

UNIVERSITÉ DE LIÈGE – FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE  
UNITÉ DE DROIT PUBLIC ET DE DROIT CONSTITUTIONNEL

# Droit constitutionnel

2<sup>e</sup> année de baccalauréat en Droit  
et  
2<sup>e</sup> année de baccalauréat en Sciences politiques

-

**Dossier de documentation**

Année académique 2013/2014

Christian BEHRENDT,  
Professeur ordinaire

<http://prog.cours.ulg.ac.be/cocoon/cours/DROH203-4.html>

# Droit constitutionnel

*Année académique 2013-2014*

(75 hrs. + 15 hrs. lec.,  
2<sup>e</sup> bac. droit et 2<sup>e</sup> bac. sc. pol.)

## Table des matières du dossier de documentation

### *Théorie de l'État*

#### *Pages*

- Lucien FRANÇOIS, « La Révolution selon le droit », *Journal des procès*, n° 442 (20 septembre 2002), pp. 8-16. .... 5

### *Institutions et fédéralisme belges*

- Olivier MEUNIER, Michel MIGNOLET et Marie-Eve MULQUIN, « *Les transferts interrégionaux en Belgique* », in : Benoît BAYENET, Henri CAPRON et Philippe LIÉGEOIS (éds.), *L'espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique*, Bruxelles, De Boeck, 2007, pp. 283-305. ....15
- Christian BEHRENDT, « Demandes flamandes : les dangers du 'comparativisme à la carte' », *Le Soir*, 29 août 2007, p. 15. ....28
- Accord institutionnel du 11 octobre 2011 présenté par les huit partis impliqués dans les négociations de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État (tel que publié aux *Documents parlementaires*) .....29

- Loi spéciale du 19 juillet 2012 portant modification de la loi dite « de pacification communautaire » ..... 111

### *Droits fondamentaux et libertés publiques*

- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. .... 116
- Karl MARX, *Le Capital*, Livre 1<sup>er</sup>, extraits du Chapitre 4 (traduction française de la 4<sup>e</sup> édition allemande parue en 1890 [1<sup>ère</sup> éd. 1867], réédition : Paris, PUF, 2006), pp. 165-195. .... 118
- Karl MARX et Friedrich ENGELS, *Manifeste du Parti communiste*, chapitres 2 (extraits) et 4 (traduction française), réédition : Paris, Librairie générale française, 1973. .... 132
- S.S. Pape LÉON XIII, Lettre encyclique *Rerum novarum* sur la condition des ouvriers, 15 mai 1891. .... 144
- Procureur général ff. L. DELWAIDE, *La femme magistrat ?*, Mercuriale prononcée lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'appel de Liège, 16 septembre 1946. .... 165
- John Stuart MILL, *De la liberté* [1859], traduction française (extraits), Paris, Gallimard, 1990. .... 181

## *Théorie de l'État*

- Lucien FRANÇOIS, « La Révolution selon le droit », *Journal des procès*, n° 442 (20 septembre 2002), pp. 8-16.

## LA REVOLUTION SELON LE DROIT, par Lucien François



1. La pensée des juristes entretient souvent avec la force un rapport ambigu. Elle lui prodigue des égards quotidiens puisqu'ils s'inquiètent sans cesse de vérifier si telle règle alléguée est bien en vigueur, si elle l'était déjà à telle date, si elle l'est encore à telle autre. Le monde des juristes fait peu de cas, si ce n'est pour l'ornement des discours, de règles ou de principes

dénués d'effectivité. Il suppose généralement que "force reste à la loi". Mais c'est à une force revêtu de légitimité et tenue en laisse par le droit qu'il s'attache ainsi, comme on le fait à une monture dressée, indispensable et docile. En revanche, dans ce même monde, la force débridée qui se dérobe et se cabre devient presque un objet de scandale, surtout si, non contente d'être rétive au service, cette force nue entre en contact avec le droit et tente de peser sur lui. De là que, dans la littérature juridique, le rapport de la révolution au droit est rarement traité avec un réalisme sans faille ou même une attention soutenue (1).

Je pense pourtant qu'il est instructif d'examiner de près, sans trop se laisser intimider par les convenances, la manière dont les révolutions sont appréhendées par le droit. Il en est du moins ainsi lorsqu'on entend révolution, non pas au sens général de changement perçu comme important dans un domaine quelconque ("révolution industrielle", "révolution sexuelle", "révolution informationnelle"), mais au sens, restreint au domaine politico-juridique, de changement apporté aux règles de base d'un Etat sans respecter les normes relatives à de tels changements. Par une telle violence faite à ses règles maîtresses, un ordre juridique entre en collision avec un phénomène qui lui est extérieur, ce qui fait naître dans certains esprits l'impression que le droit se heurte à un corps étranger. Le malaise est parfois déclaré: "Il faut constater, peut-on lire, que les constitutions sont abrogées par les révolutions, encore qu'il soit difficile de construire juridiquement ce mode d'abrogation" (2); avec les révolutions, "la théorie juridique se heurte à un casse-tête" (3).

2. Changement à la base de l'Etat (ou au sommet: de toute façon, ces métaphores spatiales ne valent que pour leur commodité) sans respecter les règles sur le changement des règles: c'est bien en ce sens que le langage courant entend le terme révolution dans ses emplois les plus consacrés. Je pense par exemple aux révolutions anglaises du XVIIIème siècle, à l'américaine et à la française de la fin du XVIIIème, aux révolutions de 1830 et de 1848 qui éclatent dans plusieurs pays d'Europe, aux révolutions russes de 1917 et à l'allemande de 1918. Si, pour changer les règles fondamentales d'un Etat, le pouvoir s'efforce de respecter ou de paraître respecter les règles relatives à de tels changements, c'est de réforme qu'on parle, plutôt que de révolution. Ainsi les changements survenus en Belgique depuis 1970 sont-ils qualifiés officiellement de "réformes institutionnelles", bien que la mutation centrifuge subie par l'Etat belge au cours des dernières décennies soit à ce point profonde qu'on ne saura que plus tard si c'était la première phase d'une sécession ou le moyen de l'éviter. Or ces "réformes" ont été opérées en faisant paraître (si l'on veut oublier quelques déclarations manifestant l'ignorance ou le mépris des institutions) le souci de suivre la procédure très lourde prévue pour la révision de la Constitution ou d'autres normes supérieures aux lois ordinaires, bien qu'une telle procédure demande du temps et requière une entente persistante dans une majorité importante. En France, en dépit de la puissante pression qui avait porté de Gaulle au pouvoir en 1958, on ne parla pas de révolution lorsque ce mouvement mit fin à la Quatrième République: c'est qu'en obtenant, comme chef du dernier gouvernement de celle-ci, que l'Assemblée, organe elle aussi de la Quatrième, vote une loi de "révision du procédé de révision" (4) de la Constitution, le général, quoique pressé, avait veillé à ce que la légalité soit respectée au moins formellement.

Là où n'existe aucune norme réglant explicitement le mode de révision des normes fondamentales, les traditionalistes sont tentés d'affirmer que de telles transformations restent à jamais interdites; mais lorsqu'il s'en produit néanmoins, comme il arrive tôt ou tard, on peut observer qu'elles sont appelées révolutions lorsqu'elles sont imposées au pouvoir en place, mais non lorsque celui-ci les introduit de son gré, par conviction ou par prudence (l'idée étant sans doute que dans une monarchie absolue, le sou-

(1) Parmi les exceptions les plus remarquables, le chapitre Rivoluzione e diritto dans les *Frammenti di un dizionario giuridico* de Santi Romano (Milan, Giuffrè, 1953) et le paragraphe *Revolution und Widerstand de l'Allgemeine Staatslehre* de Reinhold Zippelius (Munich, Beck, 1991).

(2) J. Barthelémy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris,

Ed. Economica, 1985, p. 227.

(3) O. Duhamel et Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., 1992, p. 936.

(4) M. Duverger, *Eléments de droit public*, 11ème éd., P.U.F., 1985, p. 93.

verain peut même décider de réformer l'organisation de l'Etat; encore que le droit de régler la succession au trône ait été dénié à bien des rois, à Louis XIV lui-même dont le testament a été annulé). Ainsi le mot de révolution n'a plus été prononcé en Prusse lorsqu'en 1849 le roi Frédéric-Guillaume IV, après avoir retiré la Constitution que la révolution de 1848 lui avait arrachée, en a unilatéralement octroyé une autre de sa façon (en employant à dessein un verbe *octroyieren*, sans doute à l'imitation de Louis XVIII qui, rentré d'exil après la déchéance de Napoléon, avait dû signer une "Charte" mais avait déclaré l'"octroyer" et l'avait datée de la dix-neuvième année de son règne). En revanche, les Hollandais font remonter leur Etat, leur patrie révéérée, à un acte qu'ils appellent fièrement *Opstand* (révolution, soulèvement), celui par lequel, à l'instigation de Guillaume d'Orange, Vader des Vaderlands, les Etats-Généraux des Pays-Bas dits espagnols se sont arrogés, en l'exerçant, le droit de destituer Philippe II comme souverain de ces pays (en sa qualité non pas de roi d'Espagne mais de duc de Brabant, de Limbourg, de Gueldre, de Luxembourg, de comte de Flandre, de Hainaut, de Hollande, de Zélande, etc.). Révolution suivie, rappelons-le, d'une longue guerre civile et, dans les seuls Pays-Bas du Sud, d'une restauration qui a séparé ces provinces de celles du Nord et dont la Belgique est une conséquence lointaine.

3. L'élément essentiel, que je viens de préciser, des révolutions - changement contre les règles - n'en est pas la partie la plus visible. A ce mot de révolution apparaissent des barricades et des fusillades, vision qui ne correspond que très approximativement à ce qui se passe en profondeur.

Cette association d'images violentes au concept de révolution ne doit pas faire oublier que bien des insurrections, rébellions ou soulèvements échouent et que, dans ce cas, l'on ne parle guère de révolution. Je ne songe pas ici aux insurrections dont le succès dure peu, comme ces révolutions de 1848 après lesquelles, en Italie et en Allemagne, l'ordre a été rétabli au bout de quelques mois, le temps de laisser passer l'orage/grâce à des concessions empressées sur lesquelles les souverains sont revenus quand ils eurent repris force et détermination. Je pense plutôt aux soulèvements qui sont écrasés avant d'aboutir, comme les jacqueries, la Commune, l'insurrection du groupe Spartakus, ou qui abandonnent spontanément la partie faute de se voir suffisamment suivis, comme le putsch de Kapp (Berlin, 1920). Pour qu'on parle de révolution, le succès est nécessaire, fût-il bref, et ce succès consiste encore une fois dans le changement de règles fondamentales sans respecter les règles - non moins fondamentales - relatives à de tels changements.

Quant aux insurrections qui aboutissent, l'effusion de sang qui les accompagne n'est qu'à la mesure de la résistance qu'elles tentent de vaincre et celle-ci leur est parfois opposée de façon si peu résolue qu'on a vu des "révolutions de palais" ou d'autres soulèvements triompher en quelques heures, parfois même sans coup férir, sinon sans menacer.

4. Gardons-nous de confondre la notion de révolution ainsi précisée pour les besoins de ce travail avec un fait tout différent auquel certains donnent le même nom (mais avec une majuscule), c'est-à-dire avec la "Révolution" à laquelle certains régimes étatiques s'identifient. Ce que ces régimes appellent Révolution est en réalité une politique, présentée par là comme radicale, et qui doit être menée sous leur direction, bien après la victoire de l'insurrection ou la réussite du coup d'Etat qui les a portés au pouvoir. En se donnant lui-même comme une révolution en marche, un tel régime entend signifier tout d'abord que son gouvernement a pour programme officiel de transformer la société en profondeur. Et de parler de Révolution culturelle, par exemple, ou de Révolution portant sur l'infrastructure économique, sur la maîtrise des moyens de production, ou encore, comme en Iran, de Révolution islamique. Mais ce ne sont là, si j'ose dire, que des ordres révolutionnaires. Et ce fait remarquable que des régimes étatiques se qualifient parfois eux-mêmes de Révolutions (telles la France de Quatre-vingt-treize ou l'U.R.S.S.) remplit peut-être aussi une autre fonction: c'est de signifier par ce terme que le gouvernement traitera durablement l'opposition avec les moyens de la guerre, sans hésiter à séquestrer, à déporter, à extorquer des aveux publics, à condamner et exécuter sans respecter de droits de défense. Méthodes justifiées par une promesse d'avenir exceptionnellement ambitieuse, le système régnant étant celui de l'optimisme impitoyable.

Des Révolutions ainsi entendues se font non pas contre la loi, mais selon la loi du régime nouveau. Ce sont des "révolutions selon le droit" au sens le plus fort de l'expression. La logique de tels régimes commande que si de nouveaux insurgés y apparaissent, qui cette fois veulent faire une révolution au sens où je l'entends, ces révolutionnaires se voient officiellement qualifiés de contrerévolutionnaires, comme il advint souvent. Je ne condamne pas cette terminologie officielle. Mais par souci de netteté, je tiens à rappeler que j'entends traiter ici, non pas de processus qui se déroulent conformément aux règles d'un Etat installé, mais de la façon dont le droit voit, appréhendé, un changement au sommet qui ne respecte pas les règles sur le changement.

5. Dans tout Etat, même démocratique, de nombreux textes officiels punissent les atteintes à l'ordre et toute contrainte physique sur les pouvoirs publics, à commencer par les rassemblements en armes non autorisés. Cela paraît logique: la révolution, changement contre les règles, apparaît comme l'antithèse du droit, par définition.

Cependant cette idée, selon laquelle la révolution serait la négation du droit, paraît mise à mal par le fait que certaines lois fondamentales proclament un droit à la résistance. Il en est ainsi de la Constitution de certains des States qui ont formé les Etats-Unis à la fin du XVIIIème siècle (Maryland, Pennsylvanie, Massachusetts, etc.). L'idée a été reprise dans plusieurs autres Constitutions. On peut en distinguer deux versions, l'une modérée, l'autre radicale. La modérée s'énonce dans la Loi fondamentale allemande qui dispose (art. 20) que tous les Allemands ont le droit de résister, à défaut d'autre recours, à quiconque entreprendrait de renverser le régime constitutionnel. C'est là, en somme, une permission de susciter une insurrection proprement conservatrice si un coup d'Etat se produisait, à droite ou à gauche, et que les organes officiels du régime hésitent à y mettre le holà avant qu'il soit trop tard. Le souvenir est ici à l'oeuvre des divers coups qui ont ébranlé et finalement abattu la République de Weimar. Plus téméraire est la Constitution française de 1793 selon laquelle "Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple et pour chaque portion du peuple le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs" (art. 35).

La révolution serait-elle donc compatible avec le droit, paradoxalement ?

6. Il est impossible de traiter cette question sérieusement sans dissiper d'abord l'extrême confusion qui y a été introduite par le langage courant. Celui-ci, on l'oublie souvent, appelle droit deux choses (au moins) qui diffèrent radicalement, à savoir 1° des règles effectivement en vigueur et 2° des règles pensées. Je précise que règles effectives ne signifie pas règles efficaces au point d'être toujours obéies. J'entends par règles effectives des règles accompagnées d'un dispositif de pression par menace de sanction qui pèse assez sur les conduites pour qu'on y regarde à deux fois avant de désobéir et qu'on ne désobéisse guère sans prendre de précaution. Quant aux règles que j'oppose aux effectives, en elles-mêmes elles sont seulement rêvées, comme un idéal dont on aimerait que les règles effectives s'inspirent toujours.

Je sais qu'une telle distinction paraît évidente lorsqu'elle est exposée abstraitement mais une longue expérience de débats sur la théorie du droit m'a appris que l'homonymie de ces deux concepts que l'usage s'obstine à nommer droit l'un et l'autre empêche même de bons esprits de garder la distinction constamment présente. Il faut donc prendre le soin de nettoyer la situation verbale, comme dit Valéry. Les termes consacrés droit, ordre juridique et règle ou norme juridique étant incurablement flous, le plus sûr serait de s'en passer et de les remplacer par des termes plus variés et plus précis mais il n'est pas possible de recourir à un remède aussi rigoureux dans les bornes d'un article comme j'ai cru pouvoir le faire dans l'espace d'un livre (5). Mieux vaut dès lors me plier ici à l'usage qui est d'employer ces deux homonymes droit, en m'astreignant toutefois pour chaque emploi à préciser si je parle de l'un ou de l'autre, précaution indispensable pour déjouer l'exploitation qui est faite d'une homonymie propice à une confusion entretenue. Je m'interdirai par conséquent de parler de droit tout court et ne parlerai plus que de "droit-I" et de "droit-II".

Contrairement au droit-II, le droit-I est un fait qui ne consiste pas seulement dans une pensée: il se compose d'un grand nombre d'ordres juridiques dont chacun émet des règles qui reposent sur un pouvoir effectif. Que ces règles soient justes ou injustes, le droit-I fonctionne selon les mêmes mécanismes; et pour comprendre ces mécanismes, il est sans pertinence de s'interroger sur ce qui est juste ou injuste, bien que cette question soit importante par ailleurs. Il faut faire pour le droit-I ce que Machiavel fait pour la science politique qu'il a tant contribué à fonder en tant que science, lorsqu'il avertit (dans le chapitre XV du Prince) que, son propos étant de comprendre la politique (et ne le faut-il pas, avant de la juger ?), il veillera constamment à ne pas retomber dans la confusion commune de la politique qui se fait avec celle qui devrait se faire. Les bien-pensants se sont d'ailleurs vengés de cet insupportable parti-pris de lucidité et de rigueur en faisant de machiavélique un terme péjoratif.

Quant à savoir ce que prescrirait un droit-I juste, c'est-à-dire émané d'un pouvoir qui, par bonheur, ne sacrifierait la justice à aucune autre considération, c'est la question à laquelle tente de répondre le droit-II (lequel n'existe que dans nos imaginations, comme les points de la géométrie: c'est ce que J. Binder appelle un *Gedankending* (6)). Ce droit-là peut être pris pour modèle par le droit-I mais rien ne garantit jamais qu'une telle coïncidence se produise ni, si elle se produit, qu'elle se maintienne.

(5) V. L. François, *Le cap des Tempêtes*, Essai de microscopie du droit, Bruylant et L.G.D.J., 2001, p. 39 à 309.

(6) Cité par Karl Olivecrona, *Law as Fact*, 2ème éd., Londres, Stevens & Sons, 1971, p. 170.

7. Le monde des juristes subit une puissante tentation, dite moniste, de penser que "le Droit est un". A y regarder de près, c'est au contraire une pluralité radicale qui s'observe, tant dans le droit-II que dans le droit-I, quoique pour des raisons toutes différentes dans le domaine de l'un et dans celui de l'autre.

Il y a au sommet (ou au centre, ou à la base, comme on voudra) de chaque ordre juridique, de chaque Etat par exemple, un pouvoir non délégué qui, le plus souvent, habilite des pouvoirs délégués à émettre des règles eux aussi. Plusieurs règles du droit-I appartiennent donc à un même ordre juridique ou à des ordres juridiques différents, selon qu'elles se rattachent ainsi à un même pouvoir non délégué ou à des pouvoirs non délégués différents. Dans ses règles, tout ordre juridique suit de manière plus ou moins cohérente ses propres valeurs et puisqu'il a à sa tête un pouvoir non délégué, chaque ordre juridique forme un système autonome de production de règles. D'où il résulte que les différents ordres juridiques ne reconnaissent et ne suivent selon aucune nécessité les mêmes valeurs. Aucune n'est donc essentielle au droit-I considéré dans son ensemble, c'est-à-dire à la somme de tous les ordres juridiques: chacun de ceux-ci décrète que tels comportements humains sont obligatoires, tels interdits et tels autres encore permis, mais ces qualifications restent parfaitement irrelevantes pour les autres ordres juridiques si ceux-ci les refusent.

Quant au droit-II, il en existe presque autant de variétés qu'il y a d'auteurs à le décrire car la version de chacun dépend de ses préférences, même quand il se borne à adhérer à des valeurs pensées par d'autres. Les diverses versions du droit-II ne s'inspirent pas de la même hiérarchie des valeurs, bien que bon nombre d'entre elles se présentent comme universelles parce que fondées sur la raison ou sur la nature (qui est une, mais n'est qu'un prétexte pour justifier divers jugements préconçus); de sorte qu'il y a des jusnaturalismes de droite et des jusnaturalismes de gauche (ou d'ailleurs encore), ne valorisant pas au même degré l'ordre, la propriété, l'égalité, la liberté individuelle, la solidarité etc.

8. La diversité des droits-II se retrouve dans ce qu'ils disent de la révolution. Est-il moralement obligatoire de respecter les lois du pays où l'on vit ? immoral d'y résister ou de s'y opposer ? Autrement dit, ce qui est illégal est-il nécessairement illégitime ? Le droit-II prescrit-il le respect de tout droit-I même quand celui-ci est injuste ?

A cet égard comme à bien d'autres, le droit-II est traversé de traditions différentes. L'une d'elles condamne toute révo-

lution en s'inspirant notamment de l'Épître de Paul aux Romains: "celui qui s'oppose à l'autorité résiste à l'ordre que Dieu a établi" (13, 2). Luther en déduira que si le prince fait fausse route (hypothèse très "actuelle" puisque Luther venait d'être mis au ban de l'Empire par la Diète que présidait Charles Quint), il faut résister par la critique mais jamais par la violence. Cette exigence de soumission sous la seule réserve d'un droit de critique se retrouve chez Kant avec une justification non plus théologique mais prétendument rationnelle. A savoir, si je puis me permettre de la rappeler en termes simplifiés, que pour que la justice règne, il lui faut contre ses ennemis l'appui de la force; qu'une autorité politique est donc nécessaire, qui se fasse obéir; que si le peuple peut se plaindre de celle-ci quand elle gouverne mal, il ne peut être admis, sous peine de saper cette indispensable autorité, à juger lui-même s'il y a lieu d'y obéir.

En passant l'on observe ici deux choses. La première est qu'un tel discours tenu par deux grands hommes que les Allemands admirent comme des expressions de leur génie est peut-être une des causes de la soumission de tant d'intellectuels allemands à des politiques dont nous avons, et eux aussi, un cuisant souvenir. La seconde est que cette thèse inconditionnellement favorable à l'autorité est souvent défendue par des auteurs échaudés par les cruautés d'une guerre civile récente qui a commencé par une insurrection: la guerre dite des Paysans pour Luther, les guerres de religion en France pour Bodin ou en Angleterre pour Hobbes, et la Terreur dont Kant, recevant des nouvelles de Paris, s'est ému au point de revoir son jugement sur la Révolution française.

C'est encore de l'Écriture sainte que s'inspirent parfois les conceptions du droit-II qui, contrairement à la précédente, justifient la résistance au pouvoir s'il est coupable: "Il faut obéir à Dieu plutôt qu'aux hommes" (Actes des apôtres, 5, 29). Il est préférable d'obéir au droit modèle plutôt qu'au droit mis en vigueur par des autorités humaines, au droit-II plutôt qu'au droit-I s'ils ne concordent pas. La résistance peut même devoir être violente: Calvin commence certes par dire comme Luther qu'un prince qui gouverne mal est à supporter comme une épreuve envoyée par Dieu mais il ajoute qu'on ne peut obéir à l'autorité établie si ce qu'elle ordonne revient à désobéir à Dieu (7); aussi le calvinisme a-t-il plusieurs fois attisé l'ardeur révolutionnaire, notamment dans les Pays-Bas au cours de la guerre de Quatre-vingt ans, dans la Bohême dont la révolte contre les Habsbourg a déclenché la catastrophique guerre de Trente ans et en Angleterre au temps de Cromwell.

(7) Je me réfère à des passages du *Von weltlicher Obrigkeit* de Luther et de l'*Institutio Christianae Religionis* de Calvin reproduits

par Zippelius, op. cit., p. 144.



Le même radicalisme est poussé jusqu'à l'exaltation dans cet article 35 de la Déclaration des droits de 1793 que j'ai déjà cité et qui fait de l'insurrection le plus sacré des droits du peuple et le plus indispensable de ses devoirs. Ici ce n'est plus la théologie qui parle, mais le droit naturel - dont le style n'est moins péremptoire, et pour cause (8) - ; déjà, la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 parlait (art. 2) de la "résistance à l'oppression" comme d'un des "droits naturels et imprescriptibles de l'Homme".

9. La moindre réflexion suffit pour comprendre que de tels textes, et surtout le parti qu'on en tire, jouent sur la confusion du droit-I et du droit-II que j'ai indiquée. Ce droit de s'insurger qui paraît contenu paradoxalement dans le droit-I puisqu'il est solennellement consacré par des textes officiels n'est que du droit-I postiche, du droit-II déguisé en droit-I. C'est que ces prétendus droits de résister, de s'opposer même par la force, sont totalement dépourvus de l'effectivité essentielle au droit-I.

En effet, de deux choses l'une. Ou bien une insurrection l'emporte. Et dans son triomphe le régime nouveau se passe toujours fort bien d'une permission qui lui aurait été accordée par le régime antérieur: de toute façon ce ne sera pour lui qu'un jeu de légitimer rétroactivement les actes de violence et les délits commis pour l'instituer. Ou bien l'insurrection échoue, et alors il ne faut guère s'attendre à ce que l'ordre qui lui a résisté reconnaisse bientôt qu'elle était dans son droit quand elle a fusillé ses représentants pour le renverser (9). Tout au plus parlera-t-on de clémence. On parlera peut-être aussi un jour de repentance, mais beaucoup plus tard, quand une repentance sera utile aux seuls repentants. En un mot, les effets juridiques d'un soulèvement ou d'un coup d'Etat sont déterminés par son succès ou son échec, bien plus que par des règles antérieures.

Un même fait a autant de natures juridiques différentes qu'il y a d'ordres juridiques différents qui le contemplant. A l'exécution de Louis XVI comme de Charles Ier, en France comme en Angleterre une république a donné le statut d'oeuvre de justice, avant qu'une restauration du régime monarchique qualifie ce même acte de crime impardonnable.

10. Faisons le point: si l'on ne considère que le droit-I, composé, je le rappelle, d'ordres juridiques, la révolution, désordre majeur, semble l'antithèse du droit.

Cependant il apparaît, à y regarder de plus près, que certains artifices d'expression du discours officiel peuvent nous induire en erreur. Ce discours fait paraître absolu ce qui n'est que relatif lorsqu'il présente la révolution comme contraire au droit car elle n'est jamais contraire qu'à un ordre juridique déterminé. Celui-ci se pose volontiers en défenseur de l'ordre tout court mais ses autorités ne défendent en réalité que leur ordre et celui de leurs alliés.

Or il arrive souvent que le désordre des uns fasse le bonheur des autres et que, partant, l'ordre de ceux-ci organise le désordre de ceux-là. Ainsi lors de la première guerre mondiale, l'Etat-Major général allemand, pris entre deux fronts, a fait s'effondrer celui de l'Est par un coup de maître. En Russie, la république née de la première révolution de 1917 était décidée à poursuivre la guerre, ce qui retenait à l'Est des troupes allemandes bien nécessaires à l'Ouest où l'adversaire était en train de se renforcer par l'entrée des Américains dans la guerre. Les services secrets allemands ont alors ramené en Russie, via la Suède et la Finlande, Lénine et ses collaborateurs immobilisés en Suisse depuis 1914. Et comme ces services l'escomptaient, l'action des bolcheviques a précipité le retrait de la Russie de la guerre. Il n'est pas sûr que l'U.R.S.S. eût même existé sans cet appui décisif donné aux révolutionnaires les plus radicaux par un régime impérial particulièrement imbu de l'ordre. Il va sans dire que Guillaume II n'agissait pas par sympathie pour Lénine; c'est même précisément parce qu'il voyait en lui un être nuisible qu'il l'a introduit chez son adversaire: dans l'esprit de l'"Empereur allemand", c'était, avant la lettre, agir selon le principe de la guerre bactériologique.

11. Si les droits étatiques présentent comme générale et absolue la condamnation des séditions, des rebelles, des mutins, des terroristes, engeance intrinsèquement nuisible, danger universel, malum in se, un autre fait montre mieux encore que cette condamnation n'est pas aussi absolue dans la réalité qu'elle le paraît dans le discours officiel, discours qui se retrouve en grande partie dans l'expression du droit.

Ce n'est que si une insurrection échoue dans sa tentative de changer le droit public qu'elle retombe sous le coup du droit pénal. Pour la plupart des régimes étatiques, il est une révolution privilégiée, considérée après coup par les autorités comme si elle était légale. C'est celle dont le régime est issu. Aussi cette révolution-là est-elle généralement présentée par

(8) Sur la racine religieuse du droit naturel moderne, v. Edouard Delruelle, *L'humanisme, inutile et incertain ?* Une critique des droits de l'homme, Labor, p. 29 et suiv.

(9) Le Tribunal suprême du Venezuela vient, il est vrai, d'acquitter des officiers supérieurs accusés d'avoir pris la tête du coup d'Etat

d'avril 2002, mais il semble ne l'avoir fait que pour insuffisance de preuves et dans une situation, voisine de la guerre civile, où ce tribunal est accusé de prendre le parti de l'opposition au président (v. Le Monde, 18-19 août 2002, p. 3).

le discours officiel sous des traits avantageux, soit en exaltant ses épisodes héroïques, soit surtout en taisant ses exactions les moins défendables (car ce qu'il y a de plus trompeur dans une propagande, ce sont ses silences).

Bismarck observe dans ses Mémoires que bien des Etats se glorifient de racines illégitimes (10). Il est vrai qu'il en est peu qui ne soient pas nés d'une violation du droit-I. Il arrive souvent ici ou là par le monde que ni la disparition d'anciennes dispositions constitutionnelles, ni l'entrée en vigueur des nouvelles, n'ait été fondée sur une habilitation qui les rattache au droit, pour dire les choses moins crûment que le "chancelier de fer". Si la France a connu, depuis la fin du XVIIIème siècle, plus de dix constitutions écrites, presque toutes ont été, selon l'expression de Burdeau, "abrogées révolutionnairement", c'est-à-dire sans respecter une procédure de révision préalable (11). Ainsi les actes d'abrogation, dont le plus souvent les juristes vérifient si sévèrement la validité, vaudraient parfois sans être valides ? Que les nouvelles règles fondamentales soient considérées comme du droit dans de telles conditions (et elles le sont) ne fait guère bon ménage avec les habitudes de pensée inculquées aux juristes et pose, de ce fait, un problème que le discours officiel se charge de traiter tant bien que mal.

Il faut savoir que le vocabulaire utilisé dans les lois véhicule l'idée qu'un même fait change de nature selon qu'il est accompli au nom de l'Etat ou par d'autres que ses représentants: suivant le cas, le même fait s'appelle exécution capitale ou assassinat, un autre même fait arrestation ou rapt, un autre exécution de saisie ou cambriolage, un autre emprisonnement ou séquestration, un autre encore impôt ou extorsion. De même, il est instructif de comparer les termes en lesquels la plupart des Etats s'expriment sur la révolution, le coup de force, la sécession, en un mot sur le fait auquel ils doivent leur existence ou leur régime, avec les termes utilisés à propos des insurrections qui se dressent contre eux: le plus souvent, le discours officiel condamne la rébellion en termes généraux et les officiers du ministère public qualifient les rebelles de bandits, de lâches criminels qui se cachent pour frapper, mais les Etats se gardent bien de désigner de la même façon les rebelles qui les ont fondés ou rétablis en s'opposant au régime qui était en vigueur avant le leur: ces rebelles-ci sont qualifiés au contraire de résistants, de partisans, d'héroïques combat-

tants de l'ombre, l'Etat leur octroie des pensions, élève des monuments à leur gloire et commémore leurs exploits par des cérémonies solennelles, même quand ceux qu'il honore ainsi ont dû, pour triompher, pratiquer la violence, l'extorsion et le pillage. Tout est fait pour détourner notre regard des similitudes observables entre tous les coups de force, bons ou mauvais, dirigés contre des pouvoirs en place.

Le discours officiel des Etats, pour pouvoir considérer la révolution fondatrice et privilégiée comme si ce coup de force avait été légal, en d'autres termes pour pouvoir légitimer le bâtard, régulariser sa situation, ce discours utilise souvent le droit-II, une version du droit-II qui admet la résistance à l'autorité (qui sait même si certaines des proclamations d'un droit de résistance rencontrées plus haut - n° 8 in fine - n'ont pas pour fonction véritable de justifier indirectement une insurrection passée, sous couleur de disposer pour l'avenir ?). Logiquement, l'invocation du droit-II à cet effet n'est pas pertinente puisque droit-I et droit-II ne se situent pas sur le même plan. Mais précisément cette confusion que j'ai dénoncée (n° 6) entre droit-I et droit-II vient ici bien à point car elle permet de donner aux âmes inquiètes une illusion, un ersatz, un semblant de légalité.

Que l'on me comprenne bien: je ne conteste nullement que des révolutionnaires puissent à certaines conditions se féliciter au nom de la morale d'avoir renversé un ordre juridique et à cette fin transgressé le droit; mais pourquoi vouloir à tout prix que ce au nom de quoi l'on culbute un droit s'appelle déjà "le droit" ?

Ce n'est pas encore tout: non seulement cette révolution privilégiée dont les Etats sont issus est légitimée après coup, mais il est permis de penser qu'elle formait déjà un droit-I avant même de triompher. En effet, sa victoire a généralement été précédée d'une période de préparation par un groupe qui, né dans la clandestinité, a créé en son sein un système autonome de production de règles, avec ses sanctions, ses agents, ses hommes de main, sa propagande, sa fiscalité, sa police propres. Ce qui correspond à ce que j'ai appelé plus haut un ordre juridique, ainsi que bien d'autres organisations d'ailleurs, qu'elles soient pacifiques comme peuvent l'être une secte ou un club, ou qu'elles soient structurées en fonction d'un combat extérieur (12). Il est excessif de dénier tout caractère juridique à de telles organisa-

(10) O. v. Bismarck, *Gedanken und Erinnerungen*, Stuttgart, Cotta, 1966, p. 139.

(11) G. Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20ème éd., Paris, L.G.D.J., p. 446.

(12) Les *Frammenti* de Santi Romano cités plus haut contiennent des observations particulièrement intéressantes sur la comparaison qui peut être menée entre les ordres juridiques formés en vue d'un combat extérieur et les autres (p. 226 et suiv.). Quant à l'analyse

que fait cet auteur de l'organisation révolutionnaire comme constituant un ordre juridique en elle-même, elle n'est dans ces mêmes *Frammenti* qu'un développement particulier de la théorie de la pluralité des types d'ordres juridiques exposée dans son *Ordinamento giuridico* (dont la deuxième édition a été traduite en français: *L'ordre juridique*, trad. L. François et P. Gothot, Paris, Dalloz, coll. "Philosophie du droit", 1975).

tions parce qu'elles s'opposent à l'Etat, et plus éclairant de les analyser comme autant d'ordres juridiques, même lorsque ces ordres juridiques ne sont pas étatiques parce qu'ils ne prétendent pas au monopole des violences physiques sur un territoire (13).

Bien mieux: l'on peut même parfois dire comme Santi Romano qu'un mouvement révolutionnaire est un embryon d'organisation étatique (14). On observe en tout cas que s'il parvient à se développer, il ne tarde pas à prétendre à son tour à ce monopole de la violence et se proclame. "l'Etat" souvent avant même que le régime contesté ne soit tombé. Dans la phase la plus aigüe d'une révolution, l'on voit donc sur un même territoire deux régimes étatiques dont chacun nie l'autre en tant qu'Etat mais sait fort bien que l'autre existe déjà ou existe encore: c'est par pure propagande qu'ils parlent l'un de l'autre comme s'il n'y avait sur le territoire disputé qu'un seul ordre étatique ou même juridique, le leur.

12. L'on m'objectera sans doute que je fais trop de cas de la révolution privilégiée par le régime étatique qui en est issu; qu'en effet cette révolution-là reste une figure exceptionnelle, un évènement que pouvait seule provoquer la situation oppressive ou chaotique à laquelle il a mis fin, un désordre appartenant à des temps révolus qui étaient comme la préhistoire de l'Etat, de sorte qu'en dehors de cette exception isolée, la révolution reste contraire au droit dans l'ordre naturel des choses.

Ce serait ignorer qu'on peut observer dans l'histoire de chaque pays non pas une révolution au sens que j'ai précisé, non pas un seul changement au sommet sans respecter les règles relatives à de tels changements, non pas une seule mutation illégitime légitimée, mais plusieurs, dont la succession continue de jalonner l'existence de cette même société politique.

De telles ruptures de légalité se sont produites par exemple en Belgique depuis 1830, sous l'apparence officielle d'une continuité ininterrompue de l'ordre juridique étatique depuis cette date présentée comme celle de la dernière révolution. Je passe sur quelques ruptures plutôt mineures, comme d'admettre que les gouvernements fassent en temps de guerre des arrêtés ayant et conservant force de loi, ou que des lois et des arrêtés aient été signés pendant un an par un "prince royal" que la Constitution ne prévoyait pas davantage; sans parler d'un refus embarrassant que l'on déguisa en

"impossibilité de régner". Mais pourquoi fermer les yeux comme le voudraient bien des juristes officiels sur deux ruptures plus fondamentales? La première est que nous avons vécu et fondé sur des textes constitutionnels issus d'un suffrage universel pur et simple institué au lendemain de la première guerre mondiale en violation de la procédure prévue pour la révision de la Constitution (ce constat de fait n'implique aucun jugement de valeur sur le "coup de Loppem"). La seconde entorse est que la plupart des juges belges, pour-tant tenus d'observer la loi constitutionnelle ou ordinaire (loi qui fait que ces juges sont juges, loi qu'ils prêtent serment de respecter, et qu'il est vain d'instituer si elle ne lie pas), se sont soudain autorisés eux-mêmes un beau jour sans qu'aucun texte constitutionnel les y habilite, à refuser d'appliquer des lois pour la raison ou sous le prétexte que ces lois seraient contraires à des traités internationaux (même étrangers à l'Union européenne), comme si le parlement démocratiquement élu avait besoin d'un tuteur autoproclamé et n'était plus le maître de décider lui-même s'il y a lieu de prendre le risque d'engager la responsabilité internationale de l'Etat plutôt que de renoncer à prendre une mesure commandée par l'intérêt du pays.

Je ne conteste pas que de tels agissements puissent être politiquement opportuns. Ce qui m'intéresse ici est d'observer qu'il se produit, en Belgique comme dans bien d'autres Etats, des changements au sommet où ne sont pas respectées les règles relatives au changement, et qui pourtant sont en fait acceptés par les notables et couverts par les divers organes du pouvoir, acceptés et couverts en ce sens que presque tous continuent d'agir et même de parler comme si aucune irrégularité n'avait été commise. Le discours officiel n'appelle pas ces changements des révolutions. Il s'efforce même d'inventer des raisonnements juridiques qui leur confèrent une apparence de légalité, le plus souvent en imaginant de prétendues règles non écrites dont ces mutations seraient l'application, de sorte que la continuité de l'ordre juridique ne serait pas rompue par de telles transformations. Les argumentations avancées dans les milieux officiels pour faire tenir ces fictions nées du besoin de continuité et de stabilité sont des modèles d'opportunisme sacrifiant toute rigueur, non sans ingéniosité quelquefois; il serait bien instructif d'en faire une anthologie à l'usage de ceux qui s'intéressent à la logique et à la théorie de l'argumentation (15).

(13) Pour plus de précisions sur ce critère, tel du moins que je le conçois, v. *Le cap des Tempêtes* cité plus haut, spéc. p. 249 à 267.

