), rule application (Executive), rule adjudication (judiciary), interest articulation, interest communication and political

communication (cf. COUWENBERG, S.W., “*Open machtensysteem als alternatief van trias politica leer*”, in *Recht en Macht*, December 16, 1988, Royal Belgian Academy for Sciences, Literature and Fine arts).

It could be argued that the system has worked relatively well so far and will continue to do so, provided that the general interest, and not those of private groups prevail (cf. Coudenberg group, *Quelle Belgique pour demain ? Rapport Coudenberg*, 1987, p. 75).

Perhaps in the modern-day political system, the Belgian Parliament has lost some of its powers; nevertheless, it remains the “government making and controlling power”.

The latter role, together with the review exercised by the judges, must ensure that in lawmaking and decisionmaking, the rule of law, the fundamental rights of all and the general interest ultimately prevail.

Only then can we avoid the transformation of the traditional Belgian “participatory democracy” into a “particracy”.

FEDERALISME et DEMOCRATIE

Revue du CENTRE D'ETUDE INTERUNIVERSITAIRE pour le FEDERALISME

Cette revue trimestrielle est publiée par le Centre d'Etude interuniversitaire pour le Fédéralisme. Le prix de l'abonnement est fixé à 500 FB et doit être versé au compte 702-0227682-25 du Centre d'Etude, Rue Bréderode 13 à 1000 Bruxelles. Le prix de vente pour un numéro séparé est de 150 FB.

Le comité de rédaction 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 Prof. Kris Deschouwer, éditeur responsable, Rue Bréderode 13 à 1000 Bruxelles.