(14) Frammenti, cités plus haut, p. 224.

(15) Il faut remarquer la contribution approfondie de M. J.-S. Jamart, analysant sous cet angle l'utilisation d'une théorie du

droit pour le moins sommaire dans le célèbre arrêt *Le Ski* auquel je viens de faire allusion et dans la doctrine et la jurisprudence publiées dans le sillage de cet arrêt: "Observations sur l'argumentation: la primauté du droit international", *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, p. 109 et suiv., spéc. p. 119 et suiv.

13. La question ne doit pas être éludée de savoir pourquoi une discontinuité qui se produit au sommet d'un ordre juridique étatique est ainsi tantôt estompée, fardée, voilée, camouflée par le discours officiel (auquel cas l'on évite le mot révolution), tantôt au contraire présentée par ce même discours comme une rupture glorieuse, Glorious Revolution (auquel cas le mot apparaît et prend une majuscule). Pourquoi la révolution est-elle ainsi tantôt célébrée, tantôt furtive ?

Pour répondre à cette question, il faut commencer par observer que dans un des deux types de cas la rupture s'accompagne de violences, dans l'autre non. Il est donc permis de dire, si l'on s'en tient à la définition que j'ai proposée de la révolution, qu'il est des révolutions sanglantes et des révolutions pacifiques. Mais la question se déplace: qu'est-ce qui fait qu'une révolution est violente ou pacifique ? que l'on a tantôt de franches révolutions avec barricades et fusillades, tantôt de subreptices mutations irrégulières ?

C'est que les règles suprêmes, violées dans un cas comme dans l'autre, avaient dans le premier des partisans qui résistaient au changement, se conduisant comme s'il n'avait pas eu lieu, et dans le second cas des partisans sans doute aussi, mais trop peu nombreux et surtout trop peu énergiques pour résister vraiment, c'est-à-dire pour résister autrement que par des protestations résignées.

Pour asseoir durablement son autorité, un ordre étatique gagne à être perçu comme solide, stable, ce qui ne signifie pas immobile mais capable d'évoluer dans la régularité; et comme respectable aussi, partant comme ancien par quelque côté, légitimé par une tradition ininterrompue qui le relie à des événements mémorables dont il puisse se réclamer. Je pense que c'est ce même besoin qui est à l'oeuvre aussi bien dans le traitement que le discours officiel réserve aux révolutions violentes que dans celui qu'il fait subir aux révolutions pacifiques. Ce besoin pousse à nier les discontinuités ou du moins à les masquer par des artifices, quand c'est possible. Or quand le sang coule, parce que les défenseurs de la légalité n'ont pas voulu laisser faire, il n'est plus possible d'effacer la rupture. Mais alors il faut, puisqu'on la montre, se la faire pardonner en l'habillant, en l'ornant. "Il nous dore la guillotine", disait Chateaubriand de Lamartine qui avait gagné une immense popularité par son Histoire des Girondins. Il faut surtout présenter la cassure qu'on ne peut cacher comme imposée par une nécessité exceptionnelle. Aussi les régimes s'emploient-ils toujours à déprécier jusqu'à la caricature (comme ont fait les religions) ce qu'ils ont supplanté. Il est naturel que quiconque entend "du passé fai(re) table rase" ait besoin de représenter ce passé comme particulièrement odieux et, de plus, impossi-

ble à réformer. Si nous voyons, pour notre grand bonheur au théâtre ou au cinéma, Richard III comme modèle achevé de monstre satanique, n'est-ce pas en grande partie parce que Shakespeare écrit sous le règne d'une Tudor, dont le grand-père avait tué Richard, usurpé sa couronne et travaillé à noircir la mémoire du roi ? Et même quand nous ne nous laissons pas influencer par les propagandes postrévolutionnaires, sommes-nous certains que notre esprit ne voit pas tout "ancien régime" à travers la révolution qui l'a vaincu, c'est-à-dire en présumant que ce coup de force en a été la conséquence non seulement possible, ce qui est évident, mais nécessaire ?

Toute guerre s'accompagne d'une propagande diabolisant l'adversaire, ne fût-ce que pour faire accepter le prix des opérations. La guerre civile ne fait pas exception. Or, même menée par des chefs sérieux, l'insurrection offre, sans le vouloir, à la canaille une occasion rêvée de vandaliser, piller, violer, régler des comptes personnels. On comprend volontiers que plus un régime est tyrannique, plus il suscite le désir de l'éliminer radicalement, mais on ne veut pas voir qu'à l'inverse il est tout aussi vrai que plus une révolution tue et détruit, plus elle a besoin d'avoir été précédée d'un régime tyrannique sans lequel les dommages qu'elle entraîne paraîtraient inexcusables.

En dernière analyse, tout se passe comme si les révolutions proclamées et les révolutions subreptices étaient représentées après coup par un même metteur en scène, selon des techniques opposées mais dans un même dessein de justification.

14. Ce qui précède nous mène enfin à nous demander si, sous des dehors opposés, ce ne serait pas la même force qui fait les Etats et les révolutions: si la force qui renverse les régimes n'est pas aussi celle même qui les avait fait durer, avant qu'elle ne change d'orientation.

Les lois d'un régime et les gouvernants qui paraissent à sa tête seraient peu de chose sans l'appui, non pas de la population dans son ensemble, souvent peu active à cet égard, mais de cette partie souvent restreinte de la population qui fait obéir à ces lois et à ces gouvernants. C'est-à-dire, essentiellement, la force publique, à laquelle il faut ajouter un nombre variable de simples particuliers qui collaborent avec cette force en l'encourageant ou en l'informant.

Il est une expression courante qui reflète très fidèlement cette réalité: ne lit-on pas souvent dans l'Histoire qu'un chef d'Etat a été déposé par sa garde prétorienne, par des éléments de l'armée ? S'il est vrai que ceux-ci le déposent, il faut donc croire que ce sont eux aussi qui, jusque là, le portaient. Lorsqu'une constitution dispose qu'elle est garantie par le pouvoir militaire (16), elle ne fait par là qu'exprimer une évi-

(16) Tel est ou a été le cas de plusieurs Constitutions ibéro-américaines: v. Giuseppe de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*,

4ème éd., Padoue, CEDAM, 1993, p. 205.

dence (la fidélité de l'armée est partout indispensable) en en taisant pudiquement une autre, à savoir qu'aucun régime, même démocratique, ne résiste à la défection massive de ceux - souvent une minorité - qui font obéir. Leur adhésion quotidiennement renouvelée est nécessaire pour que force reste à la loi.

A lire attentivement le récit des événements qui se succèdent d'heure en heure au cours de ce qu'on appelle une révolution, l'on remarque qu'il s'y produit toujours un fait particulièrement significatif: un moment vient où les hommes dont le ou les titulaires de l'autorité ont besoin pour se faire obéir cessent soudain de défendre le régime: moment où on les appelle encore, mais où ils ne répondent plus, qu'ils se soient ou non déjà mis au service du régime qui monte, c'est-à-dire de celui que leurs semblables mettent en place.

Parfois cet abandon est spontané: ce sont alors ces hommes de main-forte qui en prennent l'initiative; mais c'est assez rare car on a généralement pris soin de les recruter parmi les esprits conformistes et de leur donner une formation qui entretient la fidélité. Le plus souvent, il a fallu qu'une insurrection en élimine quelques-uns pour que les autres se convertissent et se rallient à ce qu'ils avaient commencé par réprimer. Le plus souvent, le succès nécessaire à une émeute pour qu'elle devienne révolution suppose que ces supporteurs professionnels prennent tôt ou tard le parti des mécontents.

Parfois, enfin, mais c'est le cas le plus rare, ils se font massacrer, comme les Suisses aux Tuileries en août 1792. Mais même dans ce cas extrême, si des hommes disparaissent, leur rôle repris par d'autres acteurs se reconstitue aussitôt, rôle qui est de faire obéir le reste de la population aux lois et aux gouvernants, c'est-à-dire, jour après jour, de produire la vigueur des lois et le pouvoir des gouvernants. C'est ce rôle qui reste déterminant et c'est l'attitude de qui que ce soit qui remplit cette fonction qui est à tout moment décisive (il est d'ailleurs bien rare que le régime issu d'une révolution ne réutilise pas, sous des appellations nouvelles, des éléments de l'armée, de la police, de l'administration et de la magistrature du régime renversé). C'est donc ce rôle consistant à faire obéir qui est le vrai siège du pouvoir, en dépit des apparences entretenues en faisant occuper le devant de la scène par d'autres acteurs, à savoir les personnages à qui l'on fait obéir.

Ainsi les périodes de troubles ne font que mettre en évidence un pouvoir dont on avait perdu de vue en période de repos que c'était sur lui déjà que tout reposait. Il nous est arrivé à tous, un jour ou l'autre, de prendre soudain conscience d'une présence parce que quelque chose venait de bouger, alors qu'aussi longtemps que cette même chose ne

changeait pas de position, son existence ne nous apparaissait pas. De même la révolution, surtout quand elle est violente, rend visibles, en les déplaçant, des mécanismes dont le fonctionnement n'attirait pas l'attention lorsqu'il était régulier, d'autant qu'on faisait tout pour le rendre discret. On pourrait appliquer à ceux qui, en y faisant obéir, portent le pouvoir, cette expression de Mirabeau (parlant des ouvriers): "Ils n'ont qu'à se croiser les bras pour montrer leur puissance".

Lucien François  
Professeur émérite de l'Université de Liège



## *Institutions et fédéralisme belges*

- Olivier MEUNIER, Michel MIGNOLET et Marie-Eve MULQUIN, « *Les transferts interrégionaux en Belgique* », in : Benoît BAYENET, Henri CAPRON et Philippe LIÉGEOIS (éds.), *L'espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique*, Bruxelles, De Boeck, 2007, pp. 283-305.
- Christian BEHRENDT, « Demandes flamandes : les dangers du 'comparativisme à la carte' », *Le Soir*, 29 août 2007, p. 15.
- Accord institutionnel du 11 octobre 2011 présenté par les huit partis impliqués dans les négociations de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État (tel que publié aux *Documents parlementaires*).
- Loi spéciale du 19 juillet 2012 portant modification de la loi dite « de pacification communautaire ».

ÉCONOMIE  
SOCIÉTÉ  
RÉGION

Benoît Bayenet  
Henri Capron  
Philippe Liégeois (Éds)

# L'ESPACE WALLONIE- BRUXELLES

Voyage au bout  
de la Belgique

Préface de Xavier Mabille  
Postface de Jacques-François Thisse



Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : [www.deboeck.com](http://www.deboeck.com)

© De Boeck & Larcier s.a., 2007  
Éditions De Boeck Université  
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.  
Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal:  
Bibliothèque Nationale, Paris: mai 2007  
Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles: 2007/0074/013

ISSN 1376-2265  
ISBN 978-2-8041-5281-9



CHAPITRE

# II

## LES TRANSFERTS INTERRÉGIONAUX EN BELGIQUE

Olivier MEUNIER, Michel MIGNOLET et Marie-Eve MULQUIN

1. *Introduction*
2. *Estimation des transferts interrégionaux en Belgique*
3. *Les transferts interrégionaux en Belgique : comparaisons internationales*
4. *Les transferts interrégionaux en Belgique ont-ils historiquement toujours bénéficié à la Wallonie ?*
5. *Conclusions*

---

1. La recherche a bénéficié du support financier de l'Union Wallonne des Entreprises (UWE).

## 1. INTRODUCTION

Les États modernes, par les prélèvements publics et les transferts qu'ils organisent, opèrent une redistribution de ressources entre les citoyens. Beaucoup de ces mouvements financiers sont mus par un souci de solidariser les composantes de la nation<sup>2</sup>.

En Belgique, la solidarité s'exprime au travers de nombreuses dispositions légales qui régissent l'organisation de la société et les rapports entre les individus. On peut distinguer deux modalités de redistribution : entre les personnes et entre les niveaux de pouvoir.

La solidarité interpersonnelle naît de l'écart qui peut survenir pour un individu entre consommation de biens publics et bénéfice de transferts courants, d'une part, contribution au financement des dépenses correspondantes, d'autre part. Ses mécanismes sont bien connus. Ils se déclinent principalement autour des axes suivants : prélèvement fiscal direct différencié entre bénéficiaires de revenus élevés et plus faibles par le jeu notamment de la progressivité des taux de taxation des personnes physiques, mode de financement et d'attribution des transferts de la sécurité sociale redistribuant des ressources des actifs vers les inactifs.

La solidarité institutionnelle est organisée à travers les lois de financement des Régions et des Communautés. Elle met principalement en œuvre deux mécanismes<sup>3</sup>. Les Régions dont le rendement de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur à la moyenne nationale, bénéficient d'une intervention de solidarité nationale à charge du Pouvoir fédéral. Ensuite, une part de la dotation TVA des Communautés est établie selon une clé élèves conduisant à un partage des ressources en fonction des besoins d'enseignement et non suivant un juste retour des impôts supportés par les ménages et entreprises de l'entité fédérée.

Les dispositions légales matérialisant la solidarité interpersonnelle et la solidarité institutionnelle débouchent sur des mouvements financiers redistribués par région. L'objet de ce chapitre est précisément de rendre compte de l'ampleur des transferts interrégionaux aujourd'hui en Belgique. Ce n'est certes

pas la première fois qu'on se livre à pareil exercice<sup>4</sup> mais trop souvent les travaux publiés pèchent par manque de mise en perspective pour alimenter sans doute un discours militant. Pour prendre la vraie mesure des flux interrégionaux et éclairer le lecteur sur les limites et le sens des résultats, il importe de prendre du recul sur plusieurs plans : méthodologique, historique et spatial. C'est ce que nous nous proposons de faire aussi dans ce chapitre. Une brève évocation des méthodes permettra de souligner la dépendance des estimations au choix des méthodes et singulièrement à une hypothèse de partage des intérêts de la dette publique. Le rapprochement des estimations obtenues pour la Belgique avec celles d'autres auteurs relatives à plusieurs partenaires au sein de l'Union européenne et un essai de quantification de l'ampleur des transferts interpersonnels entre diverses régions européennes montreront que l'ampleur des transferts dans le Royaume n'est nullement anormale mais qu'elle se situe dans la moyenne en Europe, voire en dessous. Enfin, un regard sur le passé questionnera l'affirmation parfois exprimée sur le caractère structurel des transferts en Belgique.

Les estimations livrées dans ce chapitre décomposent les transferts interrégionaux entre les trois régions du pays sans jeter un éclairage particulier sur le couple Wallonie — Bruxelles qui fait l'objet d'une attention privilégiée dans cet ouvrage. Un retour sur cette question interviendra dans la conclusion.

## 2. ESTIMATION DES TRANSFERTS INTERRÉGIONAUX EN BELGIQUE

Comment naissent les transferts interrégionaux ? En toute généralité, la solidarité interrégionale s'exerce au travers de mécanismes de redistribution explicite entre les entités régionales, d'une part, mais aussi au travers du système de solidarité interpersonnelle. Si les premiers sont évidents, les seconds sont en quelque sorte involontaires. Les ménages et les entreprises financent par l'impôt et les cotisations sociales le fonctionnement de l'État fédéral et la Sécurité sociale. En contrepartie, ils bénéficient de services publics, du financement partiel des instances de pouvoir régionales, de subsides et de prestations. Les ménages et entreprises localisés dans chacune des trois régions belges ne participent pas de la même façon au financement du pouvoir fédéral. Ils ne perçoivent pas les mêmes avantages en échange, de sorte que naissent des transferts implicites entre les régions.

Comment estimer l'ampleur des transferts financiers interrégionaux ? Traditionnellement, la littérature économique estime les transferts interrégionaux par la différence entre les dépenses effectives de l'État fédéral au bénéfice d'un ter-

2 Voir aussi Bayenet et Pagano (Chapitre 3).

3 D'autres mécanismes affectent également les ressources budgétaires des Régions comme par exemple les droits de tirage sur le budget au Ministère de l'Emploi et du Travail répartis en fonction du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés mis au travail dans chaque région. L'absence de référence à un principe de juste retour (voir *infra*) entraîne de facto un mécanisme de solidarité institutionnelle.

4 On doit les premières estimations de l'ampleur des transferts financiers interrégionaux en Belgique aux économistes de la KULeuven : Van Rompuy et Verheirstraeten (1979), Van Rompuy et Van Cayseele (1981) et surtout Van Rompuy et Bilsen (1988). Des estimations récentes ont été réalisées par De Boeck et Van Gompel (1998, 2000 et 2002) et Van Gompel et Van Craeynest (2004), Dottermans (1997), Caruso et al. (2002).

ritoire régional et le montant des dépenses dites « au juste retour », c'est-à-dire en proportion de la contribution de chaque région aux recettes fédérales<sup>5</sup>.

Comme l'ont montré Meunier, Mignolet et Mulquin (2006a), cette estimation revient en somme à calculer le solde de chaque région en cas de fédéralisation de l'ensemble des recettes et des dépenses primaires<sup>6</sup>, duquel on déduit ensuite le service de la dette publique fédérale, partagée selon le principe du juste retour.

L'estimation des montants de transferts financiers interrégionaux est un exercice ardu, qui se heurte à une double difficulté, conceptuelle et pratique. Conceptuellement, d'abord, il n'est souvent pas évident de déterminer comment le produit d'une taxe ou le montant d'une dépense doivent être répartis entre les régions. Difficulté pratique, ensuite, puisque, même si une dépense ou un prélèvement peuvent être en théorie affectés à l'une ou l'autre région, il n'est pas certain que les données statistiques disponibles permettent d'en réaliser la ventilation géographique souhaitée. Or, comme le soulignent Mignolet et al. (2002), la valeur estimée des transferts dépend fortement de la définition qu'on leur donne<sup>7</sup>, d'une part, et de la qualité de la statistique (régionale) sur laquelle elle repose, d'autre part. C'est là un des écueils majeurs de l'estimation des transferts interrégionaux, que de s'appuyer sur le calcul d'un grand nombre de clés de répartition dont on fait l'hypothèse qu'elles sont adéquates<sup>8</sup>.

5 Il est toutefois intéressant de noter que la Commission du parlement flamand « pour l'étude de la méthodologie utilisée dans l'analyse des transferts interrégionaux » se démarque de cette approche traditionnelle, en raison du caractère normatif du juste retour. Le groupe d'experts bilingues de la Commission préconise l'adoption d'une définition plus restrictive des transferts, limitée aux seuls flux financiers interrégionaux sans contrepartie productive. La publication du rapport de la Commission intervient trop tardivement pour nous permettre d'en faire une lecture critique plus complète dans le présent chapitre. Restreindre la définition des transferts ne doit cependant pas faire perdre de vue qu'en cas de délégalisation totale du Royaume, les francophones devraient nécessairement financer, du moins en partie, certaines des dépenses jugées hors transferts.

6 Par « dépenses primaires », il faut entendre le total des dépenses qui ne se rapportent pas à l'amortissement de la dette ni aux charges d'intérêts (c'est-à-dire le total des dépenses hors le « service de la dette publique »).

7 Notre intention est d'estimer l'ensemble des transferts financiers interrégionaux. C'est pourquoi nous avons opté pour une approche globalisante, basée sur les statistiques issues de la Comptabilité nationale, plutôt que d'essayer d'estimer ce qui revient à l'un ou l'autre des territoires, institution après institution, au risque d'en oublier certaines.

8 Ainsi, peut-on distinguer *grasso modo* quatre qualités de clés de ventilation régionale des recettes et des dépenses de l'État fédéral. Les meilleures clés sont conceptuellement appropriées et statistiquement correctes. C'est le cas des clés de partage des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP), calculées par l'Administration fiscale. Certaines clés sont conceptuellement adéquates, mais reposent sur une estimation et non sur un décompte. Ce sont par exemple les clés de ventilation de la TVA, estimées sur base d'un échantillon (voir Guio et Liégeois, Chapitre 4) qui varie année après année. Une troisième catégorie fait référence à des clés calculées sur la base d'hypothèses. Ainsi les clés de répartition de l'impôt des sociétés au lieu de production sont calculables sur base de clés ISoc au siège social, transférées de façon à exprimer l'impôt au lieu d'exploitation. Enfin, n'existe pour certaines recettes ou dépenses aucune clé de répartition adaptée ou spécifique. On recourt alors à des clés génériques comme, par exemple, la clé population.

Quelle est l'ampleur de la solidarité entre les régions en Belgique ? La méthode traditionnellement mise en œuvre, rappelons-le, part du solde primaire de chaque région, dont on déduit la participation régionale au service de la dette publique fédérale.

Le tableau 11.1 présente les estimations de soldes primaires régionaux et nationaux, estimés pour 2005. Les soldes et les transferts interrégionaux sont estimés à partir du compte consolidé de l'État fédéral (dotation aux Communautés et Régions prises en compte) et de la Sécurité sociale<sup>9</sup>. Ces masses budgétaires sont ventilées entre les trois régions au prorata de clés « juste retour » pour les recettes et de clés « besoins » pour les dépenses primaires. Les premières sont établies au lieu de résidence pour l'impôt des personnes physiques, les impôts indirects et en capital et les cotisations sociales, au lieu d'exploitation pour l'impôt des sociétés. La ventilation régionale des postes de recettes et de dépenses par secteur, État fédéral, Sécurité sociale et dotation aux Communautés et Régions, est reproduite en annexe.

Tableau 11.1. Soldes et transferts estimés des soldes primaires régionaux en Belgique en 2005 (milliards d'euros)

	Flandre	Bruxelles	Wallonie	Royaume
Recettes effectives (a)	77,5	13,1	35,2	125,8
Dépenses primaires effectives (b)	64,6	11,2	38,2	114,0
Solde primaire (c) = (a) - (b)	12,9	1,9	-2,9	11,8
Service de la dette publique fédérale (d)	?	?	?	11,8
Transferts - (c) - (d)	?	?	?	0

Source : calculs CREW.

Le solde de financement primaire de l'État fédéral s'élève, en 2005, à 11,8 milliards d'euros, solde qui permet de prendre en charge le service de la dette publique<sup>10</sup>. En Flandre et à Bruxelles, le montant des recettes courantes est supérieur aux dépenses primaires, ce qui se traduit, pour ces deux régions, par un

9 Aussi, les recettes courantes et en capital transférées entre l'État fédéral et la Sécurité sociale ont-elles été ignorées au poste de dépenses de l'entité qui les verse et au poste de recettes de l'organe qui les perçoit et ce, afin d'éviter les doubles comptages.

10 De façon générale, on peut considérer que le solde primaire de l'État fédéral est en définitive entièrement alloué au service de la dette publique fédérale. En effet, lorsque le paiement des intérêts de la dette est supérieur au solde primaire, le stock de la dette publique croît ; lorsque la charge est inférieure au solde primaire, la dette publique diminue. En toute généralité dès lors, pour une année donnée, le solde primaire correspond — par identité comptable — au service de la dette publique.

solde primaire positif respectivement de 12,9 milliards d'euros et de 1,9 milliard d'euros. La Wallonie enregistre un déficit de ses recettes primaires de l'ordre de 2,9 milliards d'euros.

Les transferts interrégionaux sont obtenus en déduisant du solde régional, le service de la dette publique imputable à chaque région. Le montant des transferts interrégionaux dépend donc du critère de partage du service de la dette publique fédérale. *A priori*, le mode de répartition régionale du service de la dette publique est ouvert à discussion, de sorte que le montant final des transferts implicites entre les régions est indéterminé. Le tableau 11.2 présente une estimation des transferts interrégionaux en Belgique reposant sur le principe de partage au juste retour<sup>11</sup> du service de la dette publique fédérale. Un montant positif correspond à un transfert reçu, un montant négatif à un transfert payé.

Tableau 11.2 Estimation des transferts interrégionaux en Belgique, en 2005 (milliards d'euros, méthode du juste retour)

	Flandre	Bruxelles	Wallonie	Royaume
Solde primaire (i)	12,9	1,9	-2,9	11,8
Service de la dette publique fédérale (ii)	7,3	1,2	3,3	11,8
Transferts -(i)-(ii)	-5,6	-0,6	6,2	0
(Transferts en pourcentage du PIB)	(-3,30 %)	(-1,11 %)	(9,01 %)	

Source : calculs CREW.

Note : les PIB régionaux de 2005 sont estimés en appliquant aux PIB régionaux de 2004, le taux de croissance du PIB national enregistré entre 2004 et 2005.

Selon le principe du juste retour, la Wallonie a bénéficié, en 2005, de transferts financiers de l'ordre de 6,2 milliards d'euros, dont 5,6 milliards d'euros en provenance de la Flandre et 0,6 milliard d'euros venant de la Région bruxelloise. Les efforts de solidarité consentis respectivement par la Flandre et Bruxelles correspondent à 3,3 % et 1,1 % de leur PIB. La Wallonie, de la sorte, bénéficie de transferts à raison de 9 % de son PIB.

Le résultat présenté au tableau 11.2 est hautement dépendant de trois facteurs : le volume national de recettes et dépenses, la mesure des recettes et dépenses imputées aux régions et finalement la clé de partage des intérêts de la dette publique.

11 C'est-à-dire, nous le rappelons, en proportion de la contribution de chaque région aux recettes fédérales.

Les estimations des transferts interrégionaux sont issues d'exercices comparables de ventilation régionale des comptes consolidés de l'État central. Une erreur de couverture ou d'estimation des recettes et dépenses nationales se répercutera automatiquement sur l'ampleur du solde primaire et, partant, des transferts. Par ailleurs, les montants estimés des transferts dépendent beaucoup des clés de répartition régionale utilisées. Ainsi, par exemple, une sous-estimation relative de 1 % des recettes attribuées à Bruxelles et à la Wallonie conduirait à surévaluer le volume des transferts en provenance de la Flandre de 0,44 milliard d'euros.

Ensuite, l'exercice de calcul des transferts est ici fondé sur l'utilisation de clés de partage évaluées « au lieu de domicile ». Dans l'hypothèse d'une défédéralisation totale du pays, d'autres clés pourraient être utilisées. L'adoption d'une clé « au lieu de travail » pour ventiler les recettes d'Impôt des Personnes Physiques (IPP) et les cotisations sociales amèneraient à une augmentation très sensible des recettes affectées à la région bruxelloise au détriment des deux autres régions.

Enfin, pareille estimation des transferts est sensible aux clés régionales de partage du service de la dette publique fédérale. L'estimation reproduite plus haut fait état de transferts interrégionaux au bénéfice de la Wallonie à hauteur de 6,2 milliards d'euros pour 2005, à charge de la Flandre et de Bruxelles. Cette estimation intègre un partage du service de la dette publique entre les régions selon la clé juste retour. Admettons que les clés de répartition régionale retenues sont pertinentes et correctement estimées, et posons-nous la question suivante. À quel besoin de financement la Wallonie devrait-elle faire face si elle était privée de la solidarité des deux autres régions<sup>12</sup> ? Son impasse de trésorerie s'éleverait-elle de 6,2 milliards d'euros ?

La réponse est simple.

En cas de défédéralisation complète, la Région wallonne devrait supporter (i) son solde primaire négatif et (ii) la part du service de la dette publique qui lui serait imputée après négociation. En cas d'imputation des intérêts de la dette selon le juste retour, ce total correspondrait au montant des transferts estimés selon cette même règle, à savoir 6,2 milliards d'euros, lesquels se ventilent, entre un solde primaire négatif de 2,9 milliards d'euros et des intérêts de la dette publique pris en charge à concurrence de 3,3 milliards d'euros.

12 Rappelons qu'on raisonne ici de façon purement comptable, toutes autres choses étant maintenues égales par ailleurs. En particulier, on ne tient pas compte des coûts générés par la perte d'économie d'échelle (voir Bayenet et Pagaou, Chapitre 3), par la complexification des institutions et par le renchérissement probable du service de la dette suite à son partage entre plusieurs débiteurs. Par ailleurs, on n'évalue pas non plus les retombées économiques négatives qui pourraient résulter pour chacune des trois régions d'une segmentation probable de marchés actuellement intégrés.

Insistons encore : la règle du juste retour n'est qu'une méthode de partage parmi d'autres. Le récent Manifeste de la *Wallonie*, envisage une règle de partage des intérêts de la dette publique bien plus pénalisante pour la Wallonie<sup>13</sup>. On peut lui opposer un principe d'équité budgétaire. Deschamps (2006) propose, par exemple, en cas de scission, de partager les charges d'intérêt de la dette publique de façon à ce que le solde des finances publiques de chaque région soit identique en pourcentage de son PIB. Ce critère de partage est équitable en ce sens qu'aucune région née de la scission du Royaume « ne commence son existence d'État avec un solde budgétaire plus défavorable que les autres »<sup>14</sup>. Ce critère de partage conduirait à un bilan bien plus avantageux pour la Wallonie. Si l'application de ce critère de partage de la dette conduisait à n'imputer aucun intérêt de la dette à la Région wallonne, le déficit auquel celle-ci devrait faire face s'élèverait à 2,9 milliards d'euros.

Deux questions retiennent encore notre attention. La première entend mettre en perspective l'importance de la redistribution interrégionale en Belgique par rapport aux pratiques internationales. Comment, en particulier l'ampleur des transferts interrégionaux que nous avons mise en évidence se compare-t-elle aux autres pays européens ? La seconde question a trait à l'estimation des transferts historiques. Énoncée sommairement, la problématique se résume à l'interrogation suivante : la situation actuelle — à savoir l'orientation Nord-Sud des flux interrégionaux — a-t-elle toujours prévalu ou le sens des transferts s'est-il modifié au cours du temps ?

### 3. LES TRANSFERTS INTERRÉGIONAUX EN BELGIQUE : COMPARAISONS INTERNATIONALES

Toutes les économies modernes enregistrent des transferts financiers entre les régions qui les composent. La solidarité interrégionale prend à l'évidence des formes diversifiées. S'il est difficile, comme nous l'avons souligné, d'établir l'ampleur des transferts interrégionaux pour un pays, la difficulté est naturellement encore accrue lorsqu'il s'agit d'établir des comparaisons internationales.

<sup>13</sup> Les auteurs du Manifeste ne se contentent pas de comptabiliser les transferts selon une démarche de juste retour. Ils comptabilisent des transferts additionnels liés aux intérêts de la dette publique (positifs ou négatifs) dont ils rendent responsables les entités fédérées. Pour ce faire, ils font appel à un scénario particulier de partage de la dette publique, en supposant la défétéralisation totale de la dette à partir de 1990. Voir à ce propos Meunier, Mignolet et Mulquin (2006a).

<sup>14</sup> Par ailleurs, ce critère est compatible avec les engagements du Pacte européen de stabilité, acceptés par la Belgique.

Ceci explique le peu d'études recensées qui tentent de réaliser une estimation homogène et cohérente des flux financiers interrégionaux de différents pays.

Parmi celles-ci, deux études retiennent notre attention. La première est l'analyse de Whislade *et al.* (1996), qui est considérée par beaucoup comme l'étude de référence des transferts interrégionaux en Europe<sup>15</sup>. Les auteurs y évaluent la solidarité interrégionale mise en œuvre en 1993 dans sept pays européens : la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni<sup>16</sup>. Plus récemment, une étude de Begg (2003), commanditée par la Commission européenne en préparation du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale<sup>17</sup>, met également en lumière l'importance des transferts financiers interrégionaux au sein de l'Union. En particulier, l'étude montre l'impact des mécanismes redistributifs inscrits dans les budgets de cinq États membres de l'UE-15 : la Finlande, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Irlande et la Suède.

Les résultats de ces deux études démontrent sans ambiguïté que l'ampleur des transferts interrégionaux en Belgique, loin d'être excessive, se situe dans la moyenne européenne, voire en deçà de celle-ci. Au Royaume-Uni, en Italie ou encore en Espagne par exemple, les régions les plus riches, respectivement le South East, la Lombardie ou la région madrilène, contribuent de façon bien plus importante que la Flandre à la solidarité nationale. De même, les transferts en faveur de la Wallonie, s'ils sont importants, demeurent largement inférieurs (en termes relatifs) aux transferts dont bénéficient le Pays de Galles, l'Andalousie ou les régions du Sud de l'Italie et du Nord de la Suède.

Si l'hétérogénéité des systèmes nationaux de redistribution rend les comparaisons ardues, il est toutefois possible d'estimer, grossièrement, l'ampleur des transferts interpersonnels au travers des statistiques régionales de revenus primaires et de revenus disponibles des ménages. L'idée qui sous-tend le calcul est simple. Les régions dont le rythme de développement est moindre contribuent moins à la formation des revenus, sources de prélèvements fiscaux et sociaux. Elles bénéficient à l'opposé de davantage de prestations sociales. Nous nous proposons d'évaluer l'ampleur de la redistribution en faveur des ménages par le rapport entre revenu disponible et revenu primaire, tous deux exprimés par habitant et en indices. Cette mesure est partielle : on évalue l'effet redistributif des seuls trans-

<sup>15</sup> Les auteurs du Manifeste flamand de la *Wallonie* en font notamment état. Nous avons souligné comment le rapport qu'ils en font est toutefois partiel. Voir Meunier *et al.* (2006a).

<sup>16</sup> Pour plus de détails sur cette étude et sur les résultats, voir Meunier *et al.* (2006a). Signalons que ces travaux imputent les intérêts de la dette publique au prorata des dépenses et non « au juste retour » des recettes.

<sup>17</sup> L'étude de Whislade *et al.* (1996) a été réalisée dans le cadre du premier rapport sur la cohésion économique et sociale.

ferts interpersonnels en espèces, à l'exclusion, des remboursements de soins de santé, des transferts de solidarité interrégionale instaurés par les accords institutionnels et des transferts implicites liés à la consommation publique fédérale. Le tableau 11.3 présente la valeur des indices de revenu disponible et de revenu primaire, *per capita*, d'une part, et du ratio du premier sur le second, d'autre part, pour une sélection de pays de l'UE-15, en 2003. En premier lieu, ces indices et ratios sont présentés par pays pour l'ensemble des régions contributrices, d'une part, et bénéficiaires, de l'autre. Ensuite, les valeurs extrêmes de ces indices et ratios sont répertoriées (elles apparaissent en italiennes), à savoir celle de la région la plus contributrice et celle de la région la plus bénéficiaire.

Comment interpréter les résultats du tableau 11.3 ? Le principe est simple. L'effet redistributif est d'autant plus important que le rapport revenu disponible/revenu primaire est faible pour les régions riches et élevé pour les régions en retard de développement. Suivant ce principe, on observe que l'effort de solidarité interpersonnelle consenti par la Flandre est, en termes relatifs, moindre que celui réalisé par les régions les plus prospères d'autres pays européens, et en particulier largement inférieur à ce que supportent l'île de France ou l'agglomération londonienne. Corollairement, la solidarité dont bénéficie la région wallonne n'apparaît nullement « anormale » si on la compare aux autres régions « bénéficiaires » en Europe. En termes relatifs, les transferts interpersonnels en faveur des ménages wallons demeurent en effet dans l'ensemble en deçà de la moyenne européenne.

#### 4. LES TRANSFERTS INTERRÉGIONAUX EN BELGIQUE ONT-ILS HISTORIQUEMENT TOUJOURS BÉNÉFICIÉ À LA WALLONIE ?

Que nous apprend l'étude des transferts interrégionaux historiques en Belgique au regard des transferts actuels ? S'il apparaît que les flux financiers interrégionaux bénéficient toujours à la même région, le système de transferts perdrait sa fonction d'assurance et l'on comprendrait la nécessité d'une réforme. Comme le soulignent fort justement Roland *et al.* (1999, p. 107), l'existence de transferts nets « ne cessera d'être perçue, sinon comme une anomalie, du moins comme un embarras, que lorsque, de part et d'autre, on aura pu retrouver la conviction que si les situations objectives avaient été inversées, les transferts nets se feraient (sans rancœur) dans l'autre sens ».

Or précisément, les seuls travaux significatifs qui, à notre connaissance, ont cherché à estimer les transferts entre les régions belges dans un passé éloigné donnent à penser qu'à aucun moment, la solidarité interrégionale ne s'est exercée au bénéfice de la Flandre. C'est l'analyse que développe l'historien Juul Hannes,

Tableau 11.3. Transferts financiers interpersonnels mesurés en Belgique, en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni et en France, 2003.

	2003		Revenu disponible par habitant (notation = 100) (2)	Rev. disponible / Rev. primaire (notation = 1 (1) / (2))
	Revenu primaire par habitant (notation = 100) (1)	Revenu disponible par habitant (notation = 100) (2)		
Belgique	- Bruxelles	97,57	96,22	1,01
	- Flandre	106,12	105,57	0,98
	- Wallonie	86,27	90,52	1,05
Allemagne	- Länders de l'Ouest	106,88	103,80	0,97
	- Nouveaux Länders	73,41	85,32	1,16
	- Hessen	108,62	102,23	0,94
	- Sachsen-Anhalt	68,87	83,59	1,23
Espagne	- Régions contributrices (a)	107,92	103,10	0,96
	- Régions bénéficiaires (b)	90,09	96,11	1,06
	- Comunidad de Madrid	132,15	120,88	0,91
	- Noroeste	83,34	96,21	1,10
Italie	- Régions contributrices	117,59	114,78	0,97
	- Régions bénéficiaires	68,43	73,48	1,07
	- Nord-Ouest	124,16	119,76	0,96
	- Sud (c)	68,82	73,5	1,07
Royaume-Uni	- Régions contributrices	122,47	114,50	0,93
	- Régions bénéficiaires	87,83	92,15	1,05
	- London	135,98	120,46	0,89
	- Wales	77,43	88,30	1,14
Pays-Bas	- Régions contributrices	107,47	104,54	0,97
	- Régions bénéficiaires	93,48	96,03	1,03
	- West-Nederland	107,47	104,54	0,97
	- Noord-Nederland	86,77	92,82	1,07
France	- Régions contributrices	141,17	124,04	0,88
	- Régions bénéficiaires	90,85	94,66	1,04
	- Ile de France	141,17	124,23	0,88
	- Méditerranée (d)	89,24	95,47	1,07

Sources : Eurostat (2006) ; calculs CREW.

Notes :

(a) Groupe de régions qui enregistrent un rapport revenu disponible/revenu primaire inférieur à l'unité ;

(b) Groupe de régions qui enregistrent un rapport revenu disponible/revenu primaire supérieur à l'unité ;

(c) Vu le caractère particulier des économies insulaires, nous n'avons pas retenu le territoire des « îles », qui constitue en fait la région italienne *nord-2* qui bénéficie le plus de la solidarité, avec un indice revenu disponible/revenu primaire égal à 1,08 ;

(d) Considérant leur particularisme, nous n'avons pas retenu les « départements d'Outre-mer », qui bénéficient pourtant le plus du système redistributif français, en enregistrant un indice revenu disponible/revenu primaire égal à 1,10.

sur la base des recettes fiscales de l'État entre 1830 et 1914. Notons d'ailleurs que si Hannes est le seul à traiter du 19<sup>e</sup> siècle, les études consacrées à la solidarité interrégionale au début du 20<sup>e</sup> siècle sont à peine plus nombreuses. Les travaux de Dottermans (1997) et, dans une moindre mesure, de Caruso *et al.* (2002) étudient les transferts entre les régions belges au mieux à partir de 1955. La redistribution interrégionale mise en œuvre durant l'entre-deux guerres et jusqu'en 1955 semble avoir été délaissée par les chercheurs.

En réalité, c'est moins le manque d'intérêt qui explique le faible nombre d'études traitant des transferts historiques que les carences de l'information statistique officielle. Cette observation est d'importance, car si la contrainte statistique accompagne souvent l'analyse économique régionale, la difficulté est accrue lorsqu'on cherche à étudier des périodes anciennes. La raison en est simple. Outre les difficultés techniques et donc le coût lié à la collecte de ces informations, l'objet et l'utilité de certains agrégats économiques régionaux échappaient logiquement à l'époque aux préoccupations de l'Institut national de Statistiques (INS).

Il est donc illusoire d'espérer réaliser une estimation fine des flux financiers interrégionaux passés, à l'image de l'évaluation qui peut être menée sur des données récentes ou contemporaines. Toutefois, l'analyse des mécanismes institutionnels fondant la solidarité interpersonnelle en Belgique, si elle n'offre pas de preuve définitive, permet au moins de dégager un faisceau de présomptions quant à l'existence et au sens des transferts interrégionaux.

Qu'en est-il ? Il est généralement admis que depuis le milieu des années 1960, les transferts interrégionaux en Belgique s'exercent du Nord vers le Sud du Royaume. Van Rompuy et Verheirstraeten (1979) mettent ainsi en évidence l'existence de tels transferts déjà en 1970 et Dottermans (1997) estime que la Wallonie bénéficie dès 1964 de transferts en provenance principalement de Bruxelles, mais également, progressivement, de la Flandre. En somme, les transferts interrégionaux contemporains sont intimement liés au volume d'activité économique des régions<sup>18</sup>. Cette situation a-t-elle toujours prévalu ? Considérons brièvement la solidarité interrégionale mise en œuvre en Belgique entre 1830 et 1914, d'abord, entre 1919 et 1962, ensuite, en nous attachant sur les travaux de Hannes<sup>19</sup> qui semblent avoir marqué plus durablement les esprits au Nord du pays.

18 Le PIB par habitant en Flandre devient — pour la première fois — supérieur au PIB par habitant en Wallonie au cours de l'année 1965.

19 Hannes a publié plusieurs versions de ses travaux sur les recettes fiscales en Belgique au 19<sup>e</sup> siècle. L'article initial (Hannes, 1994) a été publié dans la revue *Liberal reflex*. L'année suivante, une seconde version (Hannes, 1995) s'attarde plus longuement sur l'étude de la contribution personnelle, des droits de succession et des patentes. Elle est publiée au titre de contribution à un ouvrage collectif. L'article le plus récent (Hannes, 2001), est une synthèse des papiers précédents et est publié dans le magazine séparatiste *Secessiv*.

#### 4.1 La première période (de 1830 à 1914)

En résumé, pour Hannes (1995), la Flandre du 19<sup>e</sup> siècle, pourtant plus pauvre que la Wallonie, s'avère avoir contribué plus que proportionnellement au financement de l'État belge. L'auteur explique cet apparent paradoxe par les particularités de la législation fiscale, principalement fondée sur la propriété foncière et les signes extérieurs de richesse et l'insensibilité du code des impôts à l'évolution économique différenciée du Nord et du Sud du Royaume ; la Flandre qui s'appauvrit et la Wallonie qui s'industrialise. La démonstration repose pour l'essentiel sur la ventilation provinciale des recettes de quatre impôts directs : la contribution foncière, la contribution personnelle, les droits de patentes et, dans une moindre mesure, les droits de succession. L'auteur ne fait que brièvement état des impôts indirects<sup>20</sup> (Hannes, 2001). Les recettes fiscales collectées dans les quatre provinces flamandes sont comparées à la part de la population belge qui réside dans ces provinces ou, parfois, au nombre de foyers fiscaux. Du côté des dépenses, Hannes (2001) estime le coût global des investissements publics réalisés entre 1832 et 1932 dans les infrastructures de transport : chemins de fer, routes, canaux et rivières, aménagements côtiers et ports. D'après ses calculs, seuls un peu plus de 35 % des investissements publics auraient ainsi bénéficié aux provinces flamandes.

Les conclusions de Hannes vont à contre-courant de l'hypothèse souvent exprimée, selon laquelle les transferts Nord-Sud actuels ne sont que la contrepartie des transferts au bénéfice de la Flandre que la Wallonie industrielle et prospère n'a pas manqué de financer. L'analyse est intéressante, en ce sens qu'elle attire l'attention sur le caractère peu ou non-redistributif du régime d'imposition belge jusqu'à la Première Guerre mondiale<sup>21</sup>. Elle soulève toutefois un certain nombre de critiques, qui sans remettre totalement en cause les conclusions de l'étude, les nuancent considérablement<sup>22</sup>.

20 Les « impôts directs » (l'impôt sur le revenu), sont payés et supportés par la même personne. Le « redevable », celui qui verse le montant de l'impôt, est alors également le contribuable, c'est-à-dire celui qui supporte effectivement l'impôt. En revanche, avec les « impôts indirects », comme les droits de douane, le redevable est distinct du contribuable. Les impôts indirects sont versés par les entreprises, mais répercutés sur le prix de vente d'un produit.

21 Ceci s'explique par le régime électoral constant d'application dès 1830 et jusqu'en 1893. Ce mode de suffrage conduit à élire les citoyens relativement plus fortunés, peu enclins à mettre en œuvre un système d'imposition redistributif. L'adoption en 1893 du suffrage universel tempéré par le vote plural n'affecta globalement pas l'imposition.

22 Par la prétention de ses publications, Hannes se veut résolument objectif et scientifique. Or, la première critique qui peut être adressée à ces travaux a trait au surprenant manque de rigueur manifesté dans la présentation de ses résultats. En particulier, de nombreuses sources statistiques ne sont pas mentionnées ou le sont de façon incomplète, ce qui gêne bien sûr la contre-expertise des résultats. La répartition régionale des recettes des impôts directs et indirects, présentée dans le tableau 6 de l'article de 2001

C'est principalement la couverture des recettes fiscales considérées par Hannes qui pose question. Son argumentation repose presque exclusivement sur les impôts directs<sup>23</sup>, alors qu'au 19<sup>e</sup> siècle, ces derniers ne représentaient en moyenne que 35 % des prélèvements obligatoires, part tendant par ailleurs à se réduire jusqu'en 1914. A l'inverse, notre analyse<sup>24</sup>, fondée sur les mêmes sources (les documents parlementaires)<sup>25</sup>, recense un éventail plus large de prélèvements obligatoires. Nous avons ainsi retenu l'ensemble des recettes fiscales dont on peut raisonnablement penser que le paiement est imputé « au lieu de résidence » du contribuable<sup>26</sup>. On néglige ainsi principalement les droits de douane et les accises, sources de rentrées fiscales importantes pour l'État central, mais qui sont réparties entre provinces au lieu d'entrée sur le territoire national ou lieu de production. Toute attribution des recettes de ces impôts à une province particulière aurait nécessairement biaisé l'évaluation des solidarités interrégionales<sup>27</sup>.

En l'absence de mécanisme de redistribution des revenus au 19<sup>e</sup> siècle, on peut s'attendre à ne enregistrer que peu de transferts interrégionaux. Il apparaît pourtant que les provinces contribuent diversement au financement de l'État central en rapport à leur poids relatif dans la population du Royaume. La figure 11.1 montre comment évoluent, pour le Brabant, les quatre provinces flamandes et les (p. 35) et reprise par le *Manifeste de la Warrandé* (p. 136) en est une bonne illustration. Hannes attribue la source de ce tableau aux travaux de Fraard, d'une part, alors que cet auteur ne fait état d'aucune répartition régionale des impôts. Il cite son propre article de 1994, d'autre part, dans lequel il ne considère que certaines taxes indirectes (douanes, accises, hypothèque et enregistrements) sans préciser les clés de partage utilisées. Notons en outre que les parts régionales de la population ne sont pas datées. L'étude des investissements publiés ne mentionne pas les sources (dans l'article de 2001) ni la méthode et les années de l'échantillonnage.

<sup>23</sup> L'analyse des impôts indirects se limite, semble-t-il, à considérer le montant global des taxes indirectes perçues sur l'ensemble de la période 1832-1912, rapporté à la population. Or, la simple addition de recettes fiscales, sans tenir compte de l'évolution des prix sur une période aussi longue, n'a guère de sens. Elle conduit à exagérer le poids des dernières années de l'échantillon, marquées précisément par la plus grande disparité économique entre les régions. De même, l'auteur n'explique pas comment un chiffre de population unique permet de rendre compte de l'évolution démographique des régions sur quatre-vingt années.

<sup>24</sup> Mennier et Mignolet (2006).

<sup>25</sup> Nous avons recensé tous les cinq ans, entre 1835 et 1910, l'ensemble des recettes fiscales recouvrées par province sur base des comptes définitifs du budget publiés dans les documents parlementaires de la Chambre des représentants de Belgique.

<sup>26</sup> Plus précisément, nous considérons outre l'ensemble des contributions directes, c'est-à-dire la contribution foncière, la contribution personnelle, les patentes et les redevances sur les mines, les droits d'enregistrement et d'hypothèques, les droits de succession et les droits de timbre, quelques recettes diverses liées aux contributions directes et aux enregistrements.

<sup>27</sup> Ainsi, le volume des droits de douane et de certaines accises enregistrés par la province d'Anvers est fortement gonflé par la présence du port. Par ailleurs, la production nationale de certains biens et services, consommés dans l'ensemble du pays, peut se révéler être géographiquement concentrée. C'est par exemple le cas de la production belge de « tabac indigène », dont les accises sont majoritairement imputées à la Flandre occidentale (à raison de 61 %, en 1900 et jusqu'à 74 %, en 1910), quand les consommations sont réparties sur tout le territoire national.

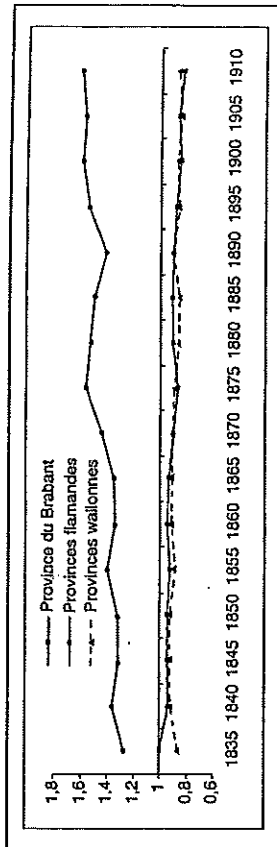


Figure 11.1. Ratio entre part relative des impôts et part relative dans la population au Royaume, 1835-1910. Brabant et provinces flamandes et wallonnes.

Sources : Comptes définitifs, documents parlementaires, calculs CREW.

Note : Les impôts recensés sont essentiellement les contributions foncières, les contributions personnelles, les patentes, les redevances sur les mines, les droits d'enregistrement et d'hypothèques, les droits de succession et les droits de timbre.

quatre provinces wallonnes, le rapport entre part relative des impôts « au lieu de résidence » et part relative dans la population du Royaume. Lorsque ce rapport est supérieur à l'unité, la province contribue plus que proportionnellement (à sa population) aux recettes de l'État, et vice-versa.

La lecture de la figure 11.1 appelle la double conclusion suivante. D'une part, seuls les habitants du Brabant contribuent plus que proportionnellement au financement de l'État central sur l'ensemble de la période 1835-1910. La part des recettes fiscales acquittée par les habitants des provinces flamandes et wallonnes est inférieure à leur poids relatif dans la population belge. D'autre part, sur l'ensemble de la période, le montant des contributions fiscales rapporté à la population est sensiblement du même ordre de grandeur pour les provinces du Nord et du Sud du pays.

Le régime d'imposition belge au 19<sup>e</sup> siècle tend donc à faire supporter une charge proportionnellement plus lourde aux habitants du Brabant. Le profil particulier de la province brabançonne, contributrice nette au reste du pays, semble peu intéresser Hannes, qui privilégie l'opposition (par ailleurs anachronique) entre Flandre et Wallonie. La figure 11.1 révèle pourtant que les provinces du Nord et du Sud ne se différencient guère.

Enfin, le regroupement des quatre provinces wallonnes et des quatre provinces flamandes en deux « régions », masque une réalité plus contrastée, que semble ignorer Hannes. Les figures 11.2 et 11.3 montrent ainsi, à l'image du graphique 11.1, l'évolution du ratio pour les huit provinces entre produit des impôts « au lieu de domicile » et population. Les ratios des provinces flamandes sont présentés à la figure 11.2, ceux des provinces wallonnes, à la figure 11.3.



Les deux figures 11.2 et 11.3 font clairement apparaître la grande hétérogénéité des contributions relatives des provinces au financement de l'Etat belge au 19<sup>e</sup> siècle. Outre la province du Brabant (voir figure 11.1), seule la province d'Anvers présente un ratio supérieur à l'unité, tout au long de la période 1830-1914. Les sept autres provinces acquittent proportionnellement moins d'impôt au cours de cette période.

Pour appréhender correctement la question des transferts interrégionaux, il aurait fallu compléter l'analyse ci-dessus par un examen des dépenses publiques au bénéfice des neuf provinces<sup>28</sup>, mais l'information disponible ne rend pas cette étude possible. Le tableau dressé plus haut conduit à affirmer que la solidarité nationale s'exerce pour l'essentiel depuis Bruxelles (et dans une moindre mesure depuis la métropole anversoise) et en faveur des autres provinces du pays. Affirmer l'existence de transferts antérieurs à 1914 depuis le Flandre vers la Wallonie est sans fondement puisque les ratios part relative des recettes sur la part relative de la population respectivement pour les provinces du Nord et du Sud du pays sont très semblables.

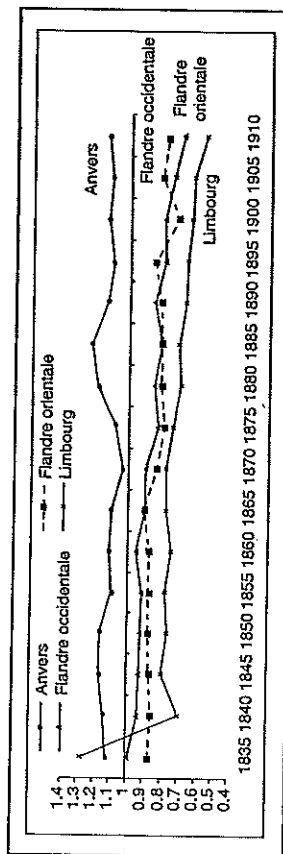


Figure 11.2) Ratio entre part relative des impôts et part relative de la population - 1835-1910 - Provinces du Nord

Sources : Comptes définitifs, documents parlementaires, calculs CREW.  
Note : voir note figure 11.1.

28 À ce propos, notons que l'analyse développée par Hannes du volet dépenses publiques laisse également perplexé. D'une part, seuls les investissements dans les infrastructures de transport sont considérés, ce qui ne représente qu'une faible partie des dépenses en capital de l'État. Quid, par exemple, du paiement, d'abord, du rachat, ensuite, en 1863, des droits de passage sur l'Escaut ou encore des dépenses militaires liées à l'édition de la place forte d'Anvers ? D'autre part, l'extrapolation des coûts de ces infrastructures à partir d'échantillons à l'évidence non significatifs est peu convaincante. L'évolution des prix est ici aussi totalement négligée. Or, les chemins de fer, d'initiative privée, n'ont été que tardivement rachetés par les autorités publiques. Sans correction pour prendre en compte l'inflation, les dépenses récentes dans la construction ou l'entretien du réseau de canaux et de routes apparaissent gonflés au regard des dépenses engagées plus tôt. Enfin, l'auteur ignore les effets de débordement pourtant manifestes que génère ce type d'investissement public, la localisation d'un investissement pourant manifestant indication partielle de ses bénéficiaires effectifs.

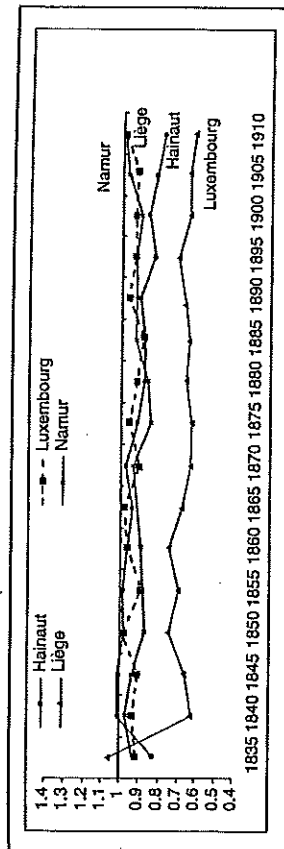


Figure 11.3) Ratio entre part relative des impôts et part relative de la population - 1835-1910 - Provinces du Sud

Sources : Comptes définitifs, documents parlementaire, calculs CREW.  
Note : voir note figure 11.1.

#### 4.2 La seconde période (de 1919 à 1962)

Après la Première Guerre mondiale et l'instauration du suffrage universel, la Belgique adopte une fiscalité qui tend à imposer plus lourdement les revenus et la consommation des classes plus aisées. Deux impôts, dont les taux sont progressifs avec le revenu, sont en effet instaurés. Il s'agit de la taxe professionnelle, frappant les salaires et les bénéfices réservés des entreprises, et de la supertaxe (appelée ultérieurement impôt de crise) dont l'assiette est constituée de la globalisation des revenus. Entre 1919 et 1962, année de la deuxième réforme fiscale majeure, la pression fiscale pesant sur les revenus les plus élevés s'est globalement accrue<sup>29</sup>. La réforme de 1962 marque enfin l'avènement d'une fiscalité nouvelle entendant promouvoir, dans ses principes, une équité plus grande encore. La redistribution entre personnes s'accroît des plus riches vers les plus pauvres. Au début de cette période, l'INS nous livre une estimation des taux moyens de taxation à l'IPP dans les trois régions du Pays. Il les estime à 13,1 %, 14,0 % et 19,3 % respectivement en Flandre en Wallonie et à Bruxelles. Ces résultats s'inscrivent dans la continuité des années précédant la réforme fiscale.

Les travaux, certes peu nombreux, faisant état des performances économiques des régions avant 1960 concordent sur leurs conclusions. L'activité économique est principalement concentrée au Centre et au Sud du pays. À titre d'exemple, Devreker (1958, p. 54) attribue à la Flandre un PIB compris entre 37 % et 42 % de la valeur nationale après la Seconde Guerre mondiale. À cette

29 Une analyse détaillée des régimes d'imposition des revenus d'application entre 1919 et 1962 est développée dans Méunier et Mignolet (2006).

époque, la Flandre compte en moyenne un peu plus de 50 % de la population <sup>30</sup>. Plus tôt dans le temps, l'auteur relève le rapport entre la part régionale de l'emploi et celle de la population. Il observe un indice (le Royaume recevant la valeur 100) égal à 72 contre 141 en 1910 et à 90 contre 116 en 1947, respectivement pour la Flandre et la Wallonie (Devreker, 1958, p. 44). Il relève également divers indicateurs indirects de la richesse des ménages, lesquels sont tous défavorables à la Flandre (Devreker, 1958, p. 75). C'est le cas notamment, au cours des années 1950, des biens de consommation durables ou présentant un caractère luxueux (il s'agit à l'époque de biens tels que les voitures ou encore les appareils radio). L'accès à la propriété immobilière différencie, lui aussi, les régions. En 1947, le pourcentage de logements occupés par leur propriétaire s'élevait à 40,5 % en Flandre contre 43,6 % en Wallonie.

Par ailleurs, la statistique de chômage à l'époque est également éloquent. On enregistrerait les taux de chômage suivants en 1949 : 19,5 % en Flandre, 8,3 % à Bruxelles et 5,2 % en Wallonie. Durant les années 1950, 70 % des dépenses de chômage étaient destinées à la Flandre <sup>31</sup>.

La progressivité de l'impôt et la Sécurité sociale naissante sont donc à l'origine de transferts entre personnes. Les disparités interrégionales de revenus donnent à penser que la Flandre a été bénéficiaire de transferts au cours de cette période, jusqu'à ce que les rythmes de croissance différenciés entre les trois régions inversent l'orientation des transferts du Nord vers le Sud, comme les estimations contemporaines l'ont montré.

## 5. CONCLUSIONS

La fiscalité directe, d'une part, les transferts — notamment de sécurité sociale —, d'autre part, organisent une profonde redistribution des ressources entre les Belges, au nom de la solidarité interpersonnelle. Les lois spéciales de financement, à travers le mécanisme de l'intervention de solidarité nationale et le partage de la dotation TVA pour partie selon une clé élèves, organisent la solidarité institutionnelle.

Dans ce chapitre, les auteurs se sont livrés à un exercice de calcul des transferts interrégionaux en Belgique. Dans l'esprit du présent ouvrage, on pourrait par

<sup>30</sup> La Flandre à laquelle fait référence Devreker (1958, p. 28), correspond à la région linguistique flamande, définie dans les recensements de la population de l'INS et qui regroupe, outre les quatre provinces flamandes, l'arrondissement de Leuven. Le territoire de la région linguistique wallonne couvre les quatre provinces wallonnes et l'arrondissement de Nivelles.

<sup>31</sup> Burlet et Mulquin (1994).

simple addition associer les flux attribués aux régions dont on veut souligner le lien privilégié, ici la Wallonie et Bruxelles.

Mesurés en attribuant au lieu de domicile du contribuable ou de l'allocataire social, les recettes et dépenses du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale, les transferts financiers apparaissent significatifs du Nord (et dans une moindre mesure, du Centre) vers le Sud du pays. Observons-le toutefois, de faibles erreurs de ventilation régionale des recettes et dépenses, d'une part, un calcul de celles-ci au lieu de travail, d'autre part, sont de nature à modifier très sensiblement l'ampleur et l'orientation des résultats. Par ailleurs, Meunier, Mignolet et Mulquin (2006a) l'ont montré et le chapitre y fait écho, toutes les estimations fournies impliquent un partage implicite — dont la clef ne va pourtant nullement de soi — de la charge de la dette publique. Ces premières considérations, à caractère méthodologique, invitent à un premier recul vis-à-vis des résultats.

Des comparaisons internationales, d'abord, un retour sur le passé, ensuite, mettent aussi en perspective les réalités interrégionales belges. Un examen des flux interrégionaux à l'étranger situe le montant relatif des flux en Belgique dans la fourchette, voire dans la moyenne basse, des mouvements enregistrés dans les autres pays européens. L'exploitation de maigres statistiques et publications du passé (1830-1965) débouche sur les quelques conclusions suivantes : si Bruxelles (le Brabant) a structurellement été contributeur net aux autres régions (provinces) du pays, les mouvements financiers semblent avoir varié au cours du temps pour les deux autres régions du pays. Au 19<sup>e</sup> siècle, les contributions relatives à l'impôt ont été très semblables pour la Flandre et pour la Wallonie, excluant, semble-t-il, un mouvement financier net entre les régions. A l'inverse, le 20<sup>e</sup> siècle semble se caractériser de 1919 à 1965 par des performances productives régionales et des revenus différenciés dans les deux régions. Cette observation donne à penser que des mouvements financiers nets ont dû intervenir entre la Wallonie et la Flandre, de la première vers la seconde. Cette conclusion était déjà suggérée par Dottermans (1997) et par Caruso *et al.* (2002) en raison de l'étroite corrélation entre transferts interrégionaux, d'une part, prospérité économique relative, d'autre part.

En définitive, comme le rappellent Roland *et al.* (1999, p. 107), des transferts nets significatifs, loin de prouver un quelconque dysfonctionnement du système, sont, au contraire, un indice de leur utilité. C'est en particulier vrai pour les plus démunis, qui en sont les bénéficiaires ultimes. Au delà de l'altruisme, valeur sociale désirable en soi au sein de la nation, la réduction des disparités interindividuelles contribue-t-elle à soutenir ou contrarie-t-elle la croissance économique durable du Royaume ? Au niveau régional, la question est parfois reformulée en référence au caractère contre-productif des transferts interrégionaux, à leur « effet berceuse » (Aernoudt, 2006). Meunier, Mignolet et Mulquin, (2006b) se sont

## ANNEXE

### Soldes régionaux et nationaux de l'État fédéral, de la Sécurité sociale et des dotations aux Communautés et Régions

Le tableau 11.A présente un exercice de ventilation entre les régions des postes de recettes et de dépenses publiques par secteur : État fédéral, Sécurité sociale et dotations aux Communautés et Régions. Pour ce faire, il y a lieu de tenir compte de l'intervention de l'État fédéral dans le financement de la Sécurité sociale. Pour que le résultat consolidé reste correct, il est nécessaire de ventiler par région de façon identique l'intervention versée par l'État fédéral et celle reçue par la Sécurité sociale. À titre d'exemple, cette ventilation est effectuée selon une clé « juste retour ». Ce choix ne correspond pas nécessairement au partage régional des ressources fédérales transférées à la Sécurité sociale qui serait adopté en cas de défédéralisation complète du Royaume. L'adoption d'une autre règle de partage entre les régions de cette intervention modifierait dès lors les soldes régionaux sectoriels sans pour autant modifier les soldes consolidés 31. Enfin, comme indiqué dans le texte, le montant des transferts dépend du critère de partage du service de la dette publique fédérale.

Tableau 11.A Ventilation régionale des postes de recettes et de dépenses publiques par secteur État fédéral, Sécurité sociale et dotations aux Communautés et Régions				
(milliards d'euros)				
État Fédéral	Flandre	Bruxelles	Wallonie	Royaume
Recettes	57,3	9,2	23,1	89,6
Dépenses Primaires	41,3	7,6	23,1	71,9
- dépenses hors financement de la Sécurité sociale	37,5	5,8	18,7	56,0
- intervention dans le financement de la Sécurité sociale selon la clé juste retour (a)	3,8	1,8	4,3	15,9
Solde primaire de l'État fédéral (dont solde des transferts institutionnels)	10,1	1,6	0,0	11,7
	1,2	0,4	-1,7	0
Sécurité sociale				
Recettes	36,0	5,6	16,5	58,1
- recettes directes	26,2	3,9	12,1	42,2

32. Par exemple, l'utilisation d'une clé population en lieu et place de la clé juste-retour réduirait le déficit de la Sécurité sociale imputé à la Wallonie, mais affecterait à la baisse, de façon symétrique, le surplus primaire de l'État fédéral affecté au Sud du pays.

(milliards d'euros)				
Intervention en provenance de l'État fédéral selon la clé juste retour (a) = (a)	Flandre	Bruxelles	Wallonie	Royaume
Dépenses directes	9,8	1,8	4,3	15,9
Solde de la Sécurité sociale	33,2	5,4	19,4	58,0
Solde Consolidé	2,8	0,2	-3,0	0,1
Service De La Dette Publique Fédérale	12,9	1,9	-2,9	11,8
Transferts	7	7	7	21,8
	7	7	7	21,8

Source : calculs CREW.



Christian Beirenot, Professeur de droit constitutionnel comparé à l'Université de Liège

# Demandes flamandes : les dangers du « comparativisme à la carte »

Un certain nombre d'hommes politiques du Nord du pays, pour appuyer leurs demandes de transfert de compétences aux entités fédérées, ont fréquemment recours à des arguments de droit comparé. À suivre ces mandataires, les souhaits de transferts nouvellement formulés ne seraient, à bien y réfléchir, que la conséquence logique – et donc la consécration par excellence – d'une application cohérente de la théorie du fédéralisme.

C'est ainsi que, pour justifier la demande visant à régionaliser la sécurité sociale (ou du moins, les allocations familiales), l'exemple de la Suisse est abondamment cité, étant donné que cet Etat ne dispose pas d'un système national de sécurité sociale mais laisse cette compétence aux 26 cantons qui composent la Confédération, de sorte qu'il existe une multitude de systèmes de sécurité sociale différents. De même, pour étayer la demande de la création de sous-nationalités, il est signalé qu'une telle sous-nationalité existe notamment en République fédérale d'Allemagne et aux Etats-Unis d'Amérique, sans que cela pose, dans ces pays, des problèmes inextricables. Enfin, pour donner un poids supplémentaire à la revendication d'une défédéralisation, fut-ce partielle, de la Justice – donc des Cours et tribunaux et des magistrats qui les composent – il est précisé que des juridictions fédérées existent notamment aux Etats-Unis, en Allemagne, en Suisse et au Canada (le cas de l'Autriche, Etat fédéral qui ne dispose pas de juridictions fédérées, n'est généralement pas mentionné).

Le raisonnement sous-jacent à Hambourg (possibilité que la Cons-

titution fédérale, en son article 33, alinéa 2, consacre expressément, lorsqu'en Belgique, pays où la Justice demeure, du moins pour l'heure, une compétence exclusivement fédérale, le titulaire d'une Licence en droit délivrée à Louvain-la-Neuve ne peut se présenter à une place de magistrat à Louvain (1), eût-il même réussi l'épreuve du bilinguisme légal.

Deuxième exemple, celui des sous-nationalités, ici, ce sont avant tout les Etats-Unis qui sont cités. Certes, il est parfaitement exact qu'il existe des citoyens new-yorkais, texans, californiens et hawaïens. Mais ce qu'il conviendrait de dire aussi, c'est que la Constitution fédérale américaine énonce depuis sa création en 1787 que « the Citizens of each State shall be entitled to all Privileges and Immunities of Citizens in the several States » (art. 4, section 2). Et la même idée peut être retrouvée en Allemagne : la Constitution fédérale accorde aux entités fédérées le droit de créer des sous-nationalités (art. 74, 8°), mais elle prévient tout risque de discrimination en énonçant que « Tout Allemand jouit dans chaque entité fédérée des mêmes droits et obligations ». Pas question donc, par exemple, de réserver l'accès aux logements sociaux en Bavière aux seuls Bavarois. Or, ici aussi, on est en droit de se demander si c'est bien cette conception-là – neutre, en quelque sorte « non favorisante » – de la sous-nationalité que certains hommes politiques au Nord du Plat Pays poursuivent.

Enfin, pour ce qui est de la sécurité sociale, qu'il conviendrait également de défédéraliser selon ces hommes politiques, il est intéressé-

sant d'observer que si le cas de la Suisse est abondamment cité, ce lui des Etats-Unis ou de la République fédérale – deux pays dans lesquels la « Sécurité » demeure, bel et bien fédérale – ne le sont pas. Non, ni soit qui mal y pense ? Et que dire alors du fait que, personne des « autonomistes » au Nord ne relève, que si les « autoroutes » et les voies navigables appartiennent aux entités fédérées en Belgique, elles relèvent de l'Autorité fédérale en Allemagne ?

Un Etat fédéral n'est viable que si les niveaux fédéral et fédéré se contrebalancent et se freinent mutuellement.

Autant le droit constitutionnel comparé peut être utile, en mettant en relief les expériences d'autres Etats (en l'occurrence à structure fédérale), autant le comparativisme à la carte est dangereux. Car à ce petit jeu, on trouvera toujours un Etat qui, sur le point qui est considéré, pourra servir d'argument à celui qui souhaitera accorder encore davantage d'autonomie aux entités fédérées. Dans le débat sur la structure fédérale de la Belgique et en observant le discours des hommes politiques à orientation « régionaliste » au Nord, il est intéressant de relever non seulement leur grande loquacité à l'égard de certains sujets, mais aussi leur silence, lourd de sens, à l'égard d'autres : ainsi ne semble-t-il exister aucun parti politique au Nord qui n'ait réclamé l'instauration d'un mécanisme de contrainte fédérale (*Bundeszwang*, fédéral injunction power), mécanisme qui permettrait, le cas échéant, à l'Autorité fédérale de

contraindre une entité fédérée défaillante à remplir ses obligations constitutionnelles sur le plan interne. Un tel mécanisme existe notamment en République fédérale (Article 37 de la Constitution), et il pourrait s'avérer précieux en Belgique le jour où un ministre régional de l'Intérieur, autorité de tutelle compétente pour les provinces et communes de sa région, refuserait de sanctionner un bourgmestre (par exemple pour ne pas avoir distribué les convocations électorales – mais ceci ne relève-t-il pas de la pure fiction ?). Ce qui est certain en tout cas, c'est que, dans une telle hypothèse, le droit belge positif laisse l'Autorité fédérale sans pouvoir d'injonction.

Dans le *Federalist Paper* n° 51, rédigé en 1788, le célèbre constitutionnaliste américain James Madison a brillamment démontré qu'un Etat à structure fédérale n'est viable que si les niveaux fédéral et fédéré se contrebalancent et freinent mutuellement (« when they check and balance each other »). S'il revient à chaque pays de déterminer ce point d'équilibre, il est en tout cas certain qu'une approche dogmatique et sélective, qui aspire à dévisser les boulons d'un côté de la balance seulement, risque à moyen terme, si elle est réellement mise en œuvre, de conduire à une situation intenable : Madison le savait déjà – mais qui a dit qu'il fallait le lire ?

(1) Article 43, paragraphe 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Une disposition analogue existe pour les juridictions francophones au paragraphe 1<sup>er</sup> du même article.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

22 décembre 2011

**NOTE DE POLITIQUE GÉNÉRALE (\*)**

**Réforme de l'État**

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 december 2011

**ALGEMENE BELEIDSNOTA (\*)**

**Staatshervorming**

Documents précédents:

Doc 53 1964/ (2011/2012):

001: Liste des notes de politique générale.  
002 à 015: Notes de politique générale.

(\*) Conformément à l'article 111 du Règlement.

Voorgaande documenten:

Doc 53 1964/ (2011/2012):

001: Lijst van de beleidsnota's.  
002 à 015: Beleidsnota's.

(\*) Overeenkomstig artikel 111 van het Reglement.

3412

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie		
PS	:	Parti Socialiste		
MR	:	Mouvement Réformateur		
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams		
sp.a	:	socialistische partij anders		
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen		
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten		
VB	:	Vlaams Belang		
cdH	:	centre démocrate Humaniste		
FD	:	Fédéralistes Démocrates Francophones		
LDD	:	Lijst Dedecker		
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie		
<b>Abréviations dans la numérotation des publications:</b>			<b>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</b>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif		DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites		QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)		CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)		CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)		CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière		PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission		COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)		MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)
<b>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</b>			<b>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</b>	
<b>Commandes:</b> Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be e-mail : publications@lachambre.be			<b>Bestellingen:</b> Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be	

## RÉFORME DE L'ÉTAT

### 1. Renouveau politique

La crise institutionnelle a fortement ébranlé la confiance envers la politique. Il est fondamental de retisser cette confiance, qui constitue un enjeu essentiel pour notre démocratie. Dans ce contexte, des réformes s'avèrent indispensables.

#### 1.1 Pilotage des politiques

Dans un souci de bonne gouvernance, d'efficacité et de transparence, le gouvernement, sous l'autorité du premier ministre, mettra en œuvre un pilotage des politiques prioritaires sous forme d'un tableau de bord.

Des évaluations périodiques basées sur des objectifs chiffrés<sup>1</sup> permettront au gouvernement de contrôler l'avancement de chaque mesure prioritaire et de procéder aux nécessaires ajustements. Le gouvernement fera régulièrement rapport à la Chambre sur ces évaluations. Elles seront rendues publiques pour informer la population des différentes politiques prioritaires mises en place.

#### 1.2 Éthique politique

Une concertation sera encouragée entre les assemblées fédérales et fédérées en vue d'une actualisation des règles de conflit d'intérêt, de déontologie, de rémunérations, d'indemnités, et de missions à l'étranger applicables aux parlementaires, étant entendu qu'un standstill sera prévu au bénéfice des règles les plus strictes.

Indépendamment du résultat de cette concertation, les règles suivantes en matière d'éthique politique seront renforcées au niveau fédéral.

Une commission de déontologie indépendante sera créée, dont la composition s'inspirera du modèle de la Cour constitutionnelle et qui dépendra de la Chambre. Cette commission rédigera un projet de code de déontologie, qui sera adopté par la Chambre. Ce code contiendra des recommandations relatives entre autres aux règles applicables en matière de conflits d'intérêts, notamment dans les marchés publics, et aux règles pour prévenir toute intervention favorisant indûment des situations individuelles.

La commission exercera sa compétence à l'égard des mandataires publics (compris comme incluant parlementaires et ministres fédéraux ainsi que les

<sup>1</sup> Lorsque cela est possible.

## STAATSHERVORMING

### 1. Politieke Vernieuwing

De institutionele crisis heeft het vertrouwen in de politiek grondig doen wankelen. Dat vertrouwen is fundamenteel voor onze democratie en het herstel ervan is dus een essentiële uitdaging. In deze context dringen hervormingen zich op.

#### 1.1 Het beleid opvolgen

Met het oog op goed bestuur, efficiëntie en transparantie zal de regering, onder leiding van de eerste minister, een boordtabel opstellen waarmee de beleidsprioriteiten kunnen worden opgevolgd.

Door middel van periodieke evaluaties, gebaseerd op becijferde doelstellingen<sup>1</sup>, zal de regering de vooruitgang van elke prioritaire maatregel kunnen meten en zal ze waar nodig kunnen bijsturen. De regering zal regelmatig over deze evaluaties bij de Kamer verslag uitbrengen. Deze evaluaties zullen openbaar gemaakt worden, zodat de burgers geïnformeerd worden over de verschillende uitgevoerde prioritaire beleidslijnen.

#### 1.2 Politieke ethiek

De federale en deelstaatparlementen zullen worden aangemoedigd om te overleggen met het oog op een modernisering van de regels voor parlementsleden in verband met belangenconflicten, deontologie, bezoldigingen, vergoedingen en buitenlandse zendingen, met dien verstande dat er voor de strengste regels in een stand still zal worden voorzien.

Los van het resultaat van dit overleg zullen de volgende regels inzake politieke ethiek op federaal vlak worden versterkt.

Er zal een onafhankelijke deontologische commissie worden opgericht, waarvan de samenstelling zich door het model van het Grondwettelijk Hof zal laten inspireren en die van de Kamer zal afhangen. Deze commissie zal een ontwerp van deontologische code opstellen die de Kamer zal goedkeuren. Deze code zal verscheidene aanbevelingen bevatten, onder andere betreffende de regels inzake belangenconflicten, inzonderheid bij overheidsopdrachten, om elke tussenkomst te vermijden die individuele gevallen ten onrechte bevoordeelt.

De commissie zal haar bevoegdheid uitoefenen ten aanzien van de publieke mandatarissen (daarin inbegrepen de federale parlementsleden en ministers

<sup>1</sup> Indien mogelijk.

mandataires des administrations et les gestionnaires et administrateurs des entreprises publiques et organismes d'intérêt public relevant de l'État fédéral).

Sur base, notamment, de ce code de déontologie, cette Commission sera chargée de:

— sur demande, dispenser des avis confidentiels sur toute question de déontologie, d'éthique et de conflits d'intérêt posée par un mandataire public;

— formuler, d'initiative ou à la demande de la Chambre ou du gouvernement, des avis ou des recommandations en matière de déontologie et d'éthique, notamment de conflit d'intérêt;

Entre autres mesures, les ministres devront déclarer au gouvernement toute situation potentielle de conflit d'intérêt dans laquelle ils se trouveraient.

Des efforts sont demandés à tous les citoyens. Il est logique que les femmes et hommes politiques contribuent à ces efforts. La rémunération des ministres sera diminuée de 5 %. Le budget des cabinets et les dotations aux Chambres seront gelés pendant deux ans. Le gouvernement invitera le Parlement à diminuer le nombre de fonctions spéciales, sans toucher à la représentativité, et à diminuer les indemnités liées à ces fonctions. Les indemnités de départ des parlementaires seront également revues et seront supprimées en cas de démission volontaire en cours de mandat. Le système de pension des parlementaires sera progressivement aligné sur celui du secteur public. La durée des congés parlementaire sera réduite.

Les recommandations unanimes du Sénat en matière de dotation aux membres de la famille royale seront mises en œuvre: pour le prochain règne, seul l'héritier présomptif, son conjoint, le conjoint survivant du Souverain et le Souverain qui a abdiqué recevront une dotation royale. Un système d'indemnités pour prestations sera instauré pour les autres membres de la famille royale. La transparence et le contrôle du financement de la royauté seront accrus. Les dotations aux membres de la famille royale seront également gelées pendant 2 ans.

### 1.3 Renforcement du rôle du Parlement

Les modalités de la mission de contrôle et d'initiative du Parlement seront améliorées, notamment en:

alsook de bestuursmandatarissen en de beheerders en bestuurders van de overheidsbedrijven en instellingen van openbaar nut die van de federale Staat afhangen).

Deze commissie zal onder meer op basis van deze deontologische code ermee worden belast om:

— op aanvraag, vertrouwelijke adviezen uit te brengen over elke vraag van een publieke mandataris met betrekking tot deontologie, ethiek en belangenconflicten;

— op eigen initiatief of op vraag van de Kamer of van de regering, adviezen of aanbevelingen inzake deontologie en ethiek te formuleren, inzonderheid inzake belangenconflicten.

Een van de maatregelen zal er in bestaan dat de ministers de regering op de hoogte moeten brengen van elke potentiële situatie van belangenconflict waarin ze zich zouden bevinden.

Er worden aan alle burgers inspanningen gevraagd. Het is dan ook logisch dat ook politici hun steentje bijdragen aan die inspanningen. De bezoldiging van de ministers zal met 5 % verminderd worden. Het budget voor de kabinetten en de dotaties voor de federale Kamers zullen gedurende twee jaar bevroren worden. De regering zal het Parlement vragen om het aantal speciale functies te beperken, zonder te raken aan de representativiteit, en om de vergoedingen voor deze functies te verminderen. Ook de uitredingsvergoedingen voor parlementsleden zullen worden herzien en afgeschaft in geval van vrijwillig ontslag in de loop van het mandaat. De pensioenregeling voor parlementsleden zal progressief in overeenstemming gebracht worden met het systeem in de openbare sector. Het parlementair verlof zal ingekort worden.

De unanieme aanbevelingen van de Senaat met betrekking tot de dotaties voor de leden van de koninklijke familie zullen uitgevoerd worden: onder de volgende koning zullen enkel de vermoedelijke troonopvolger, diens echtgenoot, de weduwe of weduwnaar van de vorst en de afgetreden vorst een koninklijke dotatie ontvangen. Voor de andere leden van de koninklijke familie zal men een vergoedingssysteem voor diensten uitwerken. De transparantie van en controle op de financiering van de monarchie wordt vergroot. De dotaties voor de leden van de koninklijke familie zullen eveneens gedurende 2 jaar bevroren worden.

### 1.3 De rol van het Parlement versterken

De regels met betrekking tot de opdracht van het Parlement om controle uit te oefenen en initiatieven te nemen zullen worden versterkt, in het bijzonder door:



— instaurant la procédure de "rapport introductif d'initiative parlementaire";

— formalisant l'accès pour les groupes politiques de la Chambre aux notifications des décisions du Conseil des ministres et du Comité de concertation.

Par ailleurs, dans les 6 semaines qui suivent la première séance du Parlement après leur désignation par le Roi, les membres du gouvernement exposent, devant la commission de la Chambre compétente en la matière, leur vision des défis dans le domaine de leur compétence et la manière selon laquelle ils envisagent de s'y attaquer. À la fin de la séance, la Commission formule d'éventuelles recommandations.

Ces "auditions" ne pourront porter que sur la politique du membre du gouvernement et en aucun cas sur sa personne ou sur sa personnalité.

Les règles existantes de limitation de cumul des actuels sénateurs de Communauté restent d'application et s'appliquent donc aux 50 sénateurs des entités fédérées.

#### 1.4 Réforme du bicaméralisme

Le nombre de parlementaires fédéraux sera réduit.

Le Sénat sera adapté à la nouvelle structure de l'État.

Le Sénat est transformé, pour la première fois lors des élections régionales de 2014, en Sénat des entités fédérées.

Le nouveau Sénat sera non permanent et composé de:

— 50 élus indirects<sup>2</sup> répartis en "groupes linguistiques" (29N-20F), tout en assurant une représentation de la Communauté germanophone (1G). La répartition des sièges se fera selon des modalités spécifiques, au sein de chaque "groupe linguistique", en fonction du résultat des élections des entités fédérées. En tout état de cause, la répartition des sièges se fera en une seule dévolution. Il appartiendra à chaque "groupe linguistique" de déterminer la répartition et les modalités de la représentation des parlements des entités fédérées qui le concerne.

<sup>2</sup> Les règles existantes de limitation de cumul des actuels sénateurs de Communauté restent d'application et s'appliquent donc aux 50 sénateurs des entités fédérées.

— het invoeren van een "inleidend rapport op parlementair initiatief";

— het formaliseren van de toegang van de politieke fracties van de Kamer tot de notificaties van de beslissingen van de Ministerraad en van het Overlegcomité.

Anderzijds lichten de regeringsleden, binnen de zes weken na de eerste vergadering van de Kamer na hun benoeming door de Koning, voor de bevoegde Kamercommissie hun visie toe op de uitdagingen in hun beleidsdomein en de manier waarop ze deze uitdagingen zullen aanpakken. Bij het einde van de toelichting formuleert de commissie eventuele aanbevelingen.

Deze "hoorzittingen" zullen alleen maar over het beleid van het regeringslid mogen handelen, en in geen geval over de persoon of persoonlijkheid van het regeringslid.

De bestaande regels die de cumul van de huidige gemeenschapssenatoren beperken blijven van toepassing en gelden dus voor de 50 senatoren van de deelstaten.

#### 1.4 Hervorming van het tweekamerstelsel

Het aantal federale parlamentsleden zal worden verminderd.

De Senaat zal aan de nieuwe staatsstructuur worden aangepast.

De Senaat wordt, voor het eerst bij de regionale verkiezingen van 2014, omgevormd tot een Senaat van de deelstaten.

De nieuwe Senaat zal niet permanent zijn en samengesteld zijn uit:

— 50 onrechtstreeks verkozenen<sup>2</sup>, verdeeld in "taalgroepen" (29 N, 20 F), en waarbij een vertegenwoordiging van de Duitstalige Gemeenschap (1 D) zal gewaarborgd worden. De zetelverdeling zal volgens specifieke regels in elke "taalgroep" gebeuren, volgens het resultaat van de verkiezingen van de deelstaten. De zetelverdeling zal in ieder geval in één beweging gebeuren. Elke taalgroep zal, ieder wat hem betreft, de verdeling en de nadere regels van de vertegenwoordiging van de parlementen van de deelstaten kunnen bepalen;

<sup>2</sup> De bestaande regels die de cumul van de huidige Gemeenschapssenatoren beperken blijven van toepassing en gelden dus voor de 50 senatoren van de deelstaten.

— 10 cooptés (6N-4F) répartis en fonction du nombre de voix émises à la Chambre: pour les francophones, au sein des circonscriptions du Hainaut, de Namur, de Liège, du Luxembourg, de Brabant wallon, de Bruxelles et des cantons de Hal Vilvorde; pour les néerlandophones, au sein des circonscriptions de Flandre orientale, de Flandre occidentale, de Limbourg, d'Anvers, du Brabant flamand et de Bruxelles.

Les missions du Sénat seront limitées et comprendront en tout cas: la déclaration de révision de la Constitution, les révisions constitutionnelles, les lois spéciales, l'association des entités fédérées à certaines désignations (Cour constitutionnelle, conseil d'État, Conseil supérieur de la justice), la procédure de conflit d'intérêts et éventuellement l'assentiment à certains traités mixtes avec droit d'évocation des entités fédérées.

Un groupe de travail composé des représentants des huit partis associés à la négociation précisera dans les meilleurs délais les principes de la réforme ci-dessus. Ce groupe sera également chargé de formuler des propositions pour aménager les procédures de prévention et de règlement des conflits d'intérêt.

Compte tenu de la réforme du Sénat, le règlement de la Chambre des Représentants prévoira une procédure de seconde lecture.

Les lois électorales seront modifiées afin, dès 2014, de rendre notre système électoral plus transparent et plus compréhensible pour l'électeur:

— Le cumul de candidatures entre une place effective et une place suppléante sera interdit. Le cumul de candidatures à des élections simultanées dont les mandats sont incompatibles entre eux sera également interdit.

— Le candidat effectif élu sera par ailleurs obligé d'assumer le dernier mandat pour lequel il s'est présenté; il sera donc démissionnaire de plein droit des mandats électifs déjà en cours et légalement incompatibles avec son nouveau mandat électif.

— Une modification des règles électorales moins d'un an avant la date prévue des élections sera interdite.

\*  
\* \*

— 10 gecoöpteerden (6N-4F) verdeeld volgens het aantal uitgebrachte stemmen in de Kamer: in de kieskringen van Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg, Waals-Brabant, Brussel en de kieskantons van Halle-Vilvoorde voor de Franstaligen; in de kieskringen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel voor de Nederlandstaligen.

De opdrachten van de Senaat zullen beperkt zijn en in ieder geval omvatten: de verklaring tot herziening van de grondwet, de grondwetsherzieningen, de bijzondere wetten, het betrekken van de deelstaten bij sommige benoemingen (Grondwettelijk Hof, Raad van State, Hoge Raad voor de Justitie), de procedure van de belangenconflicten en eventueel de goedkeuring van sommige gemengde verdragen met een evocatierecht van de deelstaten.

Een werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de acht bij de onderhandelingen betrokken partijen, zal zo snel mogelijk de principes van voornoemde hervorming verduidelijken. Deze groep zal er tevens mee worden belast om voorstellen te doen om de procedures tot het voorkomen en beslechten van belangenconflicten aan te passen.

Rekening houdende met de hervorming van de Senaat zal het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers in een procedure van tweede lezing voorzien.

De kieswetten zullen worden aangepast, opdat, vanaf 2014, ons kiesstelsel transparanter en begrijpbaarder zou worden:

— Het cumuleren van een effectieve plaats en een plaats op de lijst van de opvolgers wordt verboden. Bij samenvallende verkiezingen is het ook verboden om kandidaat te zijn voor onverenigbare mandaten;

— De effectief verkozen kandidaat zal overigens verplicht zijn om het laatste mandaat waarvoor hij kandidaat was op te nemen. Hij zal dus van rechtswege ontslagnemend zijn uit de door verkiezingen gekregen lopende mandaten en die wettelijk onverenigbaar zijn met het nieuwe mandaat waarvoor hij verkozen werd;

— Het zal verboden zijn om de kiesregels op minder dan een jaar vóór de geplande datum van de verkiezingen te wijzigen.

\*  
\* \*

Une commission parlementaire spécifique prolongera ce travail en examinant notamment:

— les mesures additionnelles susceptibles de moderniser les procédures parlementaires et de promouvoir l'éthique en politique;

— les conséquences pour la Chambre de la réforme du bicaméralisme;

— la question d'une circonscription électorale fédérale à la Chambre.

#### 1.5 En ce qui concerne l'organisation des élections

##### 1.5.1. *Durée de la législature fédérale dans la Constitution*

Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour 5 ans.

La Chambre est renouvelée tous les 5 ans. Cette disposition entre en vigueur à partir des premières élections du Parlement européen suivant sa publication, à savoir 2014.

##### 1.5.2. *Disposition transitoire dans la Constitution*

En tout état de cause, des élections législatives fédérales se tiendront le même jour que les premières élections du Parlement européen suivant la publication de la révision constitutionnelle visée au point 1.

##### 1.5.3. *Principe de la "simultanéité" dans la Constitution*

Les élections législatives fédérales ont lieu le même jour que les élections du Parlement européen.

En cas de dissolution anticipée, la durée de la nouvelle législature fédérale ne pourra excéder le jour des élections du Parlement européen qui suivent cette dissolution.

##### 1.5.4. *Autonomie constitutive dans la Constitution*

La Constitution est révisée en vue de permettre à la loi spéciale de confier aux entités fédérées la compétence de régler, par décret spécial ou ordonnance spéciale, la durée de la législature ainsi que la date de l'élection de leur assemblée.

Een specifieke parlementaire commissie zal dit werk verderzetten door met name:

— te onderzoeken welke bijkomende maatregelen de parlementaire procedures zouden kunnen moderniseren en de ethiek in de politiek zouden kunnen bevorderen;

— de gevolgen voor de Kamer van de hervorming van het tweekamerstelsel onder de loep te nemen;

— de kwestie van een federale kieskring voor de Kamer te bekijken.

#### 1.5 Met betrekking tot de organisatie van de verkiezingen

##### 1.5.1. *Duur van de federale legislatuur in de Grondwet*

De leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden voor 5 jaar verkozen.

De Kamer wordt om de 5 jaar hernieuwd. Deze bepaling treedt in werking vanaf de eerste verkiezingen van het Europees Parlement die op haar publicatie volgen, zijnde 2014.

##### 1.5.2. *Overgangsbepaling in de Grondwet*

Federale wetgevende verkiezingen zullen in elk geval op dezelfde dag vallen als de dag van de eerste verkiezingen van het Europese Parlement die op de publicatie van de in punt 1 bedoelde grondwetsherziening volgt.

##### 1.5.3. *Principe van het "samenvallen" in de Grondwet*

De federale wetgevende verkiezingen vallen op dezelfde dag als die van de verkiezingen van het Europese Parlement.

In geval van vervroegde ontbinding zal de nieuwe federale legislatuur maar duren tot de dag van de verkiezingen van het Europese Parlement die op deze ontbinding volgt.

##### 1.5.4. *Constitutieve autonomie in de Grondwet*

De Grondwet wordt herzien zodat de bijzondere wet de deelstaten de bevoegdheid kan toevertrouwen om, bij bijzonder decreet of bijzondere ordonnantie, de duur van de legislatuur en de datum van de verkiezing van hun parlementen te regelen.

*1.5.5. Détermination de la date d'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles visées aux points 3 et 4.*

La loi spéciale règle la date de l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles visées aux points 3 et 4.

Cette loi spéciale pourra être adoptée après les prochaines élections européennes.

Ces dispositions constitutionnelles visées aux points 3 et 4 ne pourront entrer en vigueur que simultanément.

## 1.6 Vote des Belges à l'étranger

La procédure de vote des Belges à l'étranger aux élections législatives fédérales sera modifiée:

### *1.6.1. Désignation de la commune d'inscription*

Comme le Conseil d'État l'a suggéré, le système sera complété en prévoyant des facteurs de rattachement objectifs entre les électeurs à l'étranger et les communes auprès desquelles ils seraient autorisés à s'inscrire.

À cette fin, des critères objectifs sont créés, dans l'ordre de priorité suivant:

1° la commune du dernier domicile en Belgique;

2° à défaut, la commune du lieu de naissance en Belgique;

3° à défaut, pour les Belges de l'étranger n'ayant jamais résidé en Belgique, la commune du dernier domicile en Belgique de leur père ou de leur mère;

4° à défaut, la commune de résidence d'un parent jusqu'au troisième degré.

### *1.6.2. Pérennisation des inscriptions sur la liste électorale*

Afin d'éviter les surcharges administratives et notamment de faciliter le vote en cas d'élections anticipées, il est proposé de supprimer l'obligation de réinscription à chaque élection.

Lors de l'immatriculation dans un poste consulaire ou diplomatique, suite notamment à un déménagement, il sera automatiquement proposé au Belge à l'étranger de s'inscrire également sur la liste des électeurs.

*1.5.5. Bepalen van de datum van inwerkingtreding van de grondwetsbepalingen van de punten 3 en 4*

De bijzondere wet regelt de inwerkingtreding van de in de punten 3 en 4 bedoelde grondwetsbepalingen.

Deze bijzondere wet zal na de volgende Europese verkiezingen kunnen gestemd worden.

Deze grondwetsbepalingen (bedoeld in de punten 3 en 4) zullen maar tegelijkertijd in werking kunnen treden.

## 1.6 Stemrecht van de Belgen in het buitenland

De stemprocedure voor de Belgen in het buitenland voor de federale wetgevende verkiezingen zal worden gewijzigd.

### *1.6.1. Aanwijzing van de gemeente van inschrijving*

Zoals de Raad van State het suggereerde, zal men het systeem vervolledigen door in een objectieve band te voorzien tussen de kiezers in het buitenland en de gemeenten waarin zij zich zouden mogen inschrijven.

Daartoe legt men objectieve criteria vast, namelijk, in volgorde:

1° de gemeente van de laatste hoofdverblijfplaats in België;

2° bij gebrek daaraan, de gemeente van de geboorteplaats in België;

3° bij gebrek daaraan, voor de Belgen in het buitenland die nooit in België verbleven hebben, de gemeente waar hun vader of moeder voor het laatst gedomicilieerd was;

4° bij gebrek daaraan, de gemeente van de verblijfplaats van een aanverwant tot in de derde graad.

### *1.6.2. De inschrijvingen op de kiezerslijst bestendigen*

Om de administratieve overlast te vermijden en met name om het stemmen in geval van vervroegde verkiezingen te vergemakkelijken, stelt men voor om de voor elke verkiezing verplichte herinschrijving te schrappen.

Tijdens de inschrijving in een consulaire of diplomatieke beroepspost, met name als gevolg van een verhuis, zal men de Belg in het buitenland automatisch voorstellen om zich ook op de kiezerslijst in te schrijven.

La suppression de l'obligation de réinscription actuellement prévue par la loi est assortie d'une triple condition:

— le Belge à l'étranger doit toujours être immatriculé dans le poste diplomatique ou consulaire;

— le Belge qui n'est pas venu voter à l'élection précédente alors qu'il était inscrit doit se réinscrire sur la liste des électeurs;

— le Belge qui a choisi le vote par correspondance lors des précédentes élections législatives recevra, trois mois avant le terme de la législature, un courrier du poste diplomatique ou consulaire lui demandant de confirmer son inscription sur la liste des électeurs et de préciser la modalité de vote choisie. En cas d'élections anticipées, ce courrier sera adressé dans les meilleurs délais. La personne qui ne répond pas sera rayée de la liste des électeurs. Dans le cas contraire, son inscription sur la liste des électeurs sera confirmée.

Des initiatives seront prises en matière d'actualisation des listes des électeurs par les postes consulaires ou diplomatiques, de contrôle d'utilisation des fichiers et d'amélioration de l'accessibilité de ceux-ci par les personnes habilitées par la loi.

Les propositions de lois traduisant ces modifications seront votées concomitamment avec les propositions de lois relatives à la circonscription électorale de BHV.

### 1.7 Fédéralisme de coopération et loyauté fédérale

La présente réforme de l'État renforce également le besoin de coordination entre l'État fédéral et les entités fédérées. Une attention particulière sera accordée à la manière dont s'organisera la discussion sur les programmes internationaux obligatoires (comme les programmes de convergence européenne) qui relèvent de la compétence de plusieurs niveaux de pouvoirs.

Dans ce cadre, il sera précisé au plan légal, le rôle et le fonctionnement du Comité de concertation en tant que point central de concertation, de coopération et d'impulsion de stratégies coordonnées notamment pour répondre aux objectifs européens, dans le respect des compétences de chacun. L'ordre du jour et les décisions du Comité de concertation seront rendues accessibles pour le Parlement.

De afschaffing van de verplichte herinschrijving waarin de wet nu voorziet gaat gepaard met een driedovoudige voorwaarde:

— de Belg in het buitenland moet altijd in de diplomatieke of consulaire beroepspost ingeschreven zijn;

— de Belg die bij de vorige verkiezing was ingeschreven maar niet kwam stemmen, moet zich opnieuw op de kiezerslijst inschrijven;

— de Belg die er tijdens de vorige wetgevende verkiezingen voor koos om per brief te stemmen zal, drie maanden voor het einde van de legislatuur, een brief van de diplomatieke of consulaire beroepspost ontvangen waarin men hem zal uitnodigen om zijn inschrijving op de kiezerslijst te bevestigen en zijn gekozen stemwijze aan te geven. In geval van vervroegde verkiezingen zal deze brief zo snel mogelijk worden verzonden. De persoon die niet antwoordt zal op de kiezerslijst worden geschrapt. In het omgekeerde geval zal zijn inschrijving op de kiezerslijst worden bevestigd.

Er zullen initiatieven worden genomen om de kiezerslijsten door de consulaire of diplomatieke beroepsposten te laten bijwerken, om het gebruik van de dossiers na te gaan en om de toegankelijkheid ervan door de wettelijk bevoegde personen te verbeteren.

De wetsvoorstellen die deze principes vertalen zullen tegelijk met de wetsvoorstellen met betrekking tot de kieskring BHV gestemd worden.

### 1.7 Samenwerkingsfederalisme en federale loyautéit

De huidige staatshervorming versterkt ook de behoefte aan coördinatie tussen de federale Staat en de deelstaten. Er zal een bijzondere aandacht geschonken worden aan de wijze waarop het debat georganiseerd zal worden over de verplichte internationale programma's (zoals de Europese convergentieprogramma's) waarvoor verschillende beleidsniveaus bevoegd zijn.

In dit kader zullen de rol en werking van het Overlegcomité wettelijk worden verduidelijkt als centraal punt voor overleg, samenwerking en impulsen van gecoördineerde strategieën, o.a. om aan de Europese doelstellingen te voldoen, met naleving van de bevoegdheden van eenieder. Het Parlement zal toegang krijgen tot de agenda en beslissingen van het Overlegcomité.

Les procédures de fonctionnement seront formalisées afin que les gouvernements puissent préparer en temps voulu les positions qu'ils défendront devant le Comité de concertation.

Une attention particulière sera en outre accordée à la présentation de rapports réguliers sur les activités des conférences interministérielles et à la discussion qui s'y rapporte.

Le contrôle du principe de loyauté fédérale sera confié à la Cour constitutionnelle: en vertu de l'article 142, al.2, 3° de la Constitution, l'article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle sera modifié en ajoutant un 3°, libellé comme suit: "*du principe de loyauté fédérale visé à l'article 143 de la Constitution*".

### 1.8 Autonomie constitutive

L'autonomie constitutive des entités fédérées concernant l'élection de leur parlement sera élargie aux règles relatives à la composition, aux suppléants, à la mise en place d'une circonscription régionale, et à l'effet dévolutif de la case de tête.

L'autonomie constitutive élargie sera aussi instaurée au profit de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone. L'exercice de l'autonomie constitutive par la Région de Bruxelles-Capitale se fera aux deux tiers et à la majorité au sein de chaque groupe linguistique.

Les garanties des francophones et néerlandophones de Bruxelles (parité, représentation garantie, etc.) resteront du ressort du législateur fédéral spécial.

## 2. BHV et Bruxelles: solution communautaire durable

### 2.1 Circonscriptions électorales

#### 2.1.1. CHAMBRE: scission de la circonscription électorale

La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) sera scindée tout en veillant à consolider les droits fondamentaux des citoyens et à résoudre les difficultés politiques nationales.

De werkingsprocedures zullen worden geformaliseerd opdat de regeringen tijdig de standpunten kunnen voorbereiden die ze in het Overlegcomité zullen verdedigen.

Men zal ook bijzondere aandacht schenken aan de voorstelling van regelmatige rapporten over de activiteiten van de interministeriële conferenties en de daarmee samenhangende discussies.

Het toezicht op het principe van de federale loyauté zal aan het Grondwettelijk Hof worden toevertrouwd: krachtens artikel 142, 2° lid, 3° van de Grondwet zal artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof gewijzigd worden door toevoeging van een 3° luidende als volgt: "*het in artikel 143 van de Grondwet bedoelde principe van de federale loyauté*".

### 1.8 Constitutieve autonomie

De constitutieve autonomie van de deelstaten met betrekking tot de verkiezing van hun parlement zal worden uitgebreid tot de regels betreffende de samenstelling, de plaatsvervangers, het invoeren van een gewestelijke kieskring, en tot het devolutieve effect van de kopstem.

De uitgebreide constitutieve autonomie zal ook ten voordele van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap worden ingesteld. Het uitoefenen van de constitutieve autonomie door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal gebeuren bij tweederdemeerderheid en bij meerderheid in elke taalgroep.

De waarborgen van de Franstaligen en Nederlands-taligen van Brussel (pariteit, gewaarborgde vertegenwoordiging, enz.) zullen onder de bevoegdheid van de bijzondere federale wetgever blijven vallen.

## 2. BHV en Brussel: een duurzame communautaire oplossing

### 2.1 Kieskringen

#### 2.1.1. KAMER: splitsing van de kieskring

De kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV) zal gesplitst worden, waarbij men erover zal waken dat de fundamentele rechten van de burgers worden geconsolideerd en dat de nationale politieke problemen worden opgelost.

Pour les élections à la Chambre des représentants, trois circonscriptions électorales seront prévues:

- une circonscription électorale de Bruxelles-Capitale;
- une circonscription électorale du Brabant flamand;
- une circonscription électorale du Brabant wallon.

Les 6 communes périphériques seront réunies en un canton électoral, dont le chef lieu est Rhode-Saint-Genèse.

Comme c'est déjà le cas ailleurs dans le pays, un seuil électoral de 5 % s'appliquera dans chacune de ces trois circonscriptions. La technique de l'apparentement y sera exclue, de même que le groupement de listes déposées au sein de chacune de ces trois circonscriptions.

Les électeurs des six communes périphériques, à savoir Rhode-Saint-Genèse, Wezembeek-Oppem, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel et Kraainem, pourront toujours voter sur place pour les mêmes candidats que les électeurs des 19 communes de la Région bruxelloise.

Ils auront donc la possibilité de voter soit pour une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit sur pour une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale<sup>3</sup>. Pour cette raison, ces communes seront réunies en un canton électoral, dont le chef-lieu est Rhode-Saint-Genèse.

Pour des raisons de sécurité juridique, le régime électoral applicable aux six communes périphériques sera constitutionnellement garanti et ne pourra être modifié que par une loi adoptée à la majorité spéciale.

L'article 63, § 2 de la Constitution est complété par un deuxième alinéa, rédigé comme suit:

"Toutefois, et aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne Province du Brabant, des modalités spéciales sont prévues par la loi.

<sup>3</sup> Dans son arrêt 73/2003, la Cour Constitutionnelle a estimé qu'"en cas de maintien des circonscriptions électorales provinciales pour l'élection de la Chambre des représentants, une nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province. C'est au législateur et non à la Cour qu'il appartient d'arrêter ces modalités." (Considérant B.9.7).

Voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers zal in drie kieskringen worden voorzien:

- een kieskring Brussel-Hoofdstad;
- een kieskring Vlaams-Brabant;
- een kieskring Waals-Brabant.

De zes randgemeenten zullen in een kieskanton worden samengebracht, met Sint-Genesius-Rode als hoofdplaats.

Zoals dat al in de rest van het land het geval is, komt er in elk van deze drie kieskringen een kiesdrempel van 5 %. De techniek van de apparentering en het samenvoegen van lijsten ingediend binnen elk van deze drie kieskringen zullen uitgesloten zijn.

De kiezers van de zes randgemeenten, namelijk Sint-Genesius-Rode, Wezembeek-Oppem, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel en Kraainem, zullen nog steeds ter plaatse kunnen stemmen voor dezelfde kandidaten als de kiezers van de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Ze zullen dus de mogelijkheid krijgen om te kiezen voor ofwel een lijst van de kieskring Vlaams-Brabant ofwel een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad<sup>3</sup>. Om die redenen zullen deze gemeenten in één kieskanton verenigd worden, met Sint-Genesius-Rode als hoofdplaats.

Omwille van de juridische zekerheid zal het kiesstelsel dat van toepassing is in de zes randgemeenten grondwettelijk gewaarborgd zijn en enkel door een bij bijzondere meerderheid gestemde wet kunnen worden gewijzigd.

Artikel 63, § 2 van de Grondwet wordt aangevuld met een tweede lid, luidende als volgt:

"Teneinde de rechtmatige belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren, voorziet de wet echter in bijzondere regelingen.

<sup>3</sup> In zijn arrest 73/2003, heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat "in geval van behoud van provinciale kieskringen voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, kan een nieuwe samenstelling van de kieskringen in de vroegere provincie Brabant gepaard gaan met bijzondere modaliteiten die kunnen afwijken van degene die gelden voor de andere kieskringen, teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in die vroegere provincie te vrijwaren. Het komt niet aan het Hof, maar aan de wetgever toe die modaliteiten nader te bepalen." (Overweging B.9.7).

Une modification aux règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa."

Il sera notamment précisé dans les développements de la révision constitutionnelle que:

— par modalités spéciales, il faut notamment entendre le droit des électeurs des 6 communes périphériques visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 d'émettre un suffrage soit en faveur d'une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit en faveur d'une liste de la circonscription électorale spécifique de Bruxelles-Capitale. Ces électeurs recevront donc dans le bureau de vote de leur commune un bulletin de vote sur lequel figurent les listes de la circonscription électorale de Bruxelles et les listes de la circonscription électorale du Brabant flamand. Pour ces raisons, ces communes sont réunies en un canton électoral, dont le chef lieu est Rhode-Saint-Genèse;

— la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale est spécifique dans le sens où les listes de candidats qui y sont présentées le sont également dans le canton électoral des communes périphériques.

Comme cela existe déjà à l'article 129, § 2 premier tiret de la Constitution, par analogie avec les facilités linguistiques, ces règles ne pourront être modifiées qu'à la majorité spéciale.

Bien que cette révision de la Constitution interviendra préalablement à l'adoption de la loi ordinaire sur BHV, toutes deux entreront en vigueur simultanément.

#### 2.1.2. Parlement européen: scission de la circonscription électorale

Dans le cadre de l'équilibre global recherché, les mêmes modifications seront apportées *mutatis mutandis* au niveau de la composition des circonscriptions électorales pour les élections au Parlement européen.

Un groupe technique sera chargé d'adapter, si nécessaire, le texte proposé pour les élections européennes aux modalités et garanties prévues pour la Chambre (c'est-à-dire en particulier la garantie constitutionnelle + la majorité spéciale).

Alleen een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bedoelde meerderheid kan de regels die deze bijzondere regelingen vastleggen wijzigen."

In de toelichting van de grondwetsherziening zal men met name verduidelijken dat:

— men onder bijzondere regelingen met name het recht moet verstaan dat de kiezers van de in artikel 7 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 bedoelde 6 randgemeenten hebben om te stemmen voor hetzij een lijst ingediend in de kieskring van Vlaams-Brabant, hetzij voor een lijst ingediend in de specifieke kieskring van Brussel-Hoofdstad. Deze kiezers zullen in het stembureau van hun gemeente dus een stembiljet ontvangen met daarop de lijsten van de kieskring van Brussel en de lijsten van de kieskring van Vlaams-Brabant. Om die redenen worden de gemeenten in een kieskanton verenigd, met Sint-Genesius-Rode als hoofdplaats;

— de kieskring van Brussel-Hoofdstad is specifiek in de zin dat de kandidatenlijsten die er worden voorgedragen ook in het kieskanton van de randgemeenten worden voorgedragen.

Zoals dit al het geval is in artikel 129, § 2 eerste streepje van de Grondwet zullen deze regels, naar analogie met de taalfaciliteiten, slechts bij bijzondere meerderheid kunnen veranderd worden.

Hoewel deze grondwetsherziening zal plaatsvinden voordat de gewone wet betreffende BHV wordt goedgekeurd, zullen ze beide gelijktijdig in werking treden.

#### 2.1.2. Europees Parlement: splitsing van de kieskring

In het kader van de zoektocht naar een globaal evenwicht zullen dezelfde wijzigingen op het vlak van de samenstelling van de kieskringen voor de verkiezingen voor het Europees Parlement *mutatis mutandis* worden aangebracht.

Een technische groep zal de voor de Europese verkiezingen voorgestelde tekst eventueel moeten aanpassen aan de voor de Kamer bedoelde nadere regels en waarborgen (dat betekent in het bijzonder de grondwettelijke waarborg + de bijzondere meerderheid).



## 2.2 Arrondissement judiciaire de BHV<sup>4</sup>

L'arrondissement judiciaire de Bruxelles sera réformé.

### 2.2.1. Parquet

Le parquet sera scindé en un parquet de Bruxelles compétent sur le territoire des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale et un parquet de Hal-Vilvorde compétent sur le territoire de Hal-Vilvorde.

Le parquet de Hal-Vilvorde sera composé de 20 % du cadre actuel du parquet de Bruxelles (=BHV) incluant les magistrats de complément. Une évaluation de la pertinence de ce pourcentage pourra être réalisée endéans les 3 ans après la mise en œuvre de la réforme, à la demande d'un des 2 procureurs du Roi concernés.

Dans l'attente de la fixation des cadres, notamment sur la base de la charge de travail, le parquet de Bruxelles se composera désormais d'un cinquième de néerlandophones, de quatre cinquièmes de francophones. La mesure de la charge de travail ne pourra avoir pour effet de diminuer le nombre de magistrats respectifs dans chaque groupe linguistique. Sur l'ensemble des magistrats un tiers seront bilingues (connaissance fonctionnelle).

Le parquet de Hal-Vilvorde est composé de magistrats néerlandophones dont 1/3 est bilingue (connaissance fonctionnelle). Des magistrats francophones bilingues fonctionnels, correspondant à 1/5 du nombre de magistrats néerlandophones de HV, seront détachés du parquet de Bruxelles en vue du traitement par priorité des affaires francophones. Ils prendront ces affaires en charge dès le choix de la langue française par le suspect. Ils sont sous l'autorité du procureur du Roi de Hal-Vilvorde en ce qui concerne l'application des directives de politique criminelle mais sont sous l'autorité hiérarchique du procureur du Roi de Bruxelles. Le nombre de magistrats détachés sera pris en compte dans la fixation du nouveau cadre du parquet de Bruxelles pour compenser le détachement.

Pour la répartition linguistique des affaires tant au parquet de Bruxelles qu'à celui de Hal-Vilvorde, les principes actuels contenus dans la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire seront d'application.

<sup>4</sup> La dénomination légale reste l'"arrondissement judiciaire de Bruxelles".

## 2.2 Gerechtelijk arrondissement BHV

Het gerechtelijk arrondissement van Brussel zal worden hervormd

### 2.2.1. Parket

Het parket zal worden gesplitst in een parket van Brussel bevoegd voor het grondgebied van de 19 gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en een parket van Halle-Vilvoorde bevoegd voor het grondgebied van Halle-Vilvoorde.

Het parket van Halle-Vilvoorde zal worden samengesteld uit 20 % van het huidige kader van het parket van Brussel (= BHV) met inbegrip van de toegevoegde magistraten. Binnen drie jaar na de invoering van de hervorming zal, op vraag van een van beide betrokken procureurs des Konings, de relevantie van dit percentage kunnen worden geëvalueerd.

In afwachting van het vastleggen van de kaders, onder andere volgens de werklastmeting, zal het parket van Brussel voortaan samengesteld zijn uit een vijfde Nederlandstaligen en vier vijfde Franstaligen. De werklastmeting zal er niet mogen toe leiden dat het respectievelijk aantal magistraten in elke taalgroep vermindert. Op het geheel van de magistraten zal een derde tweetalig zijn (functionele kennis).

Het parket van Halle-Vilvoorde is samengesteld uit Nederlandstalige magistraten waarvan 1/3 tweetalig is. Met het oog op het prioritair behandelen van de Franstalige zaken zullen functioneel tweetalige Franstalige magistraten, overeenstemmend met 1/5 van het aantal Nederlandstalige magistraten van HV, van het parket van Brussel gedetacheerd worden. Zij zullen deze zaken behandelen zodra de verdachte voor de Franse taal zal hebben gekozen. Zij staan onder het gezag van de procureur des Konings van Halle-Vilvoorde voor wat de uitvoering van het strafrechtelijk beleid betreft, maar onder het hiërarchisch gezag van de procureur des Konings van Brussel. Om deze detachering te compenseren zal men bij het vastleggen van het nieuwe kader van het parket van Brussel rekening houden met het aantal gedetacheerde magistraten.

Voor de taalkundige verdeling bij zowel het parket van Brussel als deze van Halle-Vilvoorde, zullen de huidige beginselen als vermeld in de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken van toepassing zijn.

La direction du parquet de Hal-Vilvorde est assurée par un procureur du Roi néerlandophone ayant une connaissance approfondie du français.

La direction du parquet de Bruxelles est assurée par un procureur du Roi de l'autre régime linguistique<sup>5</sup>, ayant une connaissance approfondie de l'autre langue. Il est assisté d'un procureur adjoint d'un autre régime linguistique que le Procureur du Roi, ayant une connaissance approfondie de l'autre langue.

Les exigences de bilinguisme et les cadres adaptés seront aussi applicables aux secrétariats des parquets et au personnel judiciaire.

Les places manquantes seront immédiatement déclarées vacantes et publiées. L'entrée en vigueur de la réforme sera effective dès que les nouveaux cadres seront remplis à 90 %. Les places en surnombre disparaîtront par extinction (non remplacement des départs).

Un comité de coordination sera mis sur pied afin d'assurer la concertation entre le parquet de Bruxelles et le parquet de Hal-Vilvorde, notamment en ce qui concerne les modalités de collaboration des deux parquets et de détachement des magistrats francophones à HV.

La réforme mise en place pour le parquet de Bruxelles concerne l'Auditorat du travail de Bruxelles dans les mêmes conditions.

Au niveau de la police fédérale, un directeur coordonnateur administratif et un directeur coordonnateur judiciaire seront désignés à Hal-Vilvorde.

### 2.2.2. Le siège

Le tribunal de première instance, le tribunal de commerce, le tribunal du travail et le tribunal d'arrondissement seront dédoublés en un tribunal F et un tribunal N compétents sur tout l'arrondissement judiciaire de Bruxelles composé des 54 communes actuelles de BHV.

Les développements de la proposition de loi préciseront que: "le ressort de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles reste identique. Les règles de répartition des affaires entre les tribunaux francophones et néerlandophones restent identiques à celles prévalant pour la répartition actuelle des chambres francophones et

<sup>5</sup> Les articles 43 et 43bis de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire seront adaptés en conséquence.

Een Nederlandstalige procureur des Konings met een grondige kennis van het Frans zal het parket van Halle-Vilvoorde leiden.

Een procureur des Konings van de andere taalrol<sup>4</sup> met een grondige kennis van de andere taal zal het parket van Brussel leiden. Een adjunct-procureur van een ander taalrol dan die van de procureur des Konings en met een grondige kennis van de andere taal staat hem bij.

De tweetaligheidsvereisten en de aangepaste kaders zullen ook voor de parketsecretariaten en voor het gerechtelijk personeel van toepassing zijn.

De ontbrekende betrekkingen zullen onmiddellijk vacant verklaard en bekendgemaakt worden. De inwerkingtreding van de hervorming zal effectief zijn zodra de nieuwe kaders voor 90 % zullen zijn ingevuld. De overtallige betrekkingen zullen uitdoven (zij die vertrekken zullen niet worden vervangen).

Er zal een coördinatiecomité worden opgericht om het overleg tussen het parket van Brussel en het parket van Halle-Vilvoorde te verzekeren, meer bepaald wat betreft de samenwerkingsmodaliteiten van de twee parketten en de detachering van de Franstalige magistraten in Halle-Vilvoorde.

De voor het parket van Brussel ingevoerde hervorming betreft het Arbeidsauditoraat van Brussel onder dezelfde voorwaarden.

In Halle-Vilvoorde zullen op het vlak van de federale politie een bestuurlijke directeur-coördinator en een gerechtelijke directeur-coördinator worden aangewezen.

### 2.2.2. De zetel

De rechtbank van eerste aanleg, de rechtbank van koophandel, de arbeidsrechtbank en de arrondissementsrechtbank zullen ontubbeld worden in een Franstalige en in een Nederlandstalige rechtbank die voor heel het gerechtelijk arrondissement van Brussel, samengesteld uit de huidige 54 gemeenten van BHV, bevoegd zijn.

De memorie van toelichting zal preciseren dat: "het rechtsgebied van het gerechtelijk arrondissement van Brussel identiek blijft. De verdelingsregels van de zaken onder de Franstalige en Nederlandstalige rechtbanken blijven identiek als die welke voor de huidige verdeling van de Franstalige en Nederlandstalige kamers gelden,

<sup>4</sup> De artikelen 43 en 43bis van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken zullen dienovereenkomstig worden aangepast.

néerlandophones, à l'exception des règles actualisées en matière de changement de langue et de renvoi et sans préjudice de la législation existante sur l'emploi des langues en matière judiciaire du 15 juin 1935 et de la pratique relative à son application".

En ce qui concerne le tribunal de police, seul celui de Bruxelles sera dédoublé.

Un tiers des magistrats des tribunaux francophones et un tiers des magistrats des tribunaux néerlandophones (en ce compris les deux tribunaux de police de Bruxelles) seront bilingues (connaissance fonctionnelle). Les chefs de corps des tribunaux devront avoir une connaissance approfondie de l'autre langue.

Il sera créé un cadre linguistique distinct pour les tribunaux N et les tribunaux F. Dans l'attente de la fixation des cadres, notamment selon la mesure de la charge de travail, le cadre N et le cadre F du tribunal de police, du tribunal du travail et du tribunal de première instance correspondront respectivement à 20 % et 80 % du cadre actuel incluant les magistrats de complément. En ce qui concerne le tribunal de commerce, cette répartition sera de 40 % N et de 60 % F du cadre actuel incluant les magistrats de complément.

Ces exigences de bilinguisme et les cadres adaptés seront aussi applicables aux greffes et au personnel judiciaire.

Les places manquantes seront immédiatement déclarées vacantes et publiées. L'entrée en vigueur de la réforme sera effective dès que les nouveaux cadres seront remplis à 90 %. Les places en surnombre disparaîtront progressivement par extinction (non remplacement des départs).

### 2.2.3. *Emploi des langues*

Les droits actuels de l'ensemble des justiciables de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles sont intégralement préservés, de sorte que les possibilités de changement de langue, telles que prévues à l'heure actuelle dans la législation linguistique et son application, relatives aux défendeurs domiciliés dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, et spécifiquement relatives aux défendeurs domiciliés dans les communes à régime linguistique spécial sont intégralement maintenues.

uitgezonderd de bijgewerkte regels inzake verandering van taal en verwijzing en onverminderd de bestaande wetgeving op het taalgebruik in gerechtszaken van 15 juni 1935 en de toepassing ervan".

Wat de politierechtbank betreft, zal alleen die van Brussel ontubbeld worden.

Een derde van de magistraten van de Franstalige rechtbanken en een derde van de magistraten van de Nederlandstalige rechtbanken (met inbegrip van de twee politierechtbanken van Brussel) zullen tweetalig zijn (functionele tweetaligheid). De korpschefs van de rechtbanken zullen een grondige kennis van de andere taal moeten hebben.

Er zal een apart taalkader worden opgericht voor de N-rechtbanken en voor de F-rechtbanken. In afwachting van het vastleggen van de kaders volgens onder andere de werklastmeting zullen het N-kader en het F-kader van de politierechtbank, van de arbeidsrechtbank en van de rechtbank van eerste aanleg overeenstemmen met respectievelijk 20 % en 80 % van het huidige kader, met inbegrip van de toegevoegde magistraten. Wat de rechtbank van koophandel betreft, zal deze verdeling 40 % N en 60 % F van het huidige kader bedragen, met inbegrip van de toegevoegde magistraten.

Deze tweetaligheidsvereisten en de aangepaste kaders zullen ook voor de griffies en het gerechtelijk personeel gelden.

De ontbrekende betrekkingen zullen onmiddellijk vacant verklaard en bekendgemaakt worden. De inwerkingtreding van de hervorming zal effectief zijn zodra de nieuwe kaders voor 90 % zullen zijn ingevuld. De overtallige betrekkingen zullen geleidelijk aan uitdoven (zij die vertrekken zullen niet worden vervangen).

### 2.2.3. *Gebruik der talen*

De bestaande rechten van het geheel van de rechts-onderhorigen in het gerechtelijk arrondissement Brussel blijven integraal gevrijwaard, zodat de mogelijkheden tot het wijzigen van de taal, zoals op heden voorzien in de taalwetgeving en haar toepassing, met betrekking tot verweerders woonachtig in het gerechtelijk arrondissement Brussel, en in het bijzonder met betrekking tot verweerders woonachtig in de gemeenten met een bijzonder taalregime, onverkort blijven bestaan.

La législation de 1935 sur l'emploi des langues reste inchangée à l'exception des modifications décrites ci-dessous, nécessaires d'une part, pour garantir les droits linguistiques actuels des francophones de Hal-Vilvorde et des néerlandophones de Bruxelles et, d'autre part, pour tenir compte de la spécificité des 6 communes périphériques.

Les possibilités de demande de changement de langue existant actuellement seront maintenues mais le cas échéant transformées en demandes de renvoi compte tenu du dédoublement des juridictions.

Devant les juridictions néerlandophones ou francophones de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, les parties peuvent demander de commun accord le changement de langue ou le renvoi. Le juge fait droit d'office à cette demande par une décision prononcée sans délai.

Pour l'ensemble des arrondissements judiciaires du pays, une nouvelle procédure sera instaurée en ce qui concerne la demande de commun accord de changement de langue ou de renvoi. La demande de commun accord est introduite auprès du greffe de la juridiction concernée. Une procédure écrite est initiée près le magistrat. Dans un délai de 15 jours, le juge rend une ordonnance. À défaut de décision endéans ce délai, l'absence de décision vaut renvoi ou acceptation du changement de langue. Le greffe notifie aux parties et, le cas échéant, au tribunal de renvoi, l'ordonnance ou l'absence d'ordonnance.

Lorsque les parties sont domiciliées sur le territoire des 19 communes de Bruxelles ou des 35 communes, les parties pourront comparaître volontairement devant le tribunal de la langue de leur choix. À cette fin, il sera rajouté à la suite de l'article 7 de la loi du 15 juin 1935: "Par dérogation aux alinéas précédents, lorsque les parties sont domiciliées dans une des 54 communes de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles et qu'elles parviennent, après la naissance du litige, à un accord au sujet de la langue de la procédure, elles peuvent comparaître de manière volontaire ou introduire une requête conjointe devant les tribunaux néerlandophones ou francophones de leur choix en application de l'article 706 du Code judiciaire".

En outre, en matière civile, en ce qui concerne les défendeurs domiciliés dans les 6 communes périphériques et dans les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale, le pouvoir d'appréciation du juge

De wetgeving van 1935 over het gebruik der talen blijft onveranderd, uitgezonderd de onderstaande nadere regels, die nodig zijn om enerzijds de huidige taalrechten van de Franstaligen van Halle-Vilvoorde en van de Nederlandstaligen van Brussel te vrijwaren, en om rekening te houden met de specificiteit van de 6 randgemeenten anderzijds

De huidige mogelijkheden om te verzoeken om van taal te veranderen zullen behouden blijven, maar in voorkomend geval zal deze vraag in een vraag tot doorverwijzing worden omgezet, dit rekening houdend met de ontubbeling van de rechtscolleges.

Voor de Nederlandstalige of Franstalige rechtscolleges van het gerechtelijk arrondissement van Brussel kunnen de partijen in gemeenschappelijk akkoord vragen om van taal te veranderen of om te worden doorverwezen. De rechter doet ambtshalve recht aan deze vraag door onmiddellijk een beslissing uit te spreken.

Voor het geheel van de gerechtelijke arrondissementen van het land zal een nieuwe procedure met betrekking tot de vraag tot taalwijziging of de verwijzing, beide in gemeenschappelijk akkoord, in het leven worden geroepen. De vraag in gemeenschappelijk akkoord wordt ingediend bij de griffie van de betrokken rechtbank. Een schriftelijke procedure wordt ingeleid bij de magistraat. De rechter neemt binnen een termijn van 15 dagen een beschikking. Bij gebrek aan een beslissing binnen deze termijn geldt het gebrek aan beslissing als doorverwijzing of het aanvaarden van de verandering van taal. De griffie betekent de beschikking, of het gebrek aan beschikking, aan de partijen en in voorkomend geval aan de rechtbank waarnaar de zaak wordt verwezen.

Wanneer de partijen op het grondgebied van de 19 gemeenten van Brussel of van de 35 gemeenten gedomicilieerd zijn, zullen de partijen vrijwillig voor de rechtbank van de taal van hun keuze kunnen verschijnen. Daartoe zal aan artikel 7 van de wet van 15 juni 1935 toegevoegd worden: "In afwijking van de voorafgaande leden, wanneer de partijen in een van de 54 gemeenten van het gerechtelijk arrondissement van Brussel gedomicilieerd zijn en indien zij, na het ontstaan van het geschil, een onderlinge overeenstemming bereiken voor wat de taal van de rechtspleging betreft, kunnen zij krachtens artikel 706 van het Gerechtelijk Wetboek vrijwillig voor de bevoegde Nederlandstalige of Franstalige rechtbanken van hun keuze verschijnen of er een gezamenlijk verzoekschrift indienen".

Daarenboven zal in burgerlijke zaken voor de verweerders die in de 6 randgemeenten en de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gedomicilieerd zijn, de appreciatiebevoegdheid van de rechter

dans le cadre d'une demande de changement de langue/de renvoi devant toutes les juridictions sera limité aux deux motifs suivants: lorsque le changement de langue est contraire à la langue de la majorité des pièces pertinentes du dossier ou à la langue de la relation de travail. Pour les autorités administratives, la situation reste inchangée et elles restent soumises, si elles introduisent une demande de changement de langue ou de renvoi, au pouvoir d'appréciation du magistrat fondé sur la connaissance de la langue.

La commission de modernisation de l'ordre judiciaire, composée de magistrats, examinera l'opportunité d'appliquer ce régime à l'ensemble des arrondissements judiciaires du pays.

Un droit de recours direct et de pleine juridiction devant les tribunaux d'arrondissement F et N réunis sera mis en place en cas de violation de ces droits et garanties procédurales. En cas de parité, la voix du président est prépondérante. La présidence de cette juridiction est assurée alternativement par un magistrat francophone et un magistrat néerlandophone selon un rôle établi en début de chaque année judiciaire. La procédure sera une procédure comme en référé.

La réforme de BHV judiciaire sera votée dans toute la mesure du possible en même temps que la scission de la circonscription électorale de BHV pour les élections à la Chambre des représentants et au Parlement européen et au plus tard lors du vote de la réforme de la loi spéciale de financement. Les éléments essentiels de la réforme qui concernent l'emploi des langues en matière judiciaire au sein de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles (Hal-Vilvorde), ainsi que les aspects y afférents relatifs au parquet, au siège et ressort ne pourront être modifiés qu'à une majorité spéciale. La base constitutionnelle de cette disposition sera en tout cas adoptée concomitamment à la révision constitutionnelle qui concerne le volet électoral

### 2.3 Contentieux

— Tout le contentieux administratif relatif aux 6 communes périphériques et aux personnes physiques ou morales qui y sont localisées relève de la compétence de l'Assemblée générale du Conseil d'État selon les modalités suivantes:

- La compétence de l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État se rapporte au contentieux administratif relatif aux 6 communes périphériques traité aujourd'hui par le

in het kader van een aanvraag tot taalwijziging en/of doorverwijzing voor alle rechtscolleges beperkt zijn tot de volgende twee motieven: wanneer de taalverandering tegengesteld is aan de taal van de meerderheid van de pertinente dossierstukken of aan de taal van de arbeidsverhouding. Voor de administratieve overheden blijft de toestand ongewijzigd en blijven zij, wanneer ze een aanvraag indienen om te veranderen van taal of om door te verwijzen, onderworpen aan de op de taalkennis gebaseerde appreciatiebevoegdheid van de magistraat.

De wenselijkheid om dit stelsel uit te breiden naar het geheel van de gerechtelijke arrondissementen van het land zal worden onderzocht door de Commissie voor de modernisering van de rechterlijke orde, samengesteld uit magistraten.

In geval van schending van deze rechten en procedurele waarborgen, zal een onmiddellijk beroepsrecht en met volle rechtsmacht voor de verenigde N- en F-arrondissementsrechtbanken worden ingesteld. Bij staking van stemmen geeft de stem van de voorzitter de doorslag. Het voorzitterschap van dit rechtscollege wordt alternerend waargenomen door een Franstalige en een Nederlandstalige magistraat, volgens een bij het begin van elk gerechtelijk jaar vastgelegde rol. De procedure zal een procedure zoals in kort geding zijn.

De hervorming van het gerechtelijk arrondissement BHV zal zoveel als mogelijk tegelijk met de splitsing van de kieskring van BHV voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Europees Parlement worden gestemd en uiterlijk tijdens de stemming over de hervorming van de bijzondere financieringswet. De essentiële elementen van de hervorming met betrekking tot het gebruik der talen in rechtszaken in het gerechtelijk arrondissement van Brussel (Halle-Vilvorde) alsook de ermee overeenstemmende aspecten inzake parket, zetel en rechtsgebied zullen maar door een bijzondere meerderheid kunnen gewijzigd worden. De grondwettelijke basis van deze bepaling zal in elk geval tegelijk met de grondwetsherziening betreffende het luik verkiezingen worden gestemd.

### 2.3. Geschillen

— Alle administratieve geschillen met betrekking tot de 6 randgemeenten en de natuurlijke personen of rechtspersonen die er gevestigd zijn vallen onder de bevoegdheid van de Algemene Vergadering van de Raad van State, volgens de volgende nadere regels:

- De bevoegdheid van de Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State slaat op de administratieve geschillen met betrekking tot de 6 randgemeenten die vandaag door de Raad van

Conseil d'État, et qui concerne les personnes morales et physiques qui y sont établies (saisine directe en suspension/annulation, cassation administrative, indemnités et pleine juridiction). Sont concernés les règlements et actes administratifs qui émanent tant de ces communes que des autres niveaux de pouvoir et autorités de tutelle, recours contre décision disciplinaire etc. Ce droit concerne les personnes morales (de droit privé ou public, comme par exemple les communes) et physiques localisées dans les 6 communes, dont la situation dans ces 6 communes est affectée<sup>6</sup>.

- La présidence de l'Assemblée générale est exercée alternativement, par affaire en fonction de l'inscription au rôle, par le premier président et par le président du Conseil d'État. La voix du président de séance est prépondérante en cas de parité. En ce qui concerne l'auditorat, l'instruction sera menée par deux auditeurs appartenant à un rôle linguistique différent.

- Par l'introduction de la requête auprès du Conseil d'État, la partie requérante peut saisir immédiatement l'Assemblée générale. Dans la requête, la partie requérante se réfère (simple mention formelle) aux garanties, régimes juridiques et droits linguistiques qui sont d'application dans les communes périphériques. Dans le cas d'une telle demande, le recours est traité d'office par l'Assemblée générale, sans pouvoir d'appréciation.

- Une partie adverse ou une partie intervenante localisée dans les 6 communes peut, si la législation linguistique est en cause, obtenir que l'affaire soit renvoyée d'office à l'Assemblée générale, sans pouvoir d'appréciation.

- L'accord ne remet pas en cause les collèges administratifs flamands existants à ce jour (comme "Conseil pour les contestations des autorisations"), notamment sur le plan de leur compétence *ratione loci*. Comme évoqué dans le premier point, les recours en cassation administrative contre les décisions de ces juridictions administratives pourront être introduits devant l'Assemblée générale du Conseil d'État.

- Le contenu du "*stand still*" visé à l'article 16bis de la loi spéciale de Réformes Institutionnelles est actualisé aux garanties en vigueur à la date de la réforme, notamment la solution spécifique pour le contentieux

<sup>6</sup> D'une manière générale, il convient d'éviter des effets non-désirés, comme par exemple de viser la situation d'un habitant d'une des 6 communes qui conteste un permis d'environnement pour un immeuble situé hors des 6 communes. La rédaction des textes sera opérée de façon à éviter de tels effets non-désirés.

State worden behandeld en die de natuurlijke personen en rechtspersonen die daar gevestigd zijn betreffen (rechtstreekse aanhangigmaking schorsing/vernietiging, administratieve cassatie, schadeloosstelling en volle rechtsmacht). Het betreft de administratieve regelgevingen en handelingen van zowel deze gemeenten als de andere beleidsniveaus en voogdijoverheden, beroepen tegen tuchtrechtelijke beslissingen, enz. Dit recht betreft de rechtspersonen (van privaat of publiek recht, zoals de gemeenten) en de natuurlijke personen die in de 6 gemeenten gevestigd zijn, en waarvan de toestand in deze 6 gemeenten in het geding is<sup>5</sup>.

- De eerste voorzitter en de voorzitter van de Raad van State oefenen het voorzitterschap van de Algemene Vergadering alternerend uit, per zaak volgens de inschrijving op de rol. Bij staking van stemmen geeft de stem van de voorzitter van de zitting de doorslag. Wat het auditoraat betreft, zal het onderzoek geschieden door twee auditeurs die tot een verschillende taalrol behoren.

- Door de inleiding van het verzoekschrift bij de Raad van State kan de verzoekende partij de zaak onmiddellijk bij de Algemene Vergadering aanhangig maken. In het verzoekschrift verwijst de eisende partij (eenvoudige formele vermelding) naar de waarborgen, rechtsstelsels en taalrechten die in de randgemeenten gelden. In het geval van een dergelijk verzoek, wordt het beroep van rechtswege door de algemene vergadering behandeld, zonder appreciatiemogelijkheid.

- Een tegenpartij of een tussenkomende partij die in de 6 gemeenten gevestigd is, kan, indien de taalwetgeving in het geding is, verkrijgen dat de zaak van rechtswege naar de algemene vergadering wordt verwezen, zonder appreciatiemogelijkheid.

- Het akkoord stelt de vandaag bestaande Vlaamse administratieve rechtscolleges (zoals de "Raad voor de vergunningenbetwistingen") niet in vraag, in het bijzonder op het vlak van de bevoegdheid *ratione loci*. Zoals in het eerste punt vermeld, zullen de administratieve cassatieberoepen tegen de beslissingen van deze administratieve rechtscolleges voor de Algemene Vergadering van de Raad van State kunnen worden ingeleid.

- De inhoud van de "*stand still*" bedoeld in artikel 16bis van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen wordt bijgewerkt met de waarborgen die op de datum van de hervorming van kracht zijn, inzonderheid de spe-

<sup>5</sup> Het gaat er in het algemeen om ongewenste gevolgen te vermijden, zoals de situatie waarin een inwoner van een van de 6 randgemeenten een milieuv vergunning voor een gebouw dat buiten de 6 gemeenten ligt betwist. De teksten zullen zo worden opgesteld dat ze dergelijke ongewenste gevolgen vermijden.

administratif dans les 6 communes périphériques telle que précisée dans les 4 premiers paragraphes (*bullets*).

— Il sera également précisé dans les développements de la loi que<sup>7</sup>:

- il faut y entendre par “décret” aussi bien les décrets des Régions que des Communautés;

- une solution technique adaptée sera trouvée pour les règlements et actes administratifs des autorités subordonnées.

- les nouvelles compétences et modalités de délimitation de l'Assemblée générale du Conseil d'État, ne pourront être modifiées qu'à une majorité spéciale

#### 2.4 Nomination des bourgmestres des six communes périphériques

Une loi spéciale modifiera la loi de pacification communautaire du 9 août 1988 en ce qui concerne les bourgmestres des 6 communes périphériques.

L'acte de présentation du bourgmestre est confirmé par un vote au conseil communal et est transmis au gouvernement flamand. À compter de ce vote, l'intéressé est désigné bourgmestre, et porte le titre de bourgmestre désigné.

À compter de la réception de cette décision, le gouvernement flamand dispose d'un délai de 60 jours pour exercer sa compétence de nomination.

Si le gouvernement flamand nomme le bourgmestre désigné ou s'il ne prend pas de décision dans le délai qui lui est imparti, le bourgmestre désigné est définitivement nommé et remplacé comme échevin, le cas échéant.

Si le gouvernement flamand refuse la nomination définitive de l'intéressé, il notifie cette décision motivée au bourgmestre désigné, au gouverneur et gouverneur adjoint de la Province du Brabant flamand, au secrétaire communal et à l'Assemblée générale du Conseil d'État, section d'administration.

Suite à la notification de cette décision du gouvernement flamand, il appartient au bourgmestre désigné endéans un délai de 30 jours de déposer son mémoire

<sup>7</sup> Les mêmes adaptations seront apportées, mutatis mutandis, à l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises.

cifieke oplossing voor de administratieve geschillen in de 6 randgemeenten, zoals in de eerste vier paragrafen (*bullets*) toegelicht.

— In de toelichting van de wet zal ook worden verduidelijkt dat<sup>6</sup>:

- men onder “decreet” zowel de decreten van de Gewesten als van de Gemeenschappen moet verstaan;

- er voor de administratieve reglementen en handelingen van de ondergeschikte besturen een aangepaste technische oplossing zal worden gevonden.

- de nieuwe bevoegdheden en uitvoeringsregels van de beraadslaging van de Algemene Vergadering van de Raad van State zullen maar door een bijzondere meerderheid kunnen worden gewijzigd.

#### 2.4. Benoeming van de burgemeesters in de zes randgemeenten

Een bijzondere wet zal de communautaire pacificatiewet van 9 augustus 1988 met betrekking tot de burgemeesters van de 6 randgemeenten wijzigen.

De voordrachtsakte van de burgemeester wordt bevestigd door een stemming in de gemeenteraad en aan de Vlaamse regering bezorgd. Vanaf die stemming is de betrokkene aangewezen-burgemeester, en voert hij de titel van aangewezen-burgemeester.

Zodra de Vlaamse regering deze beslissing ontvangt, beschikt zij over een termijn van 60 dagen om haar benoemingsbevoegdheid uit te oefenen.

Indien de Vlaamse regering de aangewezen-burgemeester benoemt of indien zij zich binnen de haar toegewezen termijn niet uitspreekt, is de aangewezen-burgemeester definitief benoemd en wordt hij in voorkomend geval als schepen vervangen.

Indien de vlaamse regering de definitieve benoeming van de betrokkene weigert, betekent zij deze gemotiveerde beslissing aan de aangewezen burgemeester, de gouverneur en de adjunct van de Gouverneur van de provincie Vlaams Brabant, de gemeentesecretaris en aan de Algemene Vergadering van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak.

Als gevolg van de betekening van deze beslissing van de Vlaamse regering kan de aangewezen-burgemeester binnen een termijn van 30 dagen zijn memorie bij de

<sup>6</sup> Dezelfde aanpassingen zullen mutatis mutandis aan artikel 5bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen gebeuren.

auprès de l'Assemblée générale du Conseil d'État. Le dépôt du mémoire par le bourgmestre désigné fait courir le délai de 90 jours dans lequel l'Assemblée générale doit statuer. À défaut d'avoir introduit un mémoire dans le délai, le refus de nommer du gouvernement flamand est définitif et le conseil communal confirme par un vote un nouvel acte de présentation dans les 30 jours.

Le mode de délibération à l'Assemblée générale est celui de la présidence linguistique alternée par affaire et, en cas de parité de voix, la voix du président est prépondérante. En ce qui concerne l'auditorat, l'instruction sera menée par deux auditeurs appartenant à un rôle linguistique différent. L'inscription au rôle s'opère au moment du dépôt du mémoire par l'intéressé.

Si l'Assemblée générale confirme la décision du gouvernement flamand, le refus de nommer est définitif et le conseil communal confirme par un vote un nouvel acte de présentation dans les 30 jours.

Si l'Assemblée générale infirme la décision du gouvernement flamand, le bourgmestre désigné est définitivement nommé et le cas échéant, remplacé comme échevin. L'arrêt de l'Assemblée générale vaut donc nomination.

Les éventuels refus de nomination du gouvernement flamand sont motivés étant entendu que ne peut être invoquée la simple existence d'un refus de nomination antérieur à l'entrée en vigueur de la présente réforme.

Cette nouvelle procédure entrera en vigueur à partir des prochaines élections communales.

## 2.5 Bruxelles et son hinterland

Bruxelles constitue un pôle économique de première importance, tant à l'échelle belge qu'européenne. Son influence socio-économique dépasse largement le territoire des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. La zone socioéconomique de son "*hinterland*", compte tenu de l'habitat, des migrations, du travail et des échanges entre le centre et la périphérie constitue une zone métropolitaine de 1,8 million d'habitants s'étendant sur près de 35 communes, situées en Flandre et en Wallonie.

Des relations de coopération étroites entre Bruxelles et son hinterland sont essentielles et mutuellement profi-

Algemene Vergadering van de Raad van State indienen. Het indienen van de memorie door de aangewezen burgemeester doet de termijn van 90 dagen lopen waarin de Algemene Vergadering zich moet uitspreken. Bij gebrek aan het binnen de termijn indienen van een memorie is de weigering tot benoemen door de Vlaamse regering definitief, en bevestigt de gemeenteraad binnen de 30 dagen door een stemming een nieuwe voordrachtakte.

De beraadslagingswijze van de Algemene Vergadering is die van het taalkundig alternerend voorzitterschap per zaak, en in geval van staking van stemmen is de stem van de voorzitter doorslaggevend. Wat het auditoraat betreft, zal het onderzoek geschieden door twee auditeurs die tot een verschillende taalrol behoren. De inschrijving op de rol grijpt plaats op het ogenblik van de indiening van de memorie door de belanghebbende.

Indien de Algemene Vergadering de beslissing van de Vlaamse regering bevestigt, is de weigering tot benoemen definitief, en bevestigt de gemeenteraad binnen de 30 dagen door een stemming een nieuwe voordrachtakte.

Indien de Algemene Vergadering de beslissing van de Vlaamse regering tenietdoet, is de aangewezen burgemeester definitief benoemd, en wordt hij in voorkomend geval als schepen vervangen. Het arrest van de Algemene Vergadering geldt dus als benoeming.

De eventuele weigeringen tot benoeming vanwege de Vlaamse regering zijn gemotiveerd met dien verstande dat het louter bestaan van een benoemingsweigering voorafgaand aan de inwerkingtreding van de huidige hervorming niet kan worden ingeroepen.

Deze nieuwe procedure zal vanaf de volgende gemeenteraadsverkiezingen in werking treden.

## 2.5 Brussel en zijn hinterland

Brussel vormt een zeer belangrijke economische pool, zowel op Belgische als op Europese schaal. Zijn sociaal-economische invloed strekt zich veel verder uit dan het grondgebied van de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De sociaal-economische zone van zijn "*hinterland*", rekening houdend met het woonmilieu, de migraties, de tewerkstelling en de uitwisselingen tussen het centrum en de rand, beslaat een grootstedelijke zone van 1,8 miljoen inwoners die zich uitstrekt over bijna 35 gemeenten, die in Vlaanderen en Wallonië liggen.

Nauwe samenwerkingsverbanden tussen Brussel en zijn hinterland zijn essentieel en voordelig voor elk van



tables aux trois Régions. Ces relations sont notamment importantes dans les domaines de l'emploi, de l'économie, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de travaux publics, ou encore de l'environnement.

Afin de promouvoir activement cette coopération, une communauté métropolitaine sera créée par la loi spéciale. Y siègeront les représentants des gouvernements régionaux. La loi spéciale prévoira que toutes les communes de l'ancienne Province de Brabant de même que l'autorité fédérale sont membres de droit de la communauté métropolitaine. Les provinces seront libres d'y adhérer.

Cette communauté métropolitaine aura pour mission d'organiser la concertation entre ceux-ci sur des sujets de compétence régionale et d'importance trans-régionale. Les trois Régions concluent un accord de coopération pour fixer les modalités et l'objet de cette concertation.

C'est au sein de la communauté métropolitaine que se tiendra la concertation entre les trois Régions relative à la mobilité, à la sécurité routière et les travaux routiers, de, vers et autour de Bruxelles. Le fait de fermer ou de rendre inutilisables les accès et sorties du ring fera l'objet d'une concertation préalable.

Une structure dans laquelle les trois Régions et l'État fédéral seront représentés, sera créée au sein de la SNCB pour gérer ensemble l'exploitation du Réseau Express Régional (RER).

## 2.6 Simplification intra bruxelloise

Une architecture institutionnelle complexe s'est développée à Bruxelles au fil des accords noués lors des précédentes réformes de l'État. Un grand nombre d'institutions y exercent des missions importantes (État fédéral, Régions, Communautés, commissions communautaires).

Cette grande fragmentation des compétences entrave dans une série de cas l'efficacité et la cohérence des politiques urbaines. Ce constat est posé également dans la note Octopus du gouvernement bruxellois du 25 janvier 2008 et confirmé par l'accord de gouvernement de juillet 2009.

La 6<sup>e</sup> réforme de l'État doit permettre d'apporter des améliorations afin qu'une série de tâches et compétences soient exercées de manière plus homogène et plus optimale pour les citoyens. Ces réformes doivent être mises en œuvre en collaboration avec la Région de Bruxelles capitale lorsqu'il y va d'une de ses compétences.

de drie Gewesten. Deze verbanden zijn in het bijzonder belangrijk op het vlak van werk, economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit, openbare werken en milieu.

Om deze samenwerking actief te promoten, zal de bijzondere wet een hoofdstedelijke gemeenschap oprichten. De vertegenwoordigers van de Gewestelijke regeringen zullen er in zetelen. De bijzondere wet zal bepalen dat alle gemeenten van de oude provincie Brabant net als de federale overheid van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap. De provincies zullen er vrijwillig bij kunnen aansluiten.

Deze hoofdstedelijke gemeenschap zal als missie hebben het overleg tussen die laatste te organiseren over onderwerpen waarvoor de Gewesten bevoegd zijn maar die het belang van de Gewesten overschrijden. De drie Gewesten sluiten een samenwerkingsakkoord om de nadere regels en het voorwerp van dit overleg vast te leggen.

In de hoofdstedelijke gemeenschap zullen de drie Gewesten overleggen over de mobiliteit, de verkeersveiligheid en de wegenwerken vanuit, naar en rond Brussel. Over het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de ring zal vooraf overlegd worden.

Binnen de NMBS zal een structuur worden opgericht waarin de drie Gewesten en de federale Staat zullen zijn vertegenwoordigd om samen het Gewestelijk Express Net (GEN) uit te baten.

## 2.6 Intra-Brusselse vereenvoudiging

Brussel heeft een ingewikkelde institutionele architectuur gekregen in de opeenvolgende akkoorden die gesloten werden in de vorige staatshervormingen. Een groot aantal instellingen voeren er belangrijke opdrachten uit (federale Staat, Gewesten, Gemeenschappen, gemeenschapscommissies).

Deze grote versplintering van bevoegdheden hindert in heel wat gevallen de efficiëntie en de samenhang in het grootstedelijk beleid. Dit werd ook vastgesteld in de Octopusnota van de Brusselse regering van 25 januari 2008 en bevestigd in het regeerakkoord van juli 2009.

De zesde staatshervorming moet verbeteringen aanbrengen opdat een reeks taken en bevoegdheden kunnen uitgevoerd worden op een homogener en optimalere manier voor de burgers. Deze hervormingen moeten in samenwerking met en door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest doorgevoerd worden wanneer het gaat om een van zijn bevoegdheden.

Ces réformes seront traduites sous formes de textes qui seront, notamment, déposés au Parlement régional bruxellois au même moment que le dépôt des textes de loi concernant la loi spéciale de Financement. Ces textes devront être cosignés par les huit partis participants à la négociation.

La Région de Bruxelles-Capitale prolongera ce travail de simplification interne dans le cadre de son accord de gouvernement de juillet 2009 et du groupe de travail mis en place au niveau bruxellois.

Les questions spécifiques de l'emploi des langues à Bruxelles et des listes bilingues sont examinées au sein d'un groupe de travail *ad hoc* constitué de représentants bruxellois des huit partis associés à la négociation.

#### *Une sécurité intégrale renforcée*

Pour renforcer l'efficacité de la politique de sécurité, le gouvernement bruxellois adoptera un Plan Global de sécurité régional. Le ministre-président sera compétent pour l'observation et la coordination de la sécurité sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale dans les limites indiquées ci-dessous. Il devient dès lors responsable de:

- la coordination des moniteurs locaux de sécurité, l'enregistrement uniforme de la criminalité, le monitoring permanent de la criminalité de rue et d'autres phénomènes prioritaires dans le cadre de l'Observatoire de la criminalité;

- la présentation au gouvernement régional d'un plan global de sécurité régional en vue d'arriver à une politique de sécurité urbaine intégrée. Il veillera également à la coordination de ce plan avec les plans de sécurité zonaux. À cet effet, le ministre-président réunira une instance comportant le parquet, le directeur coordinateur administratif, le directeur judiciaire, les présidents de zone et les chefs de corps. Cette instance sera convoquée régulièrement pour suivre la mise en œuvre du plan global de sécurité régional;

- la proposition d'un texte d'harmonisation des règlements de police dans le respect des spécificités communales.

La Région assurera la coordination de la prévention sur l'ensemble du territoire régional de Bruxelles-Capitale.

Deze hervormingen zullen in teksten worden vertaald die in onder meer het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zullen worden ingediend, op hetzelfde ogenblik als de indiening van de wetteksten betreffende de bijzonder Financieringswet. Deze teksten zullen door de acht bij de onderhandelingen betrokken partijen moeten worden meeondertekend.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal het interne vereenvoudigingswerk in het kader van zijn regeringsakkoord van juli 2009 en de op het Brusselse niveau opgerichte werkgroep voortzetten.

Een *ad hoc* werkgroep, samengesteld uit Brusselse vertegenwoordigers van de acht bij de onderhandelingen betrokken partijen, onderzoekt de specifieke vraagstukken van het gebruik der talen in Brussel en van de tweetalige lijsten.

#### *Een versterkte integrale veiligheid*

Om de efficiëntie van het veiligheidsbeleid te vergroten, zal de Brusselse regering een Globaal Gewestelijk Veiligheidsplan goedkeuren. De minister-president wordt bevoegd voor de veiligheidsobservatie en de coördinatie van het veiligheidsbeleid op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest binnen de hieronder vermelde limieten. Hij wordt verantwoordelijk voor:

- de coördinatie van de lokale veiligheidsmonitoring, de eenvormige registratie van de criminaliteit, de permanente monitoring van de straatcriminaliteit en van andere prioritaire vormen van criminaliteit in het kader van het Observatorium voor Misdaadpreventie;

- het voorleggen van een Globaal Gewestelijk Veiligheidsplan aan de Gewestregering om te komen tot een geïntegreerd stedelijk veiligheidsbeleid. Hij dient tevens toe te zien op de coördinatie van dit plan met de zonale veiligheidsplannen. Daartoe dient de minister-president een orgaan samen te roepen waarin het parket, de dirco, de dirjud, de zonevoorzitters en de korpschefs zijn vertegenwoordigd. Die instantie zal regelmatig worden samengeroepen om de tenuitvoerlegging van het Globaal Gewestelijk Veiligheidsplan te volgen;

- het voorstellen van een harmoniserende tekst voor de politiereglementen, met inachtneming van de specifieke kenmerken van de gemeenten.

Het Gewest zal de coördinatie van de preventie op het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest verzekeren.

La Région encouragera une mutualisation de certains services administratifs des zones de police (par exemple: services juridiques, marchés publics, informatique) et encouragera le recours à la centrale d'achat pour l'acquisition de matériel.

La Région verra son rôle renforcé en matière de formation et de recrutement des policiers des zones de police bruxelloises pour plus de proximité et de stabilité des effectifs, en tenant compte des règles communes à l'ensemble du pays.

Une autorité unique sera compétente en matière de maintien de l'ordre dans les gares et le métro. Cette autorité disposera de moyens suffisants.

Le gouvernement bruxellois exercera seul la tutelle sur les budgets des zones de police.

Le ministre-président, sous la responsabilité du gouvernement, exercera les compétences en ce qui concerne le maintien de l'ordre public lorsque des événements prennent une grande ampleur dans les limites de la subsidiarité données actuellement au pouvoir de substitution du gouverneur.

La fonction de gouverneur de la Région de Bruxelles-Capitale est supprimée. Des compétences du gouverneur sont attribuées à un haut fonctionnaire de la Région désigné par le gouvernement bruxellois. Ce fonctionnaire travaillera sous l'autorité du ministre-président.

Le haut fonctionnaire sera compétent pour les missions du gouverneur relatives à la sécurité civile et pour l'élaboration des plans relatifs aux situations d'urgence sur le territoire de Bruxelles-Capitale sous l'autorité, selon le cas, du ministre de l'intérieur ou du membre du gouvernement bruxellois responsable du SIAMU.

Le Groupe de travail *ad hoc* intra bruxellois examinera comment conserver au mieux les missions de l'actuel vice-gouverneur.

#### *Homogénéité et répartition cohérente des compétences*

##### Urbanisme

En matière d'urbanisme, au vu de l'importance des projets et de la nature des travaux, la Région délivrera

Het Gewest zal het samenvoegen van bepaalde administratieve diensten van de politiezones aanmoedigen (bijvoorbeeld: juridische diensten, overheidsopdrachten, informatica) en zal ernaar streven dat een beroep wordt gedaan op de aankoopcentrale voor de aankoop van materiaal.

De rol van het Gewest met betrekking tot de opleiding en aanwerving van politiemensen, in de Brusselse politiezones, wordt versterkt zodat ze dichter bij de burger staan en zodat er stabiliteit komt in de personeelsbestanden, rekening houdend met de regels die gemeenschappelijk zijn voor heel het land.

Eén enkele overheid krijgt de bevoegdheid over de ordehandhaving in de stations en in de metro. Deze overheid dient te beschikken over toereikende middelen.

Alleen de Brusselse regering zal het toezicht uitoefenen op de begrotingen van de politiezones.

Wanneer incidenten een grote omvang aannemen, zal de minister-president onder de verantwoordelijkheid van de regering de bevoegdheden uitoefenen voor de ordehandhaving, binnen de perken van de subsidiariteit die vandaag bestaan voor de vervangingsbevoegdheid van de gouverneur.

Het ambt van gouverneur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt afgeschaft. Een aantal bevoegdheden van de gouverneur worden toegewezen aan een hoge ambtenaar van het Gewest die wordt aangesteld door de Brusselse regering. De ambtenaar zal onder het gezag van de minister-president werken.

De hoge ambtenaar wordt bevoegd voor de taken van de Gouverneur in verband met de burgerlijke veiligheid en voor de uitwerking van plannen voor noodtoestanden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, onder het gezag, naargelang van het geval, van de minister van Binnenlandse Zaken of van het lid van de Brusselse regering bevoegd voor de DBDMH.

De intra-Brusselse *ad hoc* werkgroep zal nagaan hoe de opdrachten van de huidige vice-gouverneur het best kunnen worden gehandhaafd.

#### *Homogeniteit en coherente bevoegdheidsverdeling*

##### Stedenbouw

Inzake stedenbouw zal het Gewest, gelet op het belang van de projecten en de aard van de werkzaam-

directement les permis de tous les projets qui nécessitent soit un rapport, soit une étude d'incidence.

Par ailleurs, afin d'accélérer les délais de procédure, les communes pourront directement délivrer les permis d'urbanisme pour les projets où il n'y a ni rapport ni étude d'incidence lorsqu'il y aura un avis unanime favorable de la Commission de concertation et que la réunion s'est déroulée en présence du fonctionnaire délégué.

Une procédure sera mise au point permettant à la Région de se substituer à une commune qui ne traiterait pas dans des délais raisonnables un dossier d'urbanisme. Cette mise en œuvre sera précédée d'un avertissement à la commune défaillante pour lui permettre de se mettre en ordre.

Cette question sera réglée au niveau régional avec l'appui des huit partis participant à l'accord institutionnel.

#### Logement

Le nombre de sociétés de logement social (Sociétés immobilières de service public) sera réduit d'environ 50 %, en tenant compte des spécificités communales. Par ailleurs, des économies d'échelle seront réalisées par la mise en œuvre d'une mutualisation de moyens et de services au sein de la SLRB ou entre SISF.

Cette question sera réglée au niveau régional avec l'appui des huit partis participant à l'accord institutionnel.

#### Mobilité

Après concertation avec les communes, la Région élaborera un plan régional de mobilité traduit dans une ordonnance-cadre. Ce plan qui s'imposera à tous sera mis œuvre sans qu'il ne puisse y être dérogé.

Les communes élaborent leurs plans de mobilité en concertation avec la Région. Un fonctionnaire de la Région participe à l'élaboration du plan. La Région, dès qu'elle est saisie du projet communal, l'approuve ou le rejette si celui-ci n'est pas conforme au plan régional de mobilité. L'éventuelle désapprobation est motivée. La commune rédige un nouveau plan de mobilité qui s'inscrit dans le cadre du plan régional de mobilité. Si la commune est inerte, la Région la met en demeure de

heden, rechtstreeks de vergunningen uitreiken van alle projecten waarvoor hetzij een effectenverslag, hetzij een effectenstudie vereist is.

Om de proceduretermijnen te versnellen, zullen de gemeenten na een unaniem gunstig advies van de Overlegcommissie waarop de gemachtigde ambtenaar aanwezig is, bovendien rechtstreeks stedenbouwkundige vergunningen kunnen uitreiken van projecten waaraan noch een effectenverslag, noch een effectenstudie verbonden is.

Er zal een procedure worden uitgewerkt op grond waarvan het Gewest in de plaats kan treden van een gemeente die een stedenbouwkundig dossier niet binnen redelijke termijnen zou behandelen. Voorafgaand aan deze tenuitvoerlegging zal de in gebreke blijvende gemeente worden gewaarschuwd zodat zij zich in regel kan stellen.

Dit probleem zal op gewestelijk niveau worden geregeld met de steun van de acht partijen die deelnemen aan het institutioneel akkoord.

#### Huisvesting

Het aantal sociale huisvestingsmaatschappijen (Openbare Vastgoedmaatschappijen) zal met ongeveer 50 % worden verminderd, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de gemeenten. Bovendien moeten schaalvoordelen worden gecreëerd door middelen en diensten gemeenschappelijk aan te wenden binnen de BGHM of tussen meerdere Openbare Vastgoedmaatschappijen.

Dit probleem zal op gewestelijk niveau worden geregeld met de steun van de acht partijen die deelnemen aan het institutioneel akkoord.

#### Mobiliteit

Het Gewest maakt — na overleg met de gemeenten — een gewestelijk mobiliteitsplan op dat in een kaderordonnantie wordt omgezet. Dit plan is voor iedereen bindend en zal worden uitgevoerd zonder dat er van kan worden afgeweken.

De gemeenten stellen hun mobiliteitsplannen op in overleg met het Gewest. Een ambtenaar van het Gewest neemt deel aan het opstellen van het plan. Zodra een gemeentelijk plan aan het Gewest wordt voorgelegd, kan het Gewest dit plan goedkeuren, dan wel verwerpen indien het niet in overeenstemming is met het gewestelijk mobiliteitsplan. Een eventuele verwerping moet met redenen worden omkleed. De gemeente stelt dan een nieuw mobiliteitsplan op dat in overeenstemming is met

présenter un nouveau plan communal de mobilité. Après six mois de carence, la Région actionnera la procédure de substitution.

Les aménagements des voiries prévus dans le plan régional de mobilité ainsi que dans les plans communaux de mobilité devront être respectés par la Région et par la commune. En ce qui concerne les communes, l'autorité de tutelle veillera à l'application de cette règle. Les travaux subsidiés seront attribués en tenant compte du plan régional de mobilité et des plans communaux de mobilité.

#### Stationnement

La politique régionale de stationnement dont les grands principes ont déjà été fixés par une ordonnance sera poursuivie.

#### Propreté

En concertation avec les représentants des travailleurs de l'Agence Bruxelles — Propreté, le balayage des voiries régionales et des sites propres de la STIB sera transféré à l'échelon communal. Ceci n'exclut pas que l'Agence Bruxelles-Propreté reste compétente pour certaines tâches spécifiques ou ponctuelles. L'Agence Bruxelles-Propreté sera le principal opérateur en matière d'encombrants et assurera la gestion des parcs à containers.

#### Infrastructures sportives

En ce qui concerne le financement et la subsidiation des infrastructures sportives communales, la possibilité d'intervenir sera ouverte à la Région au même titre que les Communautés.<sup>8</sup>

#### Formation professionnelle

La formation professionnelle des demandeurs d'emploi est l'un des défis majeurs pour relever le taux d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale. La formation professionnelle reste une matière communautaire tout en prévoyant la possibilité légale pour la Région de Bruxelles-Capitale de mettre sur pied des programmes de formation professionnelle dans le cadre de sa politique d'emploi en tenant compte du caractère spécifique de Bruxelles<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Cf. point 3.5.2.

<sup>9</sup> Cf. point 3.5.2.

het gewestelijk mobiliteitsplan. Indien de gemeente in gebreke blijft, maant het Gewest de gemeente aan een nieuw gemeentelijk mobiliteitsplan op te stellen. Indien de gemeente na zes maanden nog steeds in gebreke blijft, start het Gewest een procedure op om in haar plaats op te treden.

Bepalingen inzake wegwerkzaamheden zowel deze die in het gewestelijk mobiliteitsplan zijn opgenomen als deze die in de gemeentelijke mobiliteitsplannen zijn opgenomen, moeten door het Gewest en door de gemeente worden nageleefd. Wat de gemeenten betreft zal de toezichhoudende overheid erop toezien dat deze regel wordt toegepast. Gesubsidieerde werken worden toegewezen met inachtneming van het gewestelijk mobiliteitsplan en de gemeentelijke mobiliteitsplannen.

#### Parkeerbeleid

Het gewestelijk parkeerbeleid, dat in grote lijnen reeds vastligt in een ordonnantie, wordt voortgezet.

#### Netheid

In overleg met de vertegenwoordigers van de werknemers van het Agentschap voor Netheid (Net Brussel), zal het onderhoud van de netheid van de gewestwegen en de eigen beddingen van het openbaar vervoer worden overgeheveld naar de gemeente. Dit neemt niet weg dat het Agentschap voor Netheid bevoegd blijft voor een aantal specifieke of punctuele taken. Het Agentschap "Net Brussel" wordt de voornaamste operator inzake grof vuil en zal het beheer van de containerparken overnemen.

#### Sportinfrastructuur

Voor de financiering en subsidiëring van de gemeentelijke sportinfrastructuur, krijgt het gewest de mogelijkheid om op dezelfde manier als de gemeenschappen op te treden<sup>7</sup>.

#### Beroepsopleiding

De beroepsopleiding voor werkzoekenden is één van de grote uitdagingen om de werkzaamheidsgraad in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verhogen. De beroepsopleiding blijft een gemeenschapsbevoegdheid. Er wordt in de wettelijke mogelijkheid voorzien voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om programma's voor beroepsopleidingen op te zetten in het kader van het werkgelegenheidsbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van Brussel<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Zie punt 3.5.2.

<sup>8</sup> Zie punt 3.5.2.

## Tourisme

Le tourisme représente une compétence économique essentielle pour le développement et la diversification économique des Régions ainsi qu'une source importante d'emplois peu délocalisables. La Région de Bruxelles-Capitale sera pleinement compétente en matière de tourisme sans préjudice du maintien de compétence pour les Communautés en ce qui concerne la promotion de Bruxelles au niveau national et international. Les Communautés pourront continuer à octroyer des subsides en matière d'infrastructures touristiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Des accords de coopération seront conclus entre la Région et les entités fédérées compétentes en ces matières.<sup>10</sup>

### Biculturel d'intérêt régional

Mis à part la gestion des institutions culturelles d'envergure nationale ou internationale (La Monnaie, Palais des Beaux Arts, etc.), le niveau fédéral n'exerce pas sa compétence relative aux matières biculturelles à Bruxelles. Il est dès lors opportun de transférer la compétence relative aux matières biculturelles d'intérêt régional<sup>11</sup> à la Région de Bruxelles-Capitale à l'exclusion des institutions culturelles fédérales.

### 2.7 Lutte contre les discriminations

Le Parlement établira un rapport sur l'état des lieux des dispositifs existants en ce qui concerne la lutte contre toutes les discriminations, dont la protection des minorités, et formulera d'éventuelles recommandations.

En ce qui concerne le suivi de la recommandation sur la ratification de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales formulée dans le cadre de l'Examen Périodique Universel, le Groupe de travail de la Conférence Interministérielle de Politique étrangère continuera à étudier si un accord peut être trouvé sur une définition du concept de "minorité".

Le Protocole n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme constitue un instrument qu'il serait utile de ratifier pour parfaire notre édifice juridique de protection des droits fondamentaux.

<sup>10</sup> Cf. point 3.5.2.

<sup>11</sup> D'intérêt régional: à l'exclusion des établissements culturels fédéraux: soutien à des activités biculturelles comme la Zinneke parade, etc.

## Toerisme

Toerisme vormt een essentiële economische bevoegdheid voor de ontwikkeling en economische verscheidenheid van de Gewesten en een belangrijke bron van jobs die amper delocaliseerbaar zijn. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt ten volle bevoegd voor toerisme, onverminderd het behoud van bevoegdheden voor de Gemeenschappen inzake de promotie van Brussel op nationaal en internationaal niveau. De Gemeenschappen kunnen subsidies voor toeristische infrastructuur blijven toekennen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er zullen over deze aangelegenheden samenwerkingsakkoorden worden gesloten tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de andere betrokken deelstaten<sup>9</sup>.

### Biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang

Met uitzondering van het beheer van de culturele instellingen met nationale of internationale uitstraling (De Munt, Paleis voor Schone Kunsten, enz.) oefent het federale niveau zijn bevoegdheid inzake biculturele aangelegenheden in Brussel niet uit. Het is dan ook wenselijk om de bevoegdheid over de biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang<sup>10</sup> naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over te hevelen, uitgezonderd de federale culturele instellingen.

### 2.7 Strijd tegen de discriminaties

Het Parlement zal een rapport opstellen betreffende de stand van zaken van de bestaande wetsbepalingen in verband met de strijd tegen alle discriminaties, waaronder de bescherming van de minderheden, en zal in voorkomend geval aanbevelingen formuleren.

Wat het vervolg van de aanbeveling rond de ratificatie van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden betreft, geformuleerd in het kader van het universele periodieke onderzoek, zal de werkgroep van de interministeriële conferentie Buitenlands Beleid blijven onderzoeken of men een akkoord kan bereiken over een definitie van het begrip "minderheid".

Het Protocol nr. 12 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens vormt een instrument waarvan het nuttig zou zijn dat we het ratificeerden om ons rechtsbestel van bescherming van de fundamentele rechten te vervolmaken.

<sup>9</sup> Zie punt 3.5.2.

<sup>10</sup> Van Gewestelijk belang: met uitzondering van de federale culturele instellingen: steun aan biculturele activiteiten zoals de Zinneke Parade, enz.

### 3. Détail des transferts de compétences de l'État fédéral aux Entités Fédérées

#### 3.1 Marché de l'Emploi

##### 3.1.1. Observation préliminaire

— Les règles relevant du droit du travail et de la Sécurité sociale restent fédérales, de même que les dispositifs de concertation sociale ainsi que la politique salariale.

##### 3.1.2. Contrôle de la disponibilité

— Les Régions reçoivent la pleine compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et d'imposition de sanctions des chômeurs<sup>12</sup> y relatives.

— Maintien au fédéral du cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions.

— Les Régions ont la possibilité de déléguer le pouvoir de sanction à l'autorité fédérale (ONEm) contre rémunération.

— Sur la base de directives européennes des accords de coopération seront conclus fixant des objectifs communs relatifs à l'intensité de l'accompagnement des chômeurs.

— Dispenses au critère de disponibilité pour reprendre des études ou pour suivre une formation professionnelle: les Régions déterminent de manière autonome quelles études et formations professionnelles un chômeur indemnisé peut reprendre en conservant ses allocations et quel type de chômeur peut bénéficier de cette mesure. La détermination du type de chômeur bénéficiaire par les Régions se fera après avis conforme du fédéral. Une enveloppe fédérale sera définie par Région. Les Régions sont financièrement responsables en cas de dépassement de l'enveloppe fixée.

##### 3.1.3. Politique axée sur des groupes cibles

— Régionalisation des réductions groupes cibles ONSS et activation des allocations de chômage. Les réductions structurelles des charges ONSS ainsi que la dispense de versement du précompte professionnel restent une compétence fédérale.

<sup>12</sup> Pour que cette répartition des compétences puisse fonctionner, il est indispensable que l'autorité qui verse les allocations soit aussi celle qui exécute matériellement la sanction.

### 3. Details van de overheveling van bevoegdheden van de Federale Overheid naar de Deelstaten

#### 3.1 Arbeidsmarkt

##### 3.1.1. Voorafgaande opmerking

— De regels die tot het arbeidsrecht en de sociale zekerheid behoren blijven federaal, evenals de voorzieningen voor sociaal overleg en het loonbeleid.

##### 3.1.2. Controle op de beschikbaarheid

— De Gewesten verwerven volledige beslissings- en uitvoeringsbevoegdheid om de actieve en passieve beschikbaarheid van de werklozen te controleren en de daarbij behorende sancties op te leggen.<sup>11</sup>

— Het normatief kader voor regelgeving inzake passende betrekking, actief zoekgedrag, administratieve controle en sancties blijft federaal.

— De Gewesten hebben de mogelijkheid om, tegen betaling, de sanctioneringsbevoegdheid aan de federale overheid (RVA) uit te besteden.

— Op basis van Europese richtlijnen zullen er samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten om gemeenschappelijke doelstellingen voor de intensiteit van de begeleiding van werklozen vast te leggen.

— Vrijstellingen van beschikbaarheid in geval van studiehervatting of het volgen van een beroepsopleiding: de Gewesten bepalen autonoom welke studies en beroepsopleidingen een uitkeringsgerechtigde werkloze met behoud van zijn uitkeringen kan aanvatten en welke soort werkzoekende voor deze maatregel in aanmerking kan komen. De Gewesten zullen de soort rechtshoudende werkzoekende bepalen na eensluidend advies van de federale Staat. Er zal per Gewest een federale enveloppe worden bepaald. De Gewesten zijn financieel verantwoordelijk bij overschrijding van de vastgelegde enveloppe.

##### 3.1.3. Doelgroepenbeleid

— Regionalisering van RSZ-kortingen voor doelgroepen en van de activering werkloosheidsuitkeringen. De bevoegdheid voor structurele RSZ-verminderingen en de vrijstelling van het doorstorten van de bedrijfsvoorheffing blijft federaal.

<sup>11</sup> Opdat deze bevoegdheidsverdeling zou kunnen werken, is het noodzakelijk dat de overheid die de uitkeringen betaalt ook de sanctie materieel uitvoert.

— Les Régions reçoivent la pleine autonomie pour ce qui est de l'utilisation des budgets. Elles pourront affecter à leur guise le budget transféré (y compris les excédents éventuels) à diverses formes de politique du marché du travail au sens large du terme (mesures en matière de coûts salariaux, formation et accompagnement des demandeurs d'emploi, programmes de mise à l'emploi,...).

— L'ONSS et l'ONEm restent les seuls opérateurs administratifs et techniques.

— L'autorité fédérale n'instaurera plus de nouveaux groupes-cibles après le transfert de cette compétence<sup>13</sup> mais conservera une latitude de décision sur les mesures relatives au coût salarial qui demeurent de sa compétence.

— Régionalisation des titres-services, en maintenant les aspects liés au droit du travail, tels que ceux concernant les conditions de travail dans le secteur, au fédéral.

— Transfert aux Régions du Fonds de l'expérience professionnelle.

#### 3.1.4. Placement

— Les Régions deviennent compétentes pour les programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sur le marché du travail (articles 60-61).

— La compétence ALE relève de l'autonomie des Régions (Transfert aux Régions des accompagnateurs à l'emploi des ALE et des moyens y afférents). Si les Régions décident de maintenir un dispositif ALE, le fédéral poursuivra le financement d'allocations de chômage, limité au nombre de bénéficiaires actuel par Région. Le système s'appliquera aux chômeurs de longue durée et à ceux qui sont très éloignés du marché de l'emploi.

— Régionalisation du reclassement: le droit du travail reste fédéral (notamment les CCT n<sup>os</sup> 51 et 82), mais les Régions deviennent compétentes pour les exigences de fond qui ne sont pas fixées dans les CCT n<sup>os</sup> 51 et 82, pour le remboursement des frais de reclassement aux entreprises et pour l'imposition de sanctions aux employeurs en cas d'absence de reclassement.

<sup>13</sup> Toute éventuelle décision relative à la création de nouveaux groupes cibles se prendra jusqu'à ce moment au Conseil des ministres.

— De Gewesten krijgen de volle bestedingsautonomie voor de budgetten. Ze zullen het overgehevelde budget (met inbegrip van de eventuele overschotten) naar goeddunken kunnen gebruiken voor verschillende vormen van arbeidsmarktbeleid in de brede zin (maatregelen inzake loonkosten, opleiding en begeleiding van werkzoekenden, tewerkstellingsprogramma's, ...).

— RSZ en RVA blijven de enige administratieve en technische operatoren.

— Na de overheveling van deze bevoegdheden zal de federale overheid geen nieuwe doelgroepen meer invoeren<sup>12</sup> maar zal een beslissingsvrijheid behouden i.v.m. de maatregelen m.b.t. de loonkost, die onder haar bevoegdheid blijven vallen.

— Regionalisering van de dienstencheques, met behoud op federaal vlak van de aspecten in verband met het arbeidsrecht, zoals die inzake de arbeidsvoorwaarden in de sector.

— Overheveling Ervaringsfonds naar de Gewesten.

#### 3.1.4. Arbeidsbemiddeling

— De Gewesten worden bevoegd voor de programma's voor de arbeidsmarktbegeleiding van leefloners (art. 60 en 61) om ze opnieuw te integreren in de arbeidsmarkt.

— De PWA-bevoegdheid valt onder de autonomie van de Gewesten (Overheveling naar de Gewesten van de arbeidsbemiddelaars van de PWA's en van de bijhorende middelen). Indien de Gewesten beslissen om een PWA-voorziening te behouden, zal de federale overheid de financiering van de werkloosheidsuitkeringen van de PWA-werknemers voortzetten, beperkt tot het aantal huidige gerechtigden per gewest. Het systeem zal gelden voor de langdurige werklozen en zij die ver van de arbeidsmarkt staan.

— Regionalisering outplacement: het arbeidsrecht blijft federaal (inzonderheid CAO nrs. 51 en 82), maar de Gewesten worden bevoegd voor de inhoudelijke vereisten die niet in cao 51 en 82 vastliggen, voor de terugbetaling van outplacementkosten aan de bedrijven en voor het opleggen van sancties aan werkgevers bij gebrek aan outplacement.

<sup>12</sup> Elke eventuele beslissing betreffende het oprichten van nieuwe doelgroepen zal zolang in de Ministerraad worden genomen.



### 3.1.5. Autres

— Congé-éducation payé et apprentissage industriel: communautarisation de l'apprentissage industriel et régionalisation du congé-éducation payé. En matière de congé-éducation payé, les Régions devront conclure un accord de coopération avec les Communautés pour l'organisation et la reconnaissance des formations.

— Transfert des conditions et du financement de l'interruption de carrière dans le secteur public: régionalisation de l'interruption de carrière pour la fonction publique locale, provinciale, communautaire et régionale, ainsi que dans l'enseignement, à l'exclusion des agents contractuels de l'enseignement qui relèvent du crédit-temps.

— Migration économique: régionalisation du pouvoir réglementaire concernant les permis de travail A et B ainsi que de la carte professionnelle pour travailleurs indépendants. Le travailleur qui obtient un permis de travail A dans une des Régions peut travailler dans les deux autres Régions sur base de ce même permis. Le travailleur indépendant qui a obtenu une carte professionnelle dans une Région ne peut pas établir le siège de son activité dans une autre Région mais peut y exercer son activité.

— Transfert de programmes:

- conventions de premier emploi dans le cadre des projets globaux: aux Communautés et aux Régions;
- bonus de démarrage et de stage pour les stagiaires issus de l'enseignement en alternance: aux Régions;
- complément de reprise du travail pour les chômeurs âgés et les familles monoparentales: aux Régions;
- autres programmes fédéraux d'économie sociale: aux Régions.

— Travail intérimaire:

- toutes les dispositions du droit du travail régissant le travail intérimaire restent fédérales;
- les Régions et les Communautés deviennent compétentes pour permettre le travail intérimaire dans leur secteur public respectif et le secteur local et les Régions pour recourir au travail intérimaire dans le cadre des trajets de mise au travail.

### 3.1.6. Réorganisation de la structure de gestion de l'ONEm

— Afin de garantir une bonne coopération entre l'ONEm et les services régionaux pour l'emploi et

### 3.1.5. Overige

— Betaald educatief verlof en industrieel leerlingwezen: het leerlingenwezen gaat naar de Gemeenschappen, en het betaald educatief verlof gaat naar de Gewesten. Met betrekking tot het betaald educatief verlof zullen de Gewesten met de Gemeenschappen een samenwerkingsakkoord moeten sluiten om de opleidingen te organiseren en te erkennen.

— Overheveling van de voorwaarden en financiering voor loopbaanonderbreking in de openbare sector: regionalisering van de loopbaanonderbreking voor het lokale, provinciale, communautaire en regionale openbaar ambt, alsook in het onderwijs, met uitsluiting van contractuele personeelsleden die onder het tijdskrediet vallen.

— Economische migratie: regionalisering van de regelgevende bevoegdheid voor arbeidskaarten A en B en de beroepskaart voor zelfstandigen. De werknemer die een arbeidskaart A in een van de Gewesten krijgt, kan op basis van diezelfde vergunning eveneens in de twee andere gewesten werken. De zelfstandige die in één gewest een beroepskaart heeft gekregen kan zijn activiteit niet in een ander gewest vestigen, maar er wel zijn activiteit uitoefenen.

— Overheveling van programma's:

- startbaanovereenkomsten in kader van globale projecten: naar de Gemeenschappen en Gewesten;
- start- en stagebonus voor de stagiaires uit het alternerend onderwijs: naar de Gewesten;
- werkhervattingstoelage voor oudere werklozen en eenoudergezinnen: naar de Gewesten;
- overige federale programma's sociale economie: naar de Gewesten.

— Uitzendarbeid:

- alle arbeidsrechtelijke bepalingen die de uitzendarbeid regelen blijven federaal;
- de Gewesten en de Gemeenschappen worden bevoegd om uitzendarbeid in hun respectievelijke overheidsdiensten en lokale besturen toe te staan, en de Gewesten worden bevoegd om in het kader van tewerkstellingstrajecten op uitzendarbeid een beroep te doen.

### 3.1.6. Reorganisatie van de beheersstructuur van de RVA

— Rekening houdende met de nieuwe bijkomende bevoegdheden van de Gewesten zal de beheersstructuur

compte tenu des nouvelles compétences des Régions, la structure de gestion de l'ONEm sera adaptée.

À cette fin, chaque Région participera, en la personne d'un représentant du service régional pour l'emploi, aux réunions du comité de gestion de l'ONEm.

### 3.1.7. Financement

Voir Partie I. Chapitre 4 relatif à la loi spéciale de financement.

## 3.2 Soins de santé et d'aide aux personnes

NB: Les politiques listées ci-dessous seront communautarisées. Dans la mesure où les compétences impliquent, pour les personnes, des obligations ou des droits à une intervention ou une allocation, ou lorsqu'il s'agit d'institutions bicommunautaires, l'autorité compétente en Région de Bruxelles-Capitale sera la Commission communautaire commune. De plus, l'accord de la Saint-Quentin pourra être appliqué.

### 3.2.1. Création d'un Institut pour garantir des réponses concertées aux grands défis en soins de santé

Un institut sera créé dans le but de garantir des réponses concertées aux grands défis, notamment budgétaires, à rencontrer en ce qui concerne l'avenir des soins de santé (vieillesse, métiers en pénurie dans ce domaine, évolutions technologiques, évolutions sociétales, maladies environnementales, etc.).

Cet institut fera office de lieu permanent et interfédéral de concertation entre les ministres compétents en matière de santé. Il sera chargé de définir une vision prospective commune et une politique de soins durable.

Il s'appuiera, entre autres, pour ce faire, sur les études menées par le Comité d'étude sur le vieillissement et par le Centre fédéral d'expertise des soins de santé. Il reprendra les missions du Centre du cancer.

Sa composition et son financement seront définis par accord de coopération. Cet institut sera créé au départ de structures existantes afin d'en limiter strictement l'impact budgétaire.

van de RVA worden aangepast om een vlotte samenwerking tussen de RVA en de Gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling te garanderen.

Daartoe zal elk Gewest deelnemen aan de vergaderingen van het beheerscomité van de RVA via een vertegenwoordiger van de Gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling.

### 3.1.7. Financiering

Zie het hoofdstuk met betrekking tot de bijzondere financieringswet.

## 3.2 Gezondheidszorg en hulp aan personen

NB: De onderstaande beleidsdomeinen zullen gemeenautariseerd worden. In zoverre de bevoegdheden — voor wat personen betreft — verplichtingen of rechten op een tegemoetkoming of toelage inhouden, of in de mate dat het om bicommunautaire instellingen gaat, zal in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de bevoegde overheid zijn. Men zal daarenboven desgewenst het "accord Saint-Quentin" kunnen toepassen.

### 3.2.1. Oprichting van een instituut om overlegde antwoorden op de grote uitdagingen inzake de gezondheidszorg te waarborgen

Er zal een instituut worden opgericht dat een overlegd antwoord zal geven op de grote, onder meer budgettaire, uitdagingen met betrekking tot de toekomst van de gezondheidszorg (vergrijzing, knelpuntberoepen in dat domein, technologische ontwikkeling, maatschappelijke ontwikkelingen, leefmilieuaandoeningen, enz.).

Dit instituut zal de permanente en interfederale ontmoetingsplaats vormen voor het overleg tussen de voor gezondheid bevoegde ministers, en zal tot taak hebben een gemeenschappelijke en toekomstgerichte visie en een duurzaam gezondheidsbeleid te definiëren.

Het zal zich daarvoor onder andere steunen op de studies van het Studiecomité voor de vergrijzing en van het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg. Het zal de opdrachten van het Kankercentrum overnemen.

Een samenwerkingsakkoord zal zijn samenstelling en financiering regelen. Dit instituut zal van de bestaande structuren vertrekken teneinde de budgettaire weerslag strikt te beperken.

Les missions et la composition actuelles du Conseil général de l'INAMI ainsi que le fonctionnement de la Conférence interministérielle santé resteront inchangés.

### 3.2.2. Les missions essentielles du fédéral

La solidarité interpersonnelle implique l'égalité d'accès pour tous aux soins de santé remboursés, en garantissant le libre choix du patient, conformément au principe européen de la libre circulation des personnes. Le patient paiera le même prix pour un même produit ou une même prestation, quel que soit l'endroit en Belgique où ce soin lui est prodigué.

Pour garantir qu'il en sera bien ainsi, c'est l'autorité fédérale qui exerce la tutelle sur l'INAMI.

L'autorité fédérale reste également compétente pour la politique de crise dans l'éventualité où une pandémie aiguë nécessiterait des mesures urgentes.

### 3.2.3. Le transfert de compétences aux entités fédérées

#### a. Homogénéisation de la politique en matière d'aide aux personnes handicapées

Les aides à la mobilité seront transférées aux entités fédérées.

L'allocation d'aide aux personnes âgées sera communautarisée (à Bruxelles, elle sera transférée à la Cocom).

#### b. Homogénéisation de la politique hospitalière:

Les Communautés seront compétentes pour définir les normes auxquelles les hôpitaux, ainsi que les services, programmes de soins, fonctions... hospitaliers doivent répondre pour être agréés, étant entendu que:

— la programmation reste de compétence fédérale, des accords bilatéraux asymétriques pouvant néanmoins être conclus lorsqu'une Communauté le souhaite;

— le financement des hôpitaux<sup>14</sup> reste de compétence fédérale, de même que les règles relatives à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux;

<sup>14</sup> Hors A1 et A3, voir plus loin. (page suivante)

De huidige opdrachten en samenstelling van de Algemene raad van het RIZIV en de werking van de interministeriële conferentie Gezondheid zullen ongewijzigd blijven.

### 3.2.2. De federale kerntaken

De interpersoonlijke solidariteit houdt in dat er een gelijke toegang is voor allen tot de terugbetaalde gezondheidszorg, waarbij de vrije keuze van de patiënt gegarandeerd wordt, conform het Europese principe van vrij verkeer van personen. De patiënt zal eenzelfde prijs betalen voor eenzelfde product of prestatie, ongeacht waar in België hij deze gezondheidszorg geniet.

Om dat te waarborgen is het de federale overheid die de voorgedij over het RIZIV uitoefent.

De federale overheid blijft tevens bevoegd voor het crisisbeleid wanneer een acute pandemie dringende maatregelen vereist.

### 3.2.3. De overdracht van bevoegdheden aan de deelstaten

#### a. Homogenisering van het beleid inzake de hulp aan personen met een handicap

De mobiliteitshulpmiddelen worden aan de deelstaten overgedragen.

De tegemoetkoming hulp aan bejaarden wordt aan de gemeenschappen overgedragen (in Brussel zal de GGC die bevoegdheid krijgen).

#### b. Homogenisering van het ziekenhuisbeleid:

De Gemeenschappen zullen bevoegd zijn om de normen te definiëren waaraan de ziekenhuizen en de diensten, de zorgprogramma's, ziekenhuisdiensten, enz. moeten beantwoorden om erkend te worden, met dien verstande dat:

— de programmatie een federale bevoegdheid blijft, maar waarbij er asymmetrische bilaterale overeenkomsten kunnen worden gesloten als een Gemeenschap dat wenst;

— de financiering van de ziekenhuizen een federale bevoegdheid blijft<sup>13</sup>, evenals de regels met betrekking tot het vastleggen en de verrekening van het budget van de financiële middelen van de ziekenhuizen;

<sup>13</sup> Behalve voor wat betreft A1 en A3 van de BFM — zie verder.

— on vérifiera que les normes d'agrément édictées par les Communautés n'ont pas d'impact négatif sur les budgets fédéraux, à défaut d'accord bilatéral;

— les normes qualitatives de référence sont celles édictées par l'Union européenne.

Les éléments A1 et A3 du budget des hôpitaux (BMF) seront transférés. Une dotation annuelle sera prévue dans la loi de financement. Cette dotation sera composée de deux parties: une partie extinctive, calculée chaque année en fonction des engagements déjà pris (pendant 33 ans), et un montant à convenir pour les nouveaux investissements qui seront consentis dans le futur. Pour ces nouveaux investissements, les clés de répartition entre entités seront actualisées de façon à correspondre aux dépenses réelles d'investissements de tous les hôpitaux, y compris académiques. Le calcul concret sera réalisé par un groupe de travail technique qui sera composé de fonctionnaires de l'autorité fédérale, service comptabilité des hôpitaux, et des entités fédérées.

Des accords bilatéraux de reconversion de lits hospitaliers pourront par ailleurs être conclus entre l'autorité fédérale et une Communauté qui souhaite promouvoir la prise en charge en dehors de l'hôpital, en ce qui concerne en particulier le secteur des soins de santé mentale ou la politique des personnes âgées.

c. Homogénéisation de la politique des personnes âgées et soins long care

— La compétence complète (y compris la fixation du prix réclamé aux résidents) en matière de maisons de repos, maisons de repos et soins, centres de soins de jour, centres de court séjour, services G isolés et services Sp isolés sera intégralement transférée aux Communautés.

— Les conventions de revalidation suivantes seront transférées aux entités fédérées: ORL, psy, toxicomanes, malentendants, déficiences visuelles, rééducation psycho-sociale pour adultes, rééducation fonctionnelle pour les troubles précoces des interactions parents-enfants, autisme, établissements de rééducation pour enfants présentant une pathologie médico-psychologique grave, établissements de rééducation motrice.

d. Homogénéisation des soins de santé mentale:

— Les plateformes de soins de santé mentale sont transférées aux entités fédérées.

*overlegplatform*

— men zal verifiëren dat de door de Gemeenschappen uitgevaardigde erkenningsnormen geen negatieve impact hebben op de federale budgetten, behalve in geval van bilateraal akkoord;

— de kwalitatieve referentienormen die door de Europese Unie worden vastgesteld zijn van toepassing.

De onderdelen A1 en A3 van het ziekenhuisbudget (BFM) zullen worden overgeheveld. Een jaarlijkse dotatie zal voorzien worden in de financieringswet. Deze dotatie zal uit twee delen bestaan: een uitdovend deel dat jaarlijks wordt berekend ten belope van de reeds aangegane engagementen (gedurende 33 jaar), en een nog af te spreken bedrag voor de nieuwe toekomstige en toegestane investeringen. Voor deze nieuwe investeringen zullen de verdeelsleutels tussen de deelstaten worden geactualiseerd zodat ze overeenstemmen met de werkelijke investeringsuitgaven van alle ziekenhuizen, met inbegrip van de universitaire ziekenhuizen. Een technische werkgroep, samengesteld uit ambtenaren van de federale overheid, dienst boekhoudingen van de ziekenhuizen en van de deelstaten, zal de concrete berekening maken.

Een Gemeenschap die de tenlasteneming buiten het ziekenhuis wil bevorderen, in het bijzonder met betrekking tot de geestelijke gezondheidszorgsector of het ouderenbeleid, zal bovendien met de federale overheid bilaterale akkoorden in verband met de reconversie van ziekenhuisbedden kunnen sluiten.

c. Homogenisering van het ouderenbeleid en "long care"-zorgen

— De volledige bevoegdheid (inclusief de prijsbepaling voor de bewoners) inzake rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen, centra voor dagverzorging, centra voor kort verblijf, geïsoleerde G-diensten en Sp-diensten zal integraal aan de Gemeenschappen worden overgedragen.

— De volgende revalidatieovereenkomsten zullen naar de deelstaten worden overgeheveld: NOK, PSY, verslaafden, slechthorenden, gezichtsstoornissen, psychosociale revalidatie voor volwassenen, functionele revalidatie vroegtijdige stoornissen interactie ouders-kinderen, autisme, revalidatie-instellingen voor kinderen met een ernstige medisch-psychologische aandoening, instellingen voor motorische revalidatie.

d. Homogenisering van de geestelijke gezondheidszorg:

— De overlegplatforms geestelijke gezondheidzorg worden aan de deelstaten overgedragen.

— La compétence complète en matière de maisons de soins psychiatriques (MSP) et d'initiatives d'habitation protégée (IHP) sera transférée aux Communautés.

#### e. Homogénéisation de la politique de prévention

— Seules les entités fédérées peuvent prendre des initiatives en matière de prévention. Si ces actions de prévention supposent la participation des prestataires de soins par l'intermédiaire d'actes remboursables (par exemple des honoraires de dépistage ou les honoraires pour l'administration d'un vaccin), ces prestations pourront être honorées par l'INAMI. Ces accords peuvent être conclus avec l'INAMI de manière asymétrique.

— Les moyens que le fédéral affecte actuellement à la prévention seront transférés, de même que le Fonds de lutte contre les assuétudes.

#### f. Organisation des soins de santé de première ligne

— Le soutien aux métiers de la santé de première ligne et l'organisation des soins de première ligne (fonds Impulseo, cercles de médecins généralistes, Réseaux Locaux Multidisciplinaires (RLM), Services Intégrés de Soins à Domicile (SISD), actions de prévention menées par les dentistes...) seront transférés aux entités fédérées.

— Les réseaux palliatifs et les équipes multidisciplinaires palliatives seront transférés aux entités fédérées.

#### 3.2.4. Accords de coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées

Les matières suivantes seront réglées par un accord de coopération:

a. La composition et le financement de l'Institut mentionné au point 3.2.1.

b. la gestion et l'utilisation d'eHealth ainsi que la transmission des connaissances et des informations.

Le principe qui s'applique ici est celui d'une obligation réciproque et inconditionnelle de partager les informations disponibles, dans le respect des droits du patient et de la loi sur la protection de la vie privée. eHealth sera dès lors cofinancé par le fédéral et les entités fédérées.

— De volledige bevoegdheid inzake de psychiatrische verzorgingstehuizen (PVT) en de initiatieven Beschut Wonen (BeWo) wordt naar de Gemeenschappen overgeheveld.

#### e. Homogenisering van het preventiebeleid

— Alleen de deelstaten kunnen preventie-initiatieven nemen. Als die preventieve acties de medewerking vragen van zorgverstrekkers door middel van terugbetaalde prestaties (bv. screeningshonoraria of het honorarium voor het toedienen van een vaccin) dan kunnen die prestaties vanuit het RIZIV worden gehonoreerd. Dit kan op asymmetrische wijze met het RIZIV worden overeengekomen.

— De middelen die momenteel federaal worden ingezet voor preventie worden overgedragen, alsook het Fonds ter bestrijding van verslavingen.

#### f. Organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg

— De ondersteuning van de gezondheidszorgberoepen van de eerste lijn en de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg (Impulseofonds, Huisartsenkringen, Lokaal Multidisciplinaire netwerken (LMN), Geïntegreerde Diensten Thuiszorg (GDT), preventieacties door tandartsen...) worden aan de deelstaten overgedragen.

— De palliatieve netwerken en de palliatieve multidisciplinaire teams worden aan de deelstaten overgedragen.

#### 3.2.4. Samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de deelstaten

Volgende materies zullen in een samenwerkingsakkoord geregeld worden:

a. De samenstelling en de financiering van het in punt 3.2.1. bedoelde instituut.

b. Het beheer en het gebruik van eHealth en de kennis- en informatieoverdracht.

Het principe daarbij is een wederzijdse en onvoorwaardelijke verplichting tot uitwisseling van beschikbare informatie met respect voor de rechten van de patiënt en de wet voor de bescherming van de persoonlijke levensfeer. Bijgevolg zullen de federale overheid en de deelstaten eHealth cofinancieren.

c. les modalités de respect des engagements internationaux en rapport avec la politique de santé:

Le principe est que l'autorité fédérale organise la concertation nécessaire à ce sujet lorsque rien n'est encore prévu dans les structures de concertation existantes (COORMULTI).

d. les modalités de contingentement des métiers de la santé:

La compétence relative à la définition de sous-quotas est transférée aux Communautés.

e. les modalités d'adaptation et d'évaluation de l'AR n° 78.

Les entités fédérées sont compétentes pour agréer les prestataires de soins dans le respect des conditions d'agrément déterminées par le fédéral.

f. la manière dont est organisée la concertation entre les autorités concernées sur les accords sociaux pour les métiers de la santé.

L'autorité fédérale organise une concertation avec les entités fédérées avant de conclure des accords sociaux dans les "secteurs fédéraux" (et, de même, les entités fédérées se concertent préalablement avec le fédéral).

g. le mode de gestion et de financement du Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE)

### 3.2.5. Financement

Voir chapitre 4, partie I, relatif à la loi spéciale de financement.

## 3.3 Allocations familiales

— Le droit aux allocations familiales sera consacré dans la Constitution.

### 3.3.1. Transfert des allocations familiales

— Transfert des allocations familiales, des allocations de naissance et des primes d'adoption aux Communautés. À Bruxelles, c'est la COCOM qui sera compétente à l'exclusion des deux Communautés.

— Préalablement au transfert, la différence entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants sera gommée.

c. De nalevingsmodaliteiten van internationale verplichtingen i.v.m. het gezondheidsbeleid:

Het principe daarbij is dat de federale overheid hieromtrent het nodige overleg organiseert wanneer de bestaande overlegstructuren (COORMULTI) hier nog niet in voorzien.

d. De contingeringsmodaliteiten van de gezondheidszorgberoepen:

De bevoegdheid inzake de subquota wordt aan de Gemeenschappen overgedragen.

e. De aanpassings- en evaluatiemodaliteiten van het KB nr. 78:

De deelstaten worden bevoegd om de zorgverstrekkers te erkennen, met naleving van de door de federale overheid bepaalde erkenningsvoorwaarden.

f. De wijze waarop het overleg tussen de betrokken overheden m.b.t. de sociale akkoorden voor de gezondheidszorgberoepen wordt georganiseerd.

De federale overheid organiseert een overleg met de deelstaten vooraleer zij sociale akkoorden in de zogenaamde "federale sectoren" afsluit (en, insgelijks, overleggen de deelstaten vooraf met de federale overheid).

g. De wijze waarop het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE) wordt bestuurd en gefinancierd.

### 3.2.5. Financiering

Zie het hoofdstuk betreffende de bijzondere financieringswet.

## 3.3 Gezinsbijslagen

— Het recht op kinderbijslag wordt vastgelegd in de Grondwet.

### 3.3.1. Overheveling gezinsbijslagen

— Overheveling kinderbijslag, geboortepremies en adoptiepremies naar de Gemeenschappen. In Brussel is de GGC bevoegd, met uitsluiting van de twee Gemeenschappen.

— Vóór de overheveling wordt het verschil tussen loontrekkenden en zelfstandigen weggewerkt.

— Pendant une période de transition, les Communautés et la Cocom qui le souhaitent pourront faire appel aux actuelles institutions de paiement pour continuer à assurer, contre rémunération, la gestion administrative et le paiement des allocations familiales.

### 3.3.2. Financement

Voir partie LSF pour le détail du transfert des moyens

— Le gouvernement fédéral pourra, sur proposition des partenaires sociaux, affecter une partie de l'enveloppe bien-être à la majorité de l'enveloppe globale "allocations familiales" attribué aux Communautés si ceux-ci constatent que le taux de scolarisation des jeunes dans l'enseignement supérieur a augmenté significativement entre 2012 et l'année en cours.

### 3.3.3. Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC)

— Suppression du FESC. Répartition de ses moyens entre les Communautés.

## 3.4 Justice

### 3.4.1. Organisation et fonctionnement de la Justice

— L'article 144 de la Constitution sera adapté afin qu'y soit consacré le principe selon lequel le Conseil d'État et, le cas échéant des tribunaux administratifs fédéraux puissent aussi se prononcer sur les effets en droit privé d'une annulation. Les modalités de mise en œuvre seront discutées et adoptées, simultanément à la révision de l'article 144 de la Constitution.

— Arrondissement judiciaire de BHV: voir le chapitre 2 de la Partie I.

### 3.4.2. Politique de poursuites et application des peines

— Les entités fédérées, via un ministre délégué par le gouvernement de l'entité fédérée, jouiront d'un droit d'injonction positive dans les matières relevant de leurs compétences. Le ministre délégué de l'entité fédérée adressera sa demande au ministre fédéral de la Justice qui en assurera l'exécution immédiate.

— Tijdens een overgangperiode zullen de Gemeenschappen en de GGC desgewenst een beroep kunnen doen op de huidige betalingsinstellingen om, tegen betaling, het administratieve beheer en de uitbetaling van de kinderbijlagen te blijven verzekeren.

### 3.3.2. Financiering

Zie deel BFW voor de details van de middelenoverdracht.

— De federale regering zal, op voorstel van de sociale partners, een deel van de welvaartsenveloppe aan de verhoging van de aan de Gemeenschappen toegekende globale enveloppe "kinderbijlagen" kunnen toewijzen indien de sociale partners vaststellen dat de scholingsgraad van de jongeren in het hoger onderwijs tussen 2012 en het lopende jaar betekenisvol toegenomen is.

### 3.3.3. Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten (FCUD)

— Opheffing van het FCUD. De middelen worden over de Gemeenschappen verdeeld.

## 3.4 Justitie

### 3.4.1. Organisatie en werking van justitie

— Artikel 144 van de grondwet zal worden aangepast om er in te bekrachtigen dat de Raad van State en federale administratieve rechtbanken waarvoor dit relevant is zich ook over de privaatrechtelijke gevolgen van een vernietiging kunnen uitspreken. De uitvoeringsregels zullen gelijktijdig met de herziening van artikel 144 van de grondwet worden besproken en gestemd.

— Gerechtelijk arrondissement BHV: zie specifieke hoofdstuk.

### 3.4.2. Vervolgingsbeleid en strafuitvoering

— De deelstaten zullen, via een door de deelstaatregering afgevaardigde minister, over een positief injunctierecht beschikken voor de materies waarvoor zij bevoegd zijn. De afgevaardigde minister van de deelstaat zal zijn aanvraag aan de federale minister van Justitie bezorgen die haar onmiddellijk zal laten uitvoeren.

— Dans les matières relevant de leurs compétences, les entités fédérées concluront avec l'autorité fédérale, un accord de coopération qui portera sur:

- la politique de poursuites du ministère public et l'établissement de directives en matière de politique criminelle;
- la formalisation de la représentation des entités fédérées au sein du Collège des procureurs généraux;
- la note-cadre Sécurité intégrale et le plan national de sécurité.

— Tribunaux d'application des peines: implication des Communautés par la participation des directeurs généraux des Maisons de Justice au comité de sélection des assessesurs.

— Maisons de Justice:

Communautarisation de l'organisation et des compétences relatives à l'exécution des peines, à l'accueil aux victimes, à l'aide de première ligne et aux missions subventionnées. Un accord de coopération sera conclu entre l'État fédéral et les entités fédérées, chacun dans les matières qui relèvent de ses compétences, pour organiser le partenariat.

#### 3.4.3. Droit sanctionnel de la jeunesse

— Communautarisation (COCOM à Bruxelles) des matières suivantes:

- définition de la nature des mesures pouvant être prises à l'égard de mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction;
- règles de dessaisissement;
- règles de placement en établissement fermé;
- les établissements fermés, selon des modalités à déterminer.

3.5 Transfert des compétences dans d'autres domaines

#### 3.5.1. Mobilité et sécurité routière

Le Code de la route reste de compétence fédérale, à l'exception du transfert aux Régions:

- de la détermination des limites de vitesse sur la voie publique, sauf sur les autoroutes;
- de la réglementation en matière de placement de la signalisation routière (conformément au 1<sup>er</sup> paquet);

— In de materies die tot hun bevoegdheden behoren zullen de deelstaten met de federale Staat een samenwerkingsakkoord sluiten dat betrekking zal hebben op:

- het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie en het opstellen van richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid;
- het formaliseren van de vertegenwoordiging van de deelstaten in het College van procureurs-generaal;
- de kadernota Integrale veiligheid en het Nationaal veiligheidsplan.

— Strafvuitvoeringsrechtbanken: betrokkenheid van de Gemeenschappen door de deelname van de directeurs-generaal van de Justitiehuzen aan het selectiecomité van de assessoren.

— Justitiehuzen:

Communautarisering van de organisatie en de bevoegdheden m.b.t. strafvuitvoering, slachtofferonthaaf, eerstelijnsbulp en betoelaagde opdrachten. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de deelstaten zal, ieder voor wat zijn bevoegdheden betreft, gesloten worden om het partnership te organiseren.

#### 3.4.3. Jeugdsanctierecht

— Communautarisering (GGC in Brussel) van de volgende materies:

- het bepalen van de aard van de maatregelen ten aanzien van de minderjarigen die een als strafbaar omschreven feit hebben gepleegd;
- de regels inzake de uithandengeving;
- de regels inzake de plaatsing in een gesloten instelling;
- de gesloten instellingen, volgens nader te bepalen uitvoeringsregels.

3.5 Bevoegdheidsoverdracht in andere beleidsdomeinen

#### 3.5.1. Mobiliteit en verkeersveiligheid

Het verkeersreglement blijft een federale bevoegdheid, behalve de overheveling naar de Gewesten van:

- de snelheidsbepeningen op de openbare weg, uitgezonderd de autosnelwegen;
- de regelgeving inzake het plaatsen van verkeersstekens (overeenkomstig het 1<sup>o</sup> pakket);



- de la réglementation en matière de sûreté de chargement et de masse maximale autorisée et des masses entre les essieux des véhicules sur la voie publique;
- de la réglementation relative au transport dangereux et exceptionnel (selon des modalités à déterminer afin d'assurer la coordination des procédures entre Régions);
- du contrôle des règles du Code de la route qui sont régionalisées en ce compris la fixation des sanctions administratives et pénales. La fixation de ces sanctions ne porte pas atteinte aux prérogatives de la police, du parquet, et des cours et tribunaux. Des fonctionnaires régionaux pourront être habilités à contrôler l'application des règles régionales (cf. art. 11 de la loi spéciale du 8 août 1980).

La tutelle des Régions sur les règlements complémentaires en matière de sécurité routière est confirmée.

La prise en compte de l'avis des Régions sera renforcée en ce qui concerne les modifications au Code de la route. Si une des Régions rend un avis défavorable sur les propositions fédérales, une concertation sera organisée entre le fédéral et les Régions via la Conférence Interministérielle. À défaut d'accord, la décision finale revient au gouvernement fédéral.

Par ailleurs, les Régions pourront proposer d'initiative des modifications au Code de la route. Si ces propositions font consensus, après concertation entre les Régions et le fédéral, elles seront adoptées et incluses dans le Code de la route.

— Actualisation de l'accord de coopération du 17 juin 1991, concernant les routes dépassant les limites d'une Région, qui sera notamment élargi à d'autres aspects de la mobilité interrégionale et en particulier en matière de sécurité routière.

— Transfert aux Régions du Fonds de sécurité routière. Les moyens afférents aux compétences qui demeureront du ressort de l'autorité fédérale resteront au niveau fédéral. Les autres moyens seront transférés aux Régions.

— Transfert des compétences de l'IBSR aux Régions. Un accord de coopération entre les Régions, auquel sera associée l'autorité fédérale, permettra d'organiser, le long des autoroutes, des actions nationales de sensibilisation destinées au grand public.

- de regelgeving inzake de beveiliging van de lading en de hoogst toegelaten massa en de massa's over de assen van de voertuigen op de openbare weg;
- de regelgeving met betrekking tot het gevaarlijk en uitzonderlijk vervoer (volgens nader te bepalen regels teneinde de coördinatie van de procedures tussen de Gewesten te verzekeren);
- de handhaving van de geregionaliseerde regels van het verkeersreglement, met inbegrip van het bepalen van administratieve en strafrechtelijke sancties. Het bepalen van deze sancties doet geen afbreuk aan de prerogatieven van de politie, het parket en van de rechtbanken en hoven. Gewestelijke ambtenaren zullen bevoegd kunnen zijn om op de toepassing van de gewestelijke regels toe te zien (zie artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

De voorgedij van de Gewesten over de aanvullende regelgeving inzake verkeersveiligheid wordt bevestigd.

Men zal meer rekening houden met het advies van de Gewesten met betrekking tot de wijzigingen aan het verkeersreglement. Indien een gewest een negatief advies geeft over de federale voorstellen, zal er een overleg tussen de federale Staat en de Gewesten worden georganiseerd via de interministeriële conferentie. Bij gebrek aan een akkoord, neemt de federale regering de uiteindelijke beslissing.

Anderzijds zullen de Gewesten op eigen initiatief voorstellen kunnen doen om de regels van het verkeersreglement te wijzigen. Indien de Gewesten en de federale Staat het, na overleg, over deze wijzigingen eens zijn, zullen ze worden goedgekeurd en in het verkeersreglement worden ingevoegd.

— Update van het samenwerkingsakkoord van 17 juni 1991 betreffende de wegen die Gewestgrenzen overschrijden, dat met name tot andere aspecten van de intergewestelijke mobiliteit en inzonderheid inzake verkeersveiligheid zal worden uitgebreid.

— Overheveling naar de Gewesten van het Verkeersveiligheidsfonds. De middelen die verband houden met bevoegdheden die federaal blijven, blijven op federaal niveau. De overige middelen worden naar de Gewesten overgedragen.

— Overheveling van de bevoegdheden van het BIVV naar de Gewesten. Door middel van een samenwerkingsakkoord tussen de Gewesten, waarbij de federale overheid wordt betrokken, zullen op de autosnelwegen nationale bewustmakingsacties naar het brede publiek kunnen worden gevoerd.

— Transfert aux Régions de la fixation des normes de l'infrastructure routière et du contrôle des normes techniques des véhicules.

— Transfert aux Régions du contrôle technique des véhicules, de l'homologation des radars et autres instruments liés aux compétences régionales. Le niveau fédéral restera compétent pour les normes de produit et l'immatriculation des véhicules. Il est entendu que chaque citoyen peut procéder au contrôle technique de son véhicule dans un centre de contrôle de la Région de son choix quel que soit son lieu de domicile.

— Régionalisation de la formation à la conduite, des autoécoles et des centres d'examen (le permis de conduire restera fédéral). Il est entendu:

- qu'une auto-école qui est reconnue dans une Région peut également opérer dans les autres Régions;
- que la régionalisation de la formation à la conduite ne porte pas préjudice aux initiatives visant à enseigner le permis de conduire dans les écoles;
- que chaque citoyen peut suivre la formation à la conduite dans une auto-école de la Région de son choix, quel que soit le lieu de son domicile;
- que chaque citoyen peut passer l'examen dans un centre d'examen de la Région de son choix, quel que soit le lieu de son domicile.

— Transfert aux Régions de la réglementation et du contrôle de la navigation intérieure, y compris le pouvoir de police (article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980).

— Représentants des Régions dans les CA des entités du groupe SNCB.

— Après que le fédéral ait adopté un plan d'investissement pluriannuel doté de financements suffisants et respectant la clé 60/40, les Régions pourront apporter un financement additionnel pour l'aménagement, l'adaptation ou la modernisation des lignes de chemin de fer. Ce financement additionnel des Régions devra respecter une proportionnalité par rapport au financement fédéral. Cette proportionnalité sera fixée par un accord de coopération obligatoire entre le fédéral et la ou les Régions concernées; lequel conditionnera donc le financement additionnel régional.

— Au sein de la SNCB sera créée une structure dans laquelle les trois Régions et le fédéral seront représentés pour gérer ensemble l'exploitation du Réseau Express Régional (RER) de la SNCB.

— De normering van de verkeersinfrastructuur en de controle op de technische normering van de voertuigen worden naar de Gewesten overgeheveld.

— De technische keuring van voertuigen, homologatie van radars en andere instrumenten die gelinkt zijn met de Gewestelijke bevoegdheden worden naar de Gewesten overgeheveld. Het federaal niveau blijft bevoegd voor de productnormen en de inschrijving van de voertuigen. Er wordt afgesproken dat elke burger zijn voertuig in een keuringscentrum van het Gewest van zijn keuze kan laten keuren, ongeacht zijn verblijfplaats.

— De rijopleiding, de rij scholen en de examencentra worden geregionaliseerd (rijbewijs blijft federaal). Er wordt afgesproken dat:

- een rij school die in een Gewest erkend is eveneens in de andere Gewesten werkzaam kan zijn;
- de regionalisering van de rijopleiding geen afbreuk doet aan de initiatieven voor rijbewijsslessen op school;
- elke burger een rijopleiding in een rij school van het Gewest van zijn keuze kan volgen, ongeacht zijn verblijfplaats;
- elke burger zijn examen in een examencentrum van het Gewest van zijn keuze kan afleggen, ongeacht zijn verblijfplaats.

— De regelgeving en de controle op de binnenscheepvaart gaan naar de Gewesten, inclusief de bevoegdheid van de politie (artikel 11 bijzondere wet 8 augustus 1980).

— Vertegenwoordigers van de Gewesten in de raden van bestuur van de entiteiten van de NMBS-Groep

— Nadat de federale overheid een meerjaren investeringsplan heeft goedgekeurd dat in voldoende financiering voorziet en de 60/40-sleutel respecteert, zullen de Gewesten voor een bijkomende financiering kunnen zorgen voor de aanleg, aanpassing of modernisering van de spoorlijnen. Deze bijkomende gewestelijke financiering zal een evenredigheid ten aanzien van de federale financiering moeten naleven. Deze evenredigheid zal door een verplicht samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en het (de) betrokken Gewest(en) moeten worden vastgelegd. Dat samenwerkingsakkoord zal dus de voorwaarde vormen voor de bijkomende gewestelijke financiering.

— Binnen de NMBS zal een structuur worden opgericht waarin de drie Gewesten en de federale overheid vertegenwoordigd zijn en die het geheel van de uitbating van het Gewestelijk Expresnet (GEN) zal beheren.

— Mobilité interrégionale autour de Bruxelles: Au sein de la communauté métropolitaine créée par la loi spéciale se tiendra la concertation entre les trois Régions relative à la mobilité, à la sécurité routière et les travaux routiers, de, vers et autour de Bruxelles. Le fait de fermer ou de rendre inutilisables les accès et sorties du ring fera l'objet d'une concertation préalable.

### 3.5.2. Autres domaines

Il y a un transfert de compétences dans les domaines suivants:

- Politique économique et industrielle
- Énergie
- Agriculture
- Urbanisme, logement et aménagement du territoire
- Administration locale
- Autres

### VOIR TABLEAU ANNEXE I/3.5.2

### 3.5.3. Dépenses fiscales transférées

Matières pour lesquelles les Régions auront à l'avenir la compétence exclusive et pour lesquelles les dépenses seront transférées:

- réductions ou des crédits d'impôts afférents à la maison d'habitation réduction et
- crédits d'impôt pour les dépenses de sécurisation contre le vol ou l'incendie d'une habitation;
- réductions ou crédits d'impôts relativement aux dépenses faites pour l'entretien et la restauration de propriétés classées;
- dépenses fiscales titres services, dépenses fiscales économie d'énergie.;
- réduction d'impôt — Politique des grandes villes (rénovation d'habitations);
- réduction d'impôts — Rénovation habitations à loyer social.

Remarque:

En ce qui concerne les réductions d'impôts et autres avantages (exemple, la bonification d'intérêt en matière de prêt vert) pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation, ainsi qu'en matière de réductions sur facture pour véhicules propres, les Régions disposent déjà actuellement des compétences pour mettre en œuvre leurs politiques; un transfert de compétence n'est donc pas nécessaire.

— Intergewestelijke mobiliteit rond Brussel: binnen de door de bijzondere wet opgerichte hoofdstedelijke gemeenschap zullen de drie Gewesten met elkaar overleggen over de mobiliteit, de verkeersveiligheid en de wegenwerken vanuit, naar en rond Brussel. Over het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de ring zal er voorafgaand overlegd worden.

### 3.5.2. Overige domeinen

In volgende domeinen worden bevoegdheden overgedragen:

- Economisch en industrieel beleid
- Energie
- Landbouw
- Stedenbouw, huisvesting en ruimtelijke ordening
- Lokaal bestuur
- Overige

### ZIE TABEL BIJLAGE I/3.5.2

### 3.5.3. Overgeheveldde fiscale uitgaven

Materies waarvoor de Gewesten in de toekomst de exclusieve bevoegdheid zullen hebben en waarvoor de uitgaven zullen worden overgeheveld:

- belastingsverminderingen of -kredieten voor de eigen woning;
- belastingsverminderingen en -kredieten voor de uitgaven voor de beveiliging tegen diefstal of brand van een woning;
- belastingsverminderingen of -kredieten met betrekking tot de uitgaven voor het onderhoud en de restauratie van beschermde monumenten;
- fiscale uitgaven dienstencheques, fiscale uitgaven energiebesparing;
- belastingvermindering — grootstedenbeleid (renovatie van woningen);
- belastingvermindering — renovatie sociale huurwoningen.

Opmerking:

Wat de belastingverminderingen en andere voordelen betreft (bijvoorbeeld intrestkorting bij een groene lening) voor uitgaven met het oog op energiebesparingen in een woning, evenals met betrekking tot de factuurkortingen voor schone wagens, beschikken de Gewesten nu al over bevoegdheden om hun beleid uit te voeren; een bevoegdheidsoverdracht is dus niet nodig.

En vue d'éviter les interférences du pouvoir fédéral sur des matières relevant de la compétence des Régions, le pouvoir fédéral pourra cependant mettre fin dès le budget 2012 aux incitants existant actuellement à son niveau en la matière, sans préjudice de ce qui est précisé dans le point 4.4. de la Partie I.

### 3.6 Synthèse budgétaire des transferts (estimations les plus récentes)

N.B.: pour chacune des compétences transférées, il conviendra de déterminer le personnel et les moyens associés (fonctionnement, bâtiments) qui devront également être transférés

#### VOIR TABLEAU ANNEXE I/3.6

## 4. Détail de la proposition de réforme de la loi spéciale de financement

Le modèle de réforme de la loi de financement proposé vise à permettre aux entités fédérées de mieux gérer leurs compétences, dont celles issues de la sixième réforme de l'État.

Il est proposé d'accroître l'autonomie financière des entités fédérées, notamment en augmentant leurs recettes propres de manière significative, et de tenir compte de plusieurs principes:

- éviter une concurrence déloyale;
- maintenir les règles de progressivité de l'impôt des personnes physiques;
- ne pas appauvrir structurellement une ou plusieurs entités fédérées;
- assurer la viabilité à long terme de l'État fédéral et maintenir les prérogatives fiscales de ce dernier en ce qui concerne la politique de redistribution interpersonnelle;
- renforcer la responsabilisation des entités fédérées en lien avec leurs compétences et la politique qu'elles mènent, compte tenu des différentes situations de départ ainsi que de divers paramètres de mesure;
- tenir compte des externalités, de la réalité sociologique et du rôle de la Région de Bruxelles-Capitale;
- prendre en compte des critères de population et d'élèves;
- maintenir une solidarité entre entités, exonérée d'effets pervers;
- assurer la stabilisation financière des entités;
- tenir compte des efforts à accomplir par l'ensemble des entités pour assainir les finances publiques;

Om inmenging van de federale overheid in de materies die onder de bevoegdheid van de Gewesten vallen te vermijden, zal de federale overheid, onverminderd wat in punt 4.4. wordt verduidelijkt, echter vanaf het budget 2012 aan de huidige op zijn niveau bestaande stimuli ter zake een einde kunnen maken.

### 3.6 Begrotingssynthese van de overhevelingen (nieuwste ramingen)

NB: Bij elke bevoegdheidsoverdracht moet men het aanverwante personeel en de middelen (werking, gebouwen) die eveneens moeten worden overgedragen vastleggen.

#### ZIE TABEL BIJLAGE I/3.6

## 4. Details van het hervormings voorstel van de bijzondere financieringswet

Het voorgestelde hervormingsmodel van de bijzondere financieringswet streeft ernaar dat de deelstaten hun bevoegdheden, waaronder die uit de zesde staats-hervorming, beter kunnen beheren.

Er wordt voorgesteld om de financiële autonomie van de deelstaten uit te breiden, vooral door hun eigen ontvangsten op aanzienlijke wijze te verhogen. Er wordt met meerdere principes rekening gehouden:

- een deloyale concurrentie vermijden;
- het behoud van de regels inzake progressiviteit van de personenbelasting;
- geen enkele deelstaat mag structureel verarmen;
- de leefbaarheid op lange termijn van de federale Staat waarborgen en zijn fiscale prerogatieven met betrekking tot het interpersoonlijke herverdelingsbeleid handhaven;
- de responsabilisering van de deelstaten in verband met hun bevoegdheden en hun gevoerde beleid versterken, rekening houdend met de verschillende uitgangssituaties en verscheidene parameters;
- rekening houden met de externe aangelegenheden, de sociologische realiteit en de rol van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- rekening houden met bevolkings- en leerlingencriteria;
- een solidariteit tussen de deelstaten behouden, zonder perverse effecten;
- de financiële stabiliteit van de deelstaten verzekeren;
- rekening houden met de inspanningen die alle deelstaten samen moeten leveren om de overheidsfinanciën gezond te maken;

- vérifier la pertinence des modèles proposés à travers des simulations.

Ce nouveau modèle a fait l'objet d'une simulation réalisée par la BNB<sup>15</sup>.

Il vise à renforcer d'une part, l'autonomie fiscale des Régions et d'autre part, la responsabilisation des entités fédérées tout en assurant une solidarité dénuée d'effets pervers et en garantissant la viabilité du fédéral sur le long terme.

La réforme proposée pour le financement des entités fédérées concerne essentiellement la loi spéciale du 16 janvier 1989. Etant donné les transferts des nouvelles compétences aux entités fédérées et les nouveaux mécanismes de financement et de responsabilisation, la loi ordinaire du 31 décembre 1983 organisant le financement de la Communauté germanophone devra également être adaptée.

#### 4.1 Principes généraux<sup>16</sup>

— S'agissant de la répartition des moyens de financement en vitesse de croisière, l'accent doit être mis, pour les Régions, sur une clé de répartition fiscale (par le biais de l'autonomie fiscale ou de dotations réparties selon une clé fiscale) et, pour les Communautés, sur des clés tenant compte des besoins. Cette option signifie que, pour les Régions, on opte pour le principe de la responsabilisation fiscale qui sera complété par un mécanisme de responsabilisation climat pour les Régions. Par ailleurs, une responsabilisation renforcée sera introduite tant pour les Communautés que pour les Régions pour le financement des pensions de leurs agents statutaires.

— Des mécanismes de transition sont prévus pour garantir que chaque entité fédérée dispose, dès le départ du nouveau modèle, de moyens financiers au minimum équivalents à ceux de la LSF actuelle, tenant compte de l'utilisation des dépenses fédérales à transférer, et avant juste financement de Bruxelles et de l'assainissement des finances publiques.

— Les entités fédérées participent à l'assainissement des finances publiques selon les modalités prévues au point 4.13 et 4.14.

— Un mécanisme de solidarité est maintenu, objectif, plafonné et dénué d'effets pervers.

<sup>15</sup> Cf. Note méthodologique de la BNB et du BFP en annexe 1.

<sup>16</sup> Les autres dotations prévues dans la LSF ne sont pas modifiées.

- de pertinence van de voorgestelde modellen via simulaties nagaan.

Dit nieuwe model werd door de NBB<sup>14</sup> aan een simulatie onderworpen.

Het beoogt enerzijds de fiscale autonomie van de Gewesten, en anderzijds de responsabilisering van de deelstaten, met behoud van een solidariteit zonder perverse effecten en met een waarborg op lange termijn van de leefbaarheid van de federale overheid.

De voorgestelde hervorming voor de financiering van de deelstaten betreft voornamelijk de bijzondere wet van 16 januari 1989. Door de overdracht van nieuwe bevoegdheden naar de deelstaten en de nieuwe responsabiliserings- en financieringsmechanismen zal ook de gewone wet van 31 december 1983 houdende organisatie van de financiering van de Duitstalige Gemeenschap moeten worden aangepast.

#### 4.1 Algemene principes<sup>15</sup>

— Aangezien het om een verdeling van financiële middelen op kruissnelheid gaat, moet, voor de Gewesten, de klemtoon op een fiscale verdeelsleutel liggen (via de fiscale autonomie of via volgens een fiscale sleutel verdeelde dotaties) en, voor de Gemeenschappen, op sleutels die rekening houden met de behoeften. Deze keuze houdt in dat men, voor de Gewesten, voor het fiscale responsabiliseringsprincipe kiest, dat met een klimaatresponsabiliseringsmechanisme zal worden aangevuld. Anderzijds zal zowel voor de Gemeenschappen als voor de Gewesten een versterkte responsabilisering worden ingevoerd om de pensioenen van hun vastbenoemde ambtenaren te betalen.

— Er wordt in overgangsmechanismen voorzien om ervoor te zorgen dat elke deelstaat, vanaf de start van het nieuwe model, over financiële middelen beschikt die minstens gelijk zijn aan die van de huidige BFW, rekening houdend met het gebruik van de over te dragen federale uitgaven en vóór de correcte financiering van Brussel en de sanering van de overheidsfinanciën.

— De deelstaten leveren op de in de punten 4.13. en 4.14. bepaalde wijze hun bijdrage tot de sanering van de overheidsfinanciën.

— Er wordt een solidariteitsmechanisme behouden dat objectief, begrensd en zonder perverse effecten is.

<sup>14</sup> Zie methodologische nota van de NBB en het FPB in bijlage.

<sup>15</sup> De andere dotaties waarin de BFW voorziet worden niet gewijzigd.

#### 4.2 Financement des compétences actuelles des Régions

— L'autonomie fiscale en matière d'impôt des personnes physiques portera sur le montant de la dotation IPP existante aux Régions (14,309 milliards en 2012) diminuée à concurrence d'un maximum du terme négatif afin de ne pas déséquilibrer la répartition des moyens entre entités<sup>17</sup>, (4,338 milliards), soit 9,971 milliards<sup>18</sup> auxquels sont ajoutés 40 % du total des dépenses fiscales<sup>19</sup> transférées. Il s'agit donc pour l'année de référence 2012 d'un montant d'autonomie équivalent à 10,736 milliards.

#### 4.3 Financement des compétences actuelles des Communautés

— La liaison à la croissance économique de la dotation TVA de base (ie répartie selon la clé du nombre d'élèves) est maintenue au sein de celle-ci et ce de manière rétro-active depuis 2010 (fin du turbo lambermont à partir de 2010);

— Par conséquent, la part (répartie selon la clé IPP) de la dotation TVA restera constante à l'avenir (=une partie du refinancement Lambermont de 2001). Cette part de la dotation sera intégrée dans la dotation IPP aux Communautés calculée à partir de l'IPP maintenu au fédéral. Cette dotation évoluera en fonction de l'inflation et de 82,5 % de la croissance du PIB;

— La dotation redevance radio-tv est intégrée dans la dotation TVA des Communautés répartie selon la clé élèves;

— Les autres dotations ne seront pas modifiées.

#### 4.4 Financement des nouvelles compétences transférées aux Régions<sup>20</sup>

— L'enveloppe "emploi" et "dépenses fiscales" sera répartie sur la base de la clé de répartition de l'IPP maintenu au niveau fédéral. Cette dotation se compose

<sup>17</sup> Les termes négatifs encore existants pour la Région flamande et de Bruxelles-Capitale sont intégrés dans les mécanismes de transition.

<sup>18</sup> Les dotations IPP complémentaires de 253 millions sont maintenues et réparties selon les clés existantes, celles-ci étant différentes de la clé IPP.

<sup>19</sup> Déductions et réductions logement, sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie, frais d'entretien monuments et sites, dépenses fiscales titres services, dépenses fiscales économie d'énergie. Soit un montant global de 1,912 milliard pour 2012.

<sup>20</sup> En ce qui concerne les autres compétences transférées aux Régions, le financement sera réalisé via une ou des dotations, selon des clefs "utilisation".

#### 4.2 Financiering van de huidige bevoegdheden van de Gewesten

— De fiscale autonomie inzake de personenbelasting zal betrekking hebben op het bedrag van de huidige PB-dotatie voor de Gewesten (14,309 miljard in 2012), verminderd overeenkomstig een maximum van de negatieve term om de middelenverdeling tussen de deelstaten<sup>16</sup>, (4,338 miljard), evenwichtig te houden, zijnde 9,971 miljard<sup>17</sup> waaraan vervolgens 40 % van het totaal van de overgedragen fiscale uitgaven<sup>18</sup> worden toegevoegd. Voor het referentiejaar 2012 gaat het dus om een autonomie bedrag van 10,736 miljard.

#### 4.3 Financiering van de huidige bevoegdheden van de Gemeenschappen

— De koppeling aan de economische groei van de basis-btw-dotatie (i.e. verdeeld volgens de leerlingensleutel) blijft daarin behouden, en dit op retroactieve wijze vanaf 2010 (einde van de lambermontturbo vanaf 2010);

— Bijgevolg zal het aandeel (verdeeld volgens de PB-sleutel) van de btw-dotatie in de toekomst constant blijven (= een deel van de Lambermonthefinanciering van 2001). Dit deel van de dotatie zal worden geïntegreerd in de PB-dotatie aan de Gemeenschappen berekend op basis van de federaal gehouden PB. Deze dotatie zal evolueren volgens de inflatie en aan 82,5 % van de groei van het bbp;

— De kijk- en luistergelddotatie wordt geïntegreerd in de btw-dotatie van de Gemeenschappen verdeeld volgens de leerlingensleutel;

— De andere dotaties zullen niet worden gewijzigd.

#### 4.4 Financiering van de nieuwe bevoegdheden die aan de Gewesten worden overgedragen<sup>19</sup>

— De enveloppe "werk" en "fiscale uitgaven" zal verdeeld worden op basis van de op federaal niveau behouden PB-verdeelsleutel. Deze dotatie bestaat uit

<sup>16</sup> De nog bestaande negatieve termen voor het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden in de overgangsmechanismen geïntegreerd.

<sup>17</sup> De bijkomende PB-dotaties van 253 miljoen blijven behouden en volgens de bestaande sleutels herverdeeld; deze sleutels verschillen van de PB-sleutel.

<sup>18</sup> Verminderingen en kortingen huisvesting, beveiliging van woningen tegen diefstal en brand, onderhoudskosten monumenten en landschappen, dienstencheques, fiscale uitgaven energiebesparing. Zijnde een globaal bedrag van 1,912 miljard voor 2012.

<sup>19</sup> De financiering van de andere bevoegdheden die aan de Gewesten worden overgedragen, zal via een of meerdere dotaties gebeuren, volgens gebruikssleutels.

de 90 % des moyens transférés en matière d'emploi (le reste va dans le mécanisme de transition) et du solde, après assainissement, des moyens liés aux dépenses fiscales transférées. Cette dotation évoluera selon l'inflation et 70 % de la croissance réelle nationale.

— La référence à 70 % utilisée pour la liaison des moyens à la croissance a pour objectif de compenser la perte de recettes du fédéral liée à la perte d'élasticité supérieure à 1 des recettes IPP par rapport au PIB sur le montant d'IPP transféré aux Régions.

#### 4.5 Financement des nouvelles compétences transférées aux Communautés<sup>21</sup>

— La répartition des moyens de financement des nouvelles compétences des Communautés se fera selon des clés démographiques. La répartition des moyens en matière d'allocations familiales se fera sur la base de la clé population de 0 à 18 ans de chacune des trois Communautés et de la COCOM (clé forfaitaire). Les enveloppes des entités évolueront ensuite sur base de l'indice des prix à la consommation et de la croissance de la population de 0 à 18 ans compris de chaque entité. Ces moyens seront transférés à la Communauté germanophone, à la Communauté française et la Communauté flamande à l'exception de Bruxelles où ils seront transférés à la COCOM. Le gouvernement peut, sur proposition des partenaires sociaux, affecter une partie de l'enveloppe bien-être à la majoration de l'enveloppe globale "allocations familiales" attribuée aux Communautés si ceux-ci constatent que le taux de scolarisation des jeunes dans l'enseignement supérieur a augmenté significativement entre 2012 et l'année en cours.

— Pour les compétences transférées concernant les personnes âgées (essentiellement: structures d'accueil, allocation d'aide aux personnes âgées (APA), Hôpitaux gériatriques isolés G), les moyens seront répartis initialement selon la clé population des plus de 80 ans. Ils évolueront en fonction de l'évolution des personnes âgées de plus de 80 ans de chaque entité, de l'inflation et de 82,5 % la croissance réelle du PIB par habitant.

— Les moyens liés aux autres compétences transférées en matière de soins de santé et "d'aide aux

<sup>21</sup> En ce qui concerne les autres compétences transférées aux Communautés (Justice (Cocom sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale), FESC, FIPI,...), le financement sera réalisé via une ou des dotations, selon des clés "utilisation".

90 % van de middelen in verband met de overgehevelde bevoegdheden inzake werk (de rest gaat in het overgangsmechanisme) en het saldo, na sanering, van de middelen in verband met de overgehevelde fiscale uitgaven. Deze dotatie zal volgens de inflatie en 70 % van de groei evolueren.

— De verwijzing naar 70 % om de middelen aan de groei te koppelen heeft tot doel het verlies aan ontvangsten van de federale overheid te compenseren dat het gevolg is van het verlies aan elasticiteit groter dan 1 van de PB-ontvangsten in verhouding tot het bbp op het bedrag van de PB dat naar de Gewesten gaat.

#### 4.5 Financiering van nieuwe bevoegdheden die aan de Gemeenschappen worden overgedragen<sup>20</sup>

— De verdeling van de financieringsmiddelen van de nieuwe bevoegdheden van de Gemeenschappen zal via demografische sleutels gebeuren. De verdeling van de middelen inzake de gezinsbijslag zal gebeuren volgens de bevolkingssleutel 0-18 jaar inbegrepen van elkeen van de drie gemeenschappen en van de GGC (forfaitaire sleutel). De enveloppes van de deelstaten zullen vervolgens evolueren volgens de consumptieprijzenindex en de groei van de bevolking van 0 tot en met 18 jaar van elke entiteit. Deze middelen zullen worden overgeheveld naar de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van Brussel waar ze naar de GGC zullen worden overgeheveld. De regering kan, op voorstel van de sociale partners, een deel van de welvaartsenveloppe aan de verhoging van de aan de Gemeenschappen toegekende globale enveloppe "gezinsbijslag" toewijzen, indien de sociale partners vaststellen dat de scholingsgraad van de jongeren in het hoger onderwijs tussen 2012 en het lopende jaar aanzienlijk is toegenomen.

— Voor wat de overgedragen bevoegdheden in verband met de ouderen betreft (voornamelijk: opvangstructuren, tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB), geïsoleerde geriatrie ziekenhuizen G) zullen de middelen aanvankelijk worden verdeeld volgens de bevolkingssleutel van de + 80-jarigen. Ze zullen evolueren naargelang de evolutie van de bejaarden ouder dan 80 jaar in elke entiteit, de inflatie en 82,5 % van de werkelijke groei van het bbp per inwoner.

— De middelen voor de andere overgedragen bevoegdheden inzake gezondheidszorg en "hulp aan

<sup>20</sup> De financiering van de andere bevoegdheden die aan de Gemeenschappen worden overgedragen (Justitie, (GGC op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), FCUD, FIM,...) zal via een of meerdere dotaties gebeuren, volgens gebruikssleutels.

personnes" seront répartis selon la clé population et évolueront en fonction de l'inflation et de 82,5 % de la croissance réelle.

#### 4.6 Mécanismes de responsabilisation pension et climat

Outre le principe de responsabilisation fiscale des Régions qui guide cette réforme, deux mécanismes additionnels de responsabilisation seront intégrés:

- responsabilisation pension
- responsabilisation climat

##### — Responsabilisation pension<sup>22</sup>

Si le coût du vieillissement se situe principalement au niveau fédéral, il est toutefois nécessaire que les Régions et les Communautés contribuent davantage au coût budgétaire du vieillissement.

À cette fin, il est proposé que, dès 2012, après concertation avec les entités fédérées, les règles de calcul de la loi spéciale du 5 mai 2003 soient mises en œuvre pour déterminer la contribution de responsabilisation de chacune des entités fédérées.

Ces règles seront adaptées, via la nouvelle loi spéciale de financement, à partir de 2016 afin que, de manière progressive et linéaire, d'ici 2030, cette contribution soit égale à celle applicable au personnel contractuel<sup>23</sup>.

##### — Responsabilisation climat

La loi spéciale de financement prévoira qu'un mécanisme définira pour chaque Région, sur la base d'une proposition de la commission nationale climat, une trajectoire pluriannuelle de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des bâtiments.

Si une Région dépasse son objectif assigné, elle reçoit un bonus financier proportionnel à l'écart à la trajectoire, que la Région investit dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les moyens fédéraux concernés sont financés exclusivement à charge de la part fédérale de la mise aux enchères des quotas d'émission *Emissions Trading Scheme*).

<sup>22</sup> Tant que le montant global résultant de l'augmentation progressive de la contribution vers 8,86 % est inférieur au montant global de contribution de la loi de 2003, il sera fait référence au montant global de la loi de 2003

<sup>23</sup> Actuellement 8,86 %.

personen" zullen worden verdeeld volgens de bevolkingssleutel en evolueren volgens de inflatie en 82,5 % van de reële groei.

#### 4.6 Responsabiliseringsmechanismen pensioenen en klimaat

Naast het principe van de fiscale responsabilisering van de Gewesten dat een rode draad is door deze hervorming, zullen er nog twee bijkomende responsabiliseringsmechanismen zijn:

- responsabilisering inzake pensioenen
- responsabilisering inzake klimaat

##### — Responsabilisering inzake pensioenen<sup>21</sup>

De vergrijzingskosten mogen dan wel vooral op het federaal vlak liggen, toch moeten de Gewesten en Gemeenschappen meer aan de budgettaire kost van de vergrijzing bijdragen.

Men stelt daarom voor om vanaf 2012, na overleg met de deelstaten, de berekeningsregels van de bijzondere wet van 5 mei 2003 in werking te stellen om de responsabiliseringsbijdrage van elke deelstaat vast te leggen.

Deze regels zullen, via de nieuwe bijzondere financieringswet, vanaf 2016 op progressieve en lineaire wijze worden aangepast opdat deze bijdrage tegen 2030 gelijk is aan die die geldt voor het contractueel personeel<sup>22</sup>.

##### — Responsabilisering inzake klimaat

De bijzondere financieringswet zal er in voorzien dat een mechanisme, op basis van een voorstel van de nationale klimaatcommissie, voor elk gewest een meerjarig traject voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen in de sector van de gebouwen zal vastleggen.

Indien een gewest zijn toegewezen doelstelling overschrijdt, krijgt het een financiële bonus in verhouding tot het verschil ten aanzien van het traject, dat het Gewest investeert in beleid ter reductie van broeikasgassen. De betrokken federale middelen worden uitsluitend gefinancierd vanuit het federale aandeel in de veiling van de *Emissions Trading Scheme*-emissierechten.

<sup>21</sup> Zolang het globale bedrag als gevolg van de progressieve verhoging van de bijdrage tot 8,86 % lager ligt dan het globale bijdragebedrag van de wet van 2003 zal er naar het globale bedrag van de wet van 2003 verwezen worden.

<sup>22</sup> Momenteel 8,86 %.



Si la Région n'atteint pas son objectif, elle paie un malus financier proportionnel à l'écart à la trajectoire, que l'État fédéral investit dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les modalités de ce mécanisme seront définies par la loi ordinaire, qui sera adoptée simultanément à la loi spéciale de financement.

#### 4.7 Juste financement des institutions bruxelloises

La responsabilisation fondée sur la capacité fiscale n'est pas objective pour la Région de Bruxelles-Capitale, parce que les revenus d'un grand nombre de personnes travaillant sur le territoire de la Région ne sont pas pris en compte (ceux des navetteurs et des fonctionnaires des institutions internationales). De cette manière l'affectation des moyens ou l'application de l'autonomie fiscale n'ont pas une base suffisante.

Par ailleurs, la RBC fait face à des pertes de recettes du fait de l'exonération de nombreux bâtiments à la fiscalité immobilière.

Enfin, la RBC fait également face à des charges additionnelles comparées aux deux autres Régions en matière de bilinguisme, de mobilité, de formation et de sécurité notamment.

Le financement complémentaire des institutions bruxelloises reposera donc sur les principes suivants pour atteindre sur la base des simulations de la BNB, un montant de 461 millions d'ici 2015 dont 50 % seront affectés.

Au-delà de 2015, le juste financement de la Région de Bruxelles-Capitale (à l'exclusion des pouvoirs locaux et des commissions communautaires) sera organisé afin de ne pas dépasser 0,1 % du PIB<sup>24</sup>.

Le juste financement des institutions bruxelloises se compose de deux volets. Le "premier volet", concerne les moyens affectés et le complément "main morte", sera voté sous la forme d'une loi spéciale (sauf en ce qui concerne les primes linguistiques) en même temps que BHV électoral et entre en vigueur en 2012.

<sup>24</sup> Pour respecter la contrainte, les moyens en lien avec les navetteurs et les fonctionnaires internationaux sont maintenus nominalement constants au-delà de 2016 et la dotation mobilité n'est liée qu'à l'inflation et à 50 % de la croissance.

Indien een gewest zijn doelstelling niet behaalt, zal het een financiële malus betalen in verhouding tot het verschil ten aanzien van het traject, die de federale overheid in beleid ter reductie van de broeikasgassen investeert.

Nadere regels van dit mechanisme zullen worden vastgelegd in de gewone wet, die tegelijk met de bijzondere financieringswet zal gestemd worden.

#### 4.7 Correcte financiering van de Brusselse instellingen

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de responsabilisering op grond van de fiscale capaciteit niet objectief, want de inkomens van een groot aantal personen die op het grondgebied van het Gewest werken worden niet meegeteld (die van de pendelaars en de ambtenaren van de internationale instellingen). Op die manier is de toewijzing van de middelen of de toepassing van de fiscale autonomie onvoldoende.

Anderzijds wordt het BHG geconfronteerd met minderontvangsten door de vrijstelling van vele gebouwen inzake vastgoedbelasting.

Ten slotte wordt het BHG ook geconfronteerd met bijkomende lasten in vergelijking met de twee andere Gewesten, met name op het vlak van tweetaligheid, mobiliteit, opleiding en veiligheid.

De bijkomende financiering van de Brusselse instellingen zal dus op de volgende principes berusten om, op basis van de simulaties van de NBB, tegen 2015 een bedrag van 461 miljoen te bereiken waarvan 50 % zal worden geaffecteerd.

Na 2015 zal de correcte financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (uitgezonderd de lokale overheden en de gemeenschapscommissies) zo worden georganiseerd dat het de 0,1 % van het bbp niet zal overschrijden<sup>23</sup>.

De correcte financiering van Brusselse instellingen bestaat uit twee delen. Het "eerste deel" betreft de geaffecteerde middelen en het dodehandcomplement en zal samen met de stemming over de kieskring BHV onder de vorm van een bijzondere wet (behalve voor wat de taalpremies betreft) worden gestemd en in 2012 van kracht worden.

<sup>23</sup> Om de verplichting na te leven, worden de middelen i.v.m. de pendelaars en de internationale ambtenaren na 2016 nominaal constant gehouden, en wordt de dotatie mobiliteit enkel aan de inflatie en voor maar 50 % aan de groei gekoppeld.

Ce premier volet se compose donc de:

— Pour soutenir les efforts destinés à l'amélioration de la sécurité et de la prévention, un crédit complémentaire de 30 millions d'euros sera octroyé, dès 2012, au "Fonds en vue du financement des dépenses liées à la sécurité résultant de l'organisation des sommets européens". Ce montant est maintenu constant en terme nominal. Par ailleurs, le champ des dépenses éligibles et l'intitulé de ce fonds seront élargis afin de couvrir toutes les dépenses de sécurité et de prévention en lien avec la fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles. La décision d'affectation des moyens du Fonds sera prise par la Région de Bruxelles-Capitale après avis du fédéral.

— Le bilinguisme est, pour les administrations bruxelloises, une exigence importante qui requiert aussi d'importants efforts. Le bilinguisme sera encore davantage encouragé par l'octroi de primes linguistiques, garanties au niveau juridique, à tous les agents (statutaires et contractuels) disposant d'un brevet linguistique. Le montant des primes variera en fonction du niveau de connaissances linguistiques dont l'agent justifie. Le financement des primes linguistiques incombera, pour un montant forfaitaire correspondant au montant moyen des primes octroyées actuellement, à charge de l'autorité fédérale. Le montant à payer par l'État fédéral est estimé à 25 millions en 2012 et évoluera en fonction de l'inflation.

— Une dotation "mobilité" d'un montant de 45 millions en 2012, 75 millions en 2013, 105 millions en 2014 et 135 millions en 2015 sera versée directement au budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale comme allocation spéciale pour la politique de la mobilité. Au-delà de 2015, cette dotation évoluera en fonction de l'inflation et de 50 % de la croissance.

— La dotation spéciale COCOF/VGC (art. 65 bis de la loi spéciale de financement) sera augmentée progressivement de 40 millions d'ici 2015.

— La compensation mainmorte de la loi spéciale du 16 janvier 1989 passe de 72 à 100 % et est élargie afin de prévoir la compensation des pertes de recettes régionales et d'agglomération ainsi qu'en prenant comme référence les derniers additionnels communaux disponibles.

Het eerste deel omvat dus het volgende:

— Vanaf 2012 zal er, ter ondersteuning van de inspanningen om de veiligheid en de preventie te verbeteren, een bijkomend krediet van 30 miljoen euro aan het "Fonds ter financiering van sommige uitgaven die verbonden zijn met de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese toppen te Brussel" worden toegekend. Dat bedrag wordt in nominale termen constant gehouden. Anderzijds zullen het bereik van de in aanmerking komende uitgaven en de titel van dit fonds worden uitgebreid teneinde alle uitgaven te dekken inzake veiligheid en preventie in verband met de nationale en internationale hoofdstedelijke werking van Brussel. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal, na advies van de federale regering, over de toewijzing van de middelen van het Fonds beslissen.

— De tweetaligheid vormt voor de Brusselse besturen een belangrijke vereiste die ook belangrijke inspanningen vergt. Door alle ambtenaren (vastbenoemd en met een arbeidsovereenkomst) die over een taalbrevet beschikken op juridisch vlak gewaarborgde taalpremies toe te kennen zal de tweetaligheid nog meer worden aangemoedigd. Het bedrag van de premies zal variëren volgens het door de ambtenaar aangetoonde taalkennisniveau. De financiering van de taalpremies zal, voor een forfaitair bedrag dat met het gemiddelde bedrag van de huidige toegekende premies overeenstemt, voor rekening van de federale overheid zijn. Het door de federale Staat te betalen bedrag wordt op 25 miljoen in 2012 geschat, en zal de inflatie volgen.

— Een "mobiliteitsdotatie" voor een bedrag van 45 miljoen in 2012, 75 miljoen in 2013, 105 miljoen in 2014 en 135 miljoen in 2015 zal rechtstreeks op de middelenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden gestort als speciale toelage voor het mobiliteitsbeleid. Na 2015 zal deze dotatie de inflatie en 50 % van de groei volgen.

— De bijzondere COCOF/VGC-dotatie (art. 65 bis van de bijzonder financieringswet) zal tegen 2015 geleidelijk aan met 40 miljoen verhogen.

— De dodehandcompensatie van de bijzondere wet van 16 januari 1989 gaat van 72 naar 100 % en wordt uitgebreid teneinde in de verliezen van inkomsten uit het gewest en de agglomeratie te voorzien, en door de laatste beschikbare gemeentelijke opcentiemen als referentie te nemen.

Premier Volet — <i>Eerste deel</i>	2012	2013	2014	2015
<i>Montants affectés / Geaffecteerde bedragen</i>				
Sécurité / <i>Veiligheid</i>	30	30	30	30
Primes linguistiques / <i>Taalpremies</i>	25	26	27	28
Dotation Mobilité / <i>Mobiliteitsdotatie</i>	45	75	105	135
Dotation vers COCOF et VGC / <i>Dotatie voor COCOF en VGC</i>	10	20	30	40
<b>Total moyens affectés / <i>Totaal geaffecteerde middelen</i></b>	<b>110</b>	<b>151</b>	<b>192</b>	<b>233</b>
<i>Montant non-affecté / Niet-geaffecteerde totaal</i>				
Main-morte / <i>Dodehand</i>	24	24	25	25
<b>Total moyens non affectés / <i>Totaal niet-geaffecteerde middelen</i></b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>25</b>
<b>Total premier volet — <i>Totaal eerste deel</i></b>	<b>134</b>	<b>175</b>	<b>217</b>	<b>258</b>

Le second volet du refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale concerne les navetteurs et les fonctionnaires internationaux. Ce second volet est intégré dans la LSF selon la répartition suivante<sup>25</sup>:

Het tweede deel van de financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft de pendelaars en de internationale ambtenaren. Dit tweede deel wordt in de BFW ingevoegd volgens de volgende verdeling

Second volet via la LSF — <i>Tweede deel via de BFW</i>	2012	2013	2014	2015
Financement navetteurs / <i>Financiering pendelaars</i>		13	28	44
Financement fonctionnaires internationaux / <i>Financiering internationale ambtenaren</i>		48	101	159
<b>Total second volet via la LSF — <i>Totaal tweede deel via de BFW</i></b>	<b>0</b>	<b>61</b>	<b>129</b>	<b>203</b>

La correction "navetteurs" se base sur un mécanisme horizontal. La Région de Bruxelles-Capitale recevra un financement qui compensera progressivement, d'ici 2015, une partie de l'impôt régional moyen (y compris les nouvelles dotations régionales) du flux net des navetteurs et ce, afin d'atteindre un montant de 44 millions en 2015. Ce montant sera financé par les deux autres Régions selon une clé de répartition équivalente à celles des navetteurs. À partir de 2016, ce financement est maintenu nominalement constant.

— Le financement "fonctionnaires internationaux" vise à compenser progressivement, et de manière linéaire d'ici 2015, pour partie ce que la Région de Bruxelles-Capitale ne perçoit pas en impôt régional du fait de la présence des fonctionnaires des institutions internationales (au-delà de ce qui est observé dans les deux autres Régions). La Région de Bruxelles-Capitale

De correctie "pendelaars" baseert zich op een horizontaal mechanisme. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal een financiering krijgen die tegen 2015 een deel van de gemiddelde gewestelijke belasting (inclusief de nieuwe Gewestelijke dotaties) van de nettostroom pendelaars zal compenseren, en dit tot een bedrag van 44 miljoen in 2015. De twee andere Gewesten zullen dit bedrag financieren via een verdeelsleutel die gelijkwaardig is aan die van de pendelaars. Vanaf 2016 wordt die financiering nominaal constant gehouden.

— De financiering "internationale ambtenaren" moet tegen 2015 geleidelijk aan en lineair compenseren wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan gewestelijke belastingsinkomsten derft als gevolg van de aanwezigheid van de ambtenaren van de internationale instellingen (buiten wat men in de twee andere Gewesten vaststelt). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal tegen

<sup>25</sup> Tableau réalisé sur la base de l'hypothèse d'une entrée en vigueur de la LSF en 2013

percevra progressivement, d'ici 2015, un montant de 159 millions de l'État fédéral. À partir de 2016, ce financement est maintenu nominalement constant.

2015 geleidelijk aan een bedrag van 159 miljoen van de federale Staat ontvangen. Vanaf 2016 zal die financiering nominaal constant blijven.

En résumé:

Samengevat:

Total des moyens affectés et non affectés	134	236	346	461
<i>Totaal van de geaffecteerde en niet-geaffecteerde middelen</i>				
Dont montants affectés / Waarvan geaffecteerde bedragen	110	151	192	233

Par ailleurs, la loi du 10 août 2001 créant un fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles sera actualisée pour consolider les montants actuels affectés au fonds Beliris (125 millions d'euros). Un groupe de travail technique sera chargé d'analyser l'opportunité de régionaliser la maîtrise d'ouvrage et de transférer le personnel.

Anderzijds zal de wet van 10 augustus 2001 houdende oprichting van een fonds om de internationale rol en de hoofdstedelijke werking van Brussel te financieren worden bijgewerkt om de huidige aan het Belirisfonds toegewezen bedragen (125 miljoen euro) te consolideren. Een technische werkgroep zal moeten onderzoeken of het opportuun is om het bouwheerschap en het personeel over te hevelen.

#### 4.8 Modalités de l'autonomie fiscale

#### 4.8 Uitvoeringsregels van de fiscale autonomie

— L'autonomie fiscale sera organisée via un modèle d'additionnels élargis sur l'impôt fédéral (voir ci-après). Les taux fédéraux ne seront pas modifiés au départ du calcul. Pour le calcul de l'impôt régional, l'impôt fédéral actuel, obtenu après l'application de la quotité exemptée d'impôts, des réductions d'impôts sur les revenus de remplacement, de la réduction pour revenu d'origine étrangère et des rentes alimentaires, sera réduit d'un facteur pour parvenir au nouvel impôt fédéral. Ce facteur, lui-même déterminant le niveau des additionnels initiaux, sera déterminé afin d'atteindre une régionalisation des recettes IPP équivalente au montant repris au point 4.2. "Financement des compétences actuelles des Régions", à savoir 10,736 milliards d'euros.

— De fiscale autonomie zal worden georganiseerd volgens een model van uitgebreide opcentiemen op de federale belasting (zie verder). De federale aanslagvoeten zullen bij de start van de berekening niet worden gewijzigd. Voor de berekening van de Gewestelijke belasting wordt de huidige federale belasting, verkregen na toepassing van de belastingvrije som, van belastingsverminderingen op de vervangingsinkomens, vermindering voor inkomsten van buitenlandse oorsprong en onderhoudsgelden, met een factor verminderd om tot de nieuwe federale belasting te komen. Deze factor, die de hoogte van de aanvankelijke opcentiemen bepaalt, zal worden vastgelegd om een regionalisering van de PB-ontvangsten te bereiken evenwaardig aan het in punt 4.2. vermelde bedrag, nl. 10,736 miljard euro.

— Les centimes additionnels régionaux s'appliqueront aussi aux revenus imposables distinctement, hormis les revenus mobiliers (dividendes, intérêts, royalties) et certains revenus divers (principalement les plus-values imposables sur valeurs et titres mobiliers) qui resteront du ressort exclusif du fédéral.

— De gewestelijke aanvullende opcentiemen zullen ook voor de afzonderlijk belastbare inkomens gelden, behalve de inkomens uit roerende goederen (dividenden, intresten, royalties) en sommige diverse inkomens (voornamelijk de belastbare meerwaarden op roerende waarden en titels) die onder de exclusieve federale bevoegdheid blijven.

— Le prélèvement par le biais des centimes additionnels sera combiné à toutes les possibilités dont bénéficient déjà les Régions en vertu de la loi spéciale de financement actuelle (article 9 de la LSF) à savoir: les centimes additionnels généraux proportionnels et

— De voorheffing via de aanvullende opcentiemen wordt gecombineerd met alle mogelijkheden die de Gewesten al krachtens de huidige bijzondere financieringswet genieten (artikel 9 van de BFW), nl. de proportionele algemene aanvullende opcentiemen en de

les réductions générales forfaitaires ou proportionnelles, différenciées ou non par tranche d'impôt. Les Régions pourront non seulement prévoir des réductions d'impôts générales forfaitaires ou proportionnelles mais aussi octroyer des crédits d'impôts remboursables dans leurs domaines de compétences.

— Pour rendre les Régions autonomes par rapport au niveau fédéral, le plafond présent dans la loi de financement actuelle concernant l'exercice de l'autonomie sera supprimé (à savoir la référence aux 6,75 %). Les Régions auront donc la possibilité de réduire ou d'augmenter l'impôt régional sans limite de montant ou de pourcentage. Les Régions devront néanmoins respecter la progressivité avec la possibilité d'une dérogation strictement encadrée (voir infra pour détails).

— Le législateur fédéral reste exclusivement compétent pour la détermination de la base imposable.

— La détermination du précompte professionnel reste une compétence exclusivement fédérale.

Modèle des additionnels différenciés par tranche d'impôt

### 1. Mécanisme

Les Régions auront la faculté d'établir sur l'impôt fédéral des additionnels régionaux différenciés par tranche d'impôt.

Les tranches d'impôt seront établies de la manière suivante<sup>26</sup>:

— l'impôt fédéral de base est d'abord calculé sur le revenu imposable de la personne (IFB 1);

— l'impôt fédéral de base ainsi calculé peut être subdivisé en tranches par les régions (IFB1 =  $\Sigma Ta..x$ );

— ensuite, il est procédé au calcul des réductions d'impôt fédéral correspondant à la quotité exemptée d'impôt, au supplément de quotité exemptée d'impôt pour personnes à charge et aux réductions d'impôt pour revenus de remplacement (RFF1);

— le montant de ces réductions d'impôt fédérales vient en soustraction de l'impôt fédéral de base calculé sur le revenu imposable en commençant par les

<sup>26</sup> Ce modèle doit être appliqué en tenant compte du facteur de réduction appliqué à l'impôt fédéral (voir point 4.8. premier tiret).

proportionele of forfaitaire algemene verminderingen, al of niet per belastingschijf gedifferentieerd. De Gewesten zullen dus niet alleen in algemene forfaitaire of proportionele belastingsverlagingen kunnen voorzien, maar ook, in hun bevoegdheidsdomeinen, terugbetaalbare belastingskredieten kunnen toekennen.

— Om de Gewesten ten aanzien van het federale niveau autonoom te maken zal het maximum betreffende de uitoefening van de autonomie uit de huidige financieringswet (nl. de verwijzing naar de 6,75 %) worden afgeschaft. De Gewesten zullen dus de gewestelijke belasting qua bedrag of procenten onbegrensd kunnen verlagen of verhogen. De Gewesten zullen wel de progressiviteit met de mogelijkheid van een strikt omkaderde afwijking (zie verder voor de details) moeten naleven.

— De federale wetgever blijft exclusief bevoegd om de belastbare basis vast te stellen.

— Het bepalen van de bedrijfsvoorheffing blijft een exclusieve federale bevoegdheid.

Model van de gedifferentieerde opcentiemen per belastingschijf

### 1. Mechanisme

De Gewesten zullen de mogelijkheid hebben om op de federale belasting gedifferentieerde opcentiemen per belastingschijf te heffen.

De belastingschijven zullen als volgt worden vastgesteld<sup>24</sup>:

— de federale basisbelasting wordt eerst berekend op het belastbaar inkomen van de persoon (FBB 1);

— de aldus berekende federale basisbelasting kan door de gewesten in schijven worden opgesplitst (FBB1 =  $\Sigma Sa..x$ );

— vervolgens worden de federale belastingverminderingen berekend die overeenstemmen met het belastingvrije minimum, de bijkomende belastingvrije som voor personen ten laste en de belastingverminderingen voor vervangingsinkomens (FV1);

— het bedrag van die federale belastingverminderingen wordt afgetrokken van de federale basisbelasting berekend op het belastbaar inkomen te beginnen met

<sup>24</sup> Dit model moet worden toegepast rekening houdend met de op de federale belasting toegepaste verminderingfactor (zie punt 4.8. eerste streepje).

tranches d'impôt les plus basses (Ta — RFF1, Tb- reste de RFF1 etc.).

## 2. Traitement des réductions d'impôt fédérales pour revenus d'origine étrangère

Les réductions fédérales d'impôt pour revenus d'origine étrangère s'imputent proportionnellement.

## 3. Additionnels régionaux sur l'impôt fédéral afférent aux revenus ayant fait l'objet d'une imposition distincte

En ce qui concerne le taux des additionnels sur l'impôt fédéral afférent aux revenus ayant fait l'objet d'une imposition distincte à un taux fédéral linéaire, en vue de respecter les prérogatives de l'État fédéral:

— le taux des additionnels sera uniforme (pas de différenciation par tranche);

— et unique (un seul taux quel que soit le taux d'imposition fédéral sur ces revenus).

Si une Région établit des additionnels différenciés par tranche d'impôt, la Loi spéciale de financement déterminera que, en ce qui concerne les additionnels portant sur l'impôt fédéral afférent aux revenus ayant fait l'objet d'une imposition distincte et sur lesquels les additionnels régionaux s'appliquent<sup>27</sup>, le taux des additionnels ne peut être inférieur à celui qui est appliqué sur la tranche d'impôt régional pour laquelle la recette d'impôt régional est la plus élevée.

## 4. Progressivité

### Principe

Les Régions exercent leurs compétences en matière de réductions ou augmentations fiscales générales, de centimes additionnels, de réductions ou de crédits d'impôt sans réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques.

Le principe de la progressivité est respecté dans les cas évoqués dans le modèle d'évaluation de la Cour des comptes.

Par exception, la règle de progressivité ne s'appliquera pas pour les contrats en cours dont l'avantage fiscal deviendrait régional (exemple woonbonus), l'objectif étant de permettre que le contribuable conserve

<sup>27</sup> Les additionnels régionaux ne s'appliquent pas à certains revenus imposables distinctement (dividendes, intérêts, plus-values mobilières...).

de laagste belastingschijven. (Sa — FV1, Sb- rest van FV1 enz.).

## 2. Behandeling van de federale belastingverminderingen voor inkomsten van buitenlandse oorsprong

De federale belastingverminderingen voor inkomsten van buitenlandse oorsprong worden proportioneel aangerekend.

## 3. Gewestelijke opcentiemen op de federale belasting met betrekking tot de afzonderlijk belaste inkomsten

Wat betreft het tarief van de opcentiemen op de federale belasting met betrekking tot de afzonderlijk belaste inkomsten die tegen een eenvormig federaal tarief worden belast, zal, teneinde de prerogatieven van de federale Staat te respecteren:

— het tarief van de opcentiemen eenvormig zijn (geen differentiëring per schijf);

— en uniek (een enkel tarief ongeacht het federale belastingtarief op die inkomsten).

Indien een Gewest gedifferentieerde opcentiemen per belastingschijf vastlegt, zal de bijzondere financieringswet bepalen dat, wat betreft de opcentiemen op de federale belasting met betrekking tot de inkomens die afzonderlijk worden belast en waarop de gewestelijke opcentiemen van toepassing zijn<sup>25</sup>, het tarief van de opcentiemen niet lager mag zijn dan het tarief dat op de gewestelijke belastingschijf wordt toegepast waarvoor de ontvangst van de gewestbelasting het hoogste is.

## 4. Progressiviteit

### Principe

De uitoefening van de bevoegdheden van de Ggewesten met betrekking tot de algemene belastingvermeerderingen of -verminderingen, en -kredieten, de opcentiemen of kortingen gebeurt zonder vermindering van de progressiviteit van de personenbelasting.

Het principe van de progressiviteit wordt geëerbiedigd in de gevallen zoals vermeld in het evaluatiemodel van het Rekenhof.

De progressiviteitsregel zal uitzonderlijk niet gelden voor de lopende overeenkomsten waarvan het fiscale voordeel gewestelijk zou worden (voorbeeld woonbonus), omdat het de bedoeling is dat de belastingplichtige

<sup>25</sup> De gewestelijke opcentiemen zijn niet van toepassing op de inkomens van sommige afzonderlijk belastbare inkomens (dividenden, intresten, roerende meerwaarden, ...)

le même avantage que celui auquel il avait droit dans le régime actuel.

#### Assouplissement

Lorsque les Régions différencient les additionnels par tranches d'impôt, le barème des additionnels régionaux peut déroger à l'article 9 de la loi spéciale de financement pour autant que:

— le taux d'additionnel régional sur une tranche d'impôt ne soit pas inférieur à 90 % du taux d'additionnel régional le plus élevé parmi les tranches inférieures d'impôt;

— et que l'avantage fiscal par contribuable résultant de la dérogation à la règle de progressivité ne soit pas supérieur à 1 000 euros par an indexés<sup>28</sup>.

#### Évitement des conflits d'intérêts

L'article 143 de la Constitution sera complété par une disposition précisant que les Communautés, les Régions, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française lorsqu'il a été fait application de l'article 138 de la Constitution, ne peuvent invoquer de conflit d'intérêts<sup>29</sup> lorsque l'État fédéral modifie la base imposable, le taux, les exonérations ou tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques.

#### Compétence de la Cour constitutionnelle en matière de loyauté fédérale

En vertu de l'article 142, al.2, 3° de la Constitution, l'article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle sera modifié en ajoutant un 3°, libellé comme suit: "*du principe de loyauté fédérale visé à l'article 143 de la Constitution*".

<sup>28</sup> La vérification du dépassement ou non de la limite de 1000 euros est calculée en faisant la différence entre le montant de l'impôt régional calculé selon le barème régional et le montant de l'impôt régional calculé en remplaçant les taux des tranches du barème non conformes à la règle de progressivité par ceux qui auraient été être appliqués dans le respect de la règle de progressivité.

<sup>29</sup> Le groupe de travail Sénat, chargé de préciser les missions du Sénat réformé, sera également chargé de formuler des propositions pour aménager les procédures de prévention et de règlement des conflits d'intérêts.

hetzelfde voordeel zou behouden als dat waarop hij in het huidige stelsel recht had.

#### Versoepeling

Wanneer de Gewesten de opcentiemen differentiëren per belastingschijf, mag het tarief van de gewestelijke opcentiemen afwijken van artikel 9 van de bijzondere financieringswet op voorwaarde dat:

— het gewestelijke opcentiementarief op een belastingschijf niet lager is dan 90 % van het hoogste gewestelijke opcentiementarief van de lagere belastingschijven

— en het belastingvoordeel per belastingplichtige ingevolge de afwijking op de progressiviteitsregel niet meer dan 1 000 euro (geïndexeerd) per jaar bedraagt<sup>26</sup>.

#### Vermijden van belangenconflicten

Artikel 143 van de Grondwet zal worden uitgebreid met een bepaling die verduidelijkt dat de Gemeenschappen, de Gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie, wanneer men artikel 138 van de grondwet heeft toegepast, geen belangenconflict kunnen invoeren<sup>27</sup> wanneer de federale Staat wijzigingen aanbrengt aan de belastbare basis, het tarief, de vrijstellingen of elk ander element dat in de berekening van de personenbelasting ingrijpt.

#### Bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof inzake federale loyautéit

Op grond van artikel 142, 2° lid, 3° van de Grondwet, zal artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 betreffende het grondwettelijk hof gewijzigd worden, door er een 3° aan toe te voegen luidende als volgt: "*het principe van de federale loyautéit bedoeld in artikel 143 van de Grondwet*".

<sup>26</sup> De verificatie van het al of niet overschrijden van de grens van 1000 euro gebeurt door het verschil te maken tussen het bedrag van de gewestelijke belasting berekend volgens het gewestelijke tarief en het bedrag van de gewestelijke belasting berekend door de percentages van de schijven die niet overeenstemmen met de progressiviteitsregel te vervangen door de percentages die men met naleving van de voornoemde progressiviteitsregel had moeten toepassen.

<sup>27</sup> De werkgroep van de Senaat belast met het verduidelijken van de opdrachten van de hervormde Senaat zal er ook mee belast worden om voorstellen te doen om de procedures om belangenconflicten te voorkomen en te beslechten te ordenen.

### Modalités de l'exercice de l'autonomie fiscale

Au titre des dispositions générales, la LSF sera complétée pour préciser que: "l'exercice des compétences fiscales des régions s'opère dans le respect de la loyauté fédérale et notamment des principes suivants:

- le principe d'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale;
- le principe visant à prévenir et éviter la double imposition;
- le principe de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de l'Union économique et monétaire."

#### Impôt des non résidents

L'impôt des non-résidents reste de la compétence exclusive de l'État fédéral.

Le régime fiscal des non-résidents est adapté de manière à tenir compte des dispositions fiscales régionales (centimes additionnels, réductions, crédits d'impôts et augmentations d'impôt) de manière à garantir le respect des quatre libertés fondamentales<sup>30</sup> garanties par les dispositions des traités de l'Union européenne.

Du point de vue budgétaire, la différence, aussi bien en plus qu'en moins, entre l'impôt de référence et l'impôt dû, calculé individuellement, est imputée sur les recettes à verser aux Régions.

L'impôt de référence est égal à l'impôt fédéral de base, diminué de la quotité exemptée d'impôt, et de la réduction d'impôt pour revenus de remplacement et pour revenus d'origine étrangère.

#### 4.9 Mécanisme de solidarité

— Le mécanisme de solidarité pour les Régions dont la quote-part dans l'impôt des personnes physiques est plus faible que la quote-part de la population, sera désormais calculé comme suit:

$$V \times (db - dpb) \times X.$$

• V: l'ensemble des montants liés à l'autonomie fiscale et des dotations réparties selon une clé fiscale aux Régions ainsi que 50 % de la dotation IPP des

<sup>30</sup> À savoir la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux.

### Regeling voor de uitoefening van de fiscale autonomie

Onder de titel algemene bepalingen zal de BFW worden aangevuld om te verduidelijken dat: "de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten gebeurt met naleving van de federale loyautéit en met name van de volgende principes:

- het principe waarbij elke deloyale fiscale concurrentie wordt uitgesloten;
- het principe dat de dubbele belasting wil verhinderen en vermijden;
- het principe van het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal en van de Economische en monetaire Unie."

#### Belasting van de niet-inwoners

De federale overheid blijft uitsluitend bevoegd voor de belasting van de niet-inwoners.

Zij past een belastingstelsel toe dat rekening houdt met de gewestelijke belastingregels (opcentiemen, kortingen, belastingkredieten en — vermeerderingen) en zodoende de naleving van de EU-verdragsbepalingen m.b.t. de vier fundamentele vrijheden<sup>28</sup> garandeert.

Op budgettair vlak wordt het verschil tussen de referentiebelasting en de individueel berekende verschuldigde belasting zowel in meer als in min met de aan de Gewesten door te storten ontvangsten verrekend.

De referentiebelasting is gelijk aan de federale basisbelasting, verminderd met de belastingvrije som en de belastingvermindering voor de vervangingsinkomens en voor de inkomens van buitenlandse oorsprong.

#### 4.9 Solidariteitsmechanisme

— Het solidariteitsmechanisme voor de Gewesten waarvan het aandeel in de personenbelasting lager ligt dan het bevolkingsaandeel, zal voortaan als volgt berekend worden:

$$V \times (db - dpb) \times X.$$

• V: geheel van de met de fiscale autonomie verbonden middelen en de aan de Gewesten volgens een fiscale sleutel verdeelde dotaties evenals 50 % van de

<sup>28</sup> Te weten het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen.



Communautés<sup>31</sup>; le montant de base évolue en fonction de l'inflation et de la croissance réelle.

- db: part de population de la Région dans la population totale

- dpb: pourcentage de la Région dans l'IPP maintenu au niveau fédéral.

- X: facteur de compensation de l'écart qui est égal à 80 %.

#### 4.10 Mécanismes de transition

— Un mécanisme de transition pour les Communautés, les Commissions communautaires et les Régions garantira que, l'année de départ, aucune entité ne soit gagnante ni perdante. Le montant d'égalisation restera constant en valeur nominale pendant 10 ans avant de diminuer de manière linéaire pendant les 10 années suivantes jusqu'à disparaître.

#### 4.11 Dépenses fiscales

— Les Régions se verront attribuer la compétence pour plusieurs avantages fiscaux du niveau fédéral, à savoir les avantages fiscaux qui sont liés aux compétences matérielles des Régions et pour lesquels elles auront dorénavant la compétence exclusive (voir note détaillée, 3.5.3.). Les avantages fiscaux octroyés par les Régions pourront uniquement prendre la forme d'une réduction d'impôt ou d'un crédit d'impôt, et non pas la forme d'une déduction.

#### 4.12 Impôt des sociétés

— La question de l'ISOC sera abordée dans le cadre de la discussion sur les aspects socio-économiques.

#### 4.13 Défi de l'allongement de l'espérance de vie

— Afin de garantir le respect des engagements pris à l'égard de nos aînés et de nos futurs aînés, il convient de s'assurer que l'on puisse faire face à l'augmentation des charges liées à l'allongement de l'espérance de vie. Vu l'importance de cette augmentation<sup>32</sup>, il est nécessaire d'assurer une participation de toutes les entités du pays.

— Les deux secteurs les plus directement concernés par cet allongement de la durée de vie et du ressort des entités fédérées sont le secteur des pensions des fonctionnaires des entités fédérées et le secteur des personnes âgées (transférées dans la présente réforme).

<sup>31</sup> Soit un montant de base de 20 083 milliards selon les estimations actuelles de la BNB pour 2012.

<sup>32</sup> Rapport 2010 du Comité d'études sur le vieillissement.

PB-dotatie van de Gemeenschappen<sup>29</sup>; het basisbedrag evolueert volgens de inflatie en de reële groei.

- db: bevolkingsaandeel van het Gewest in de totale bevolking

- dpb: percentage van het Gewest in de federaal gehouden PB.

- X: compensatiefactor van het verschil gelijk aan 80 %.

#### 4.10 Overgangsmechanismen

— Een overgangsmechanisme voor de Gemeenschappen, de Gemeenschapscommissies en de Gewesten zal ervoor zorgen dat bij het aanvangsjaar geen enkele deelstaat wint of verliest. Het egaliseringsbedrag zal gedurende 10 jaar in nominale waarde constant blijven vooraleer in de volgende 10 jaar lineair af te nemen totdat het verdwenen is.

#### 4.11 Fiscale uitgaven

— De Gewesten zullen van het federale niveau de bevoegdheid krijgen over verschillende fiscale voordelen die nu federaal zijn, nl. de fiscale voordelen met betrekking tot de materiële bevoegdheden van de Gewesten en waarvoor ze voortaan de exclusieve bevoegdheid hebben (zie gedetailleerde nota, 3.5.3). De door de Gewesten toegekende fiscale voordelen zullen alleen de vorm van een belastingvermindering of -krediet mogen aannemen, en niet die van een aftrek.

#### 4.12 Vennootschapsbelasting

— De kwestie van de vennootschapsbelasting zal worden behandeld in het kader van de discussie over de socio-economische aspecten.

#### 4.13 De uitdaging van de hogere levensverwachting

— Om onze verbintenissen ten aanzien van onze ouderen en toekomstige ouderen te waarborgen, moeten we ervoor zorgen dat we het hoofd kunnen bieden aan de hogere lasten ten gevolge van de hogere levensverwachting. Gelet op het belang van deze verhoging<sup>30</sup> is een bijdrage van alle entiteiten van het land noodzakelijk.

— De twee sectoren waarin die verlenging van de levensduur zich het meest laat voelen en die onder de bevoegdheid van deelstaten vallen zijn de sector van de ambtenarenpensioenen van de deelstaten en de (in de huidige hervorming overgedragen) sector van de bejaarden.

<sup>29</sup> Zijnde een basisbedrag van 20 083 miljard volgens de huidige ramingen van de NBB voor 2012.

<sup>30</sup> Verslag 2010 van de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

#### 4.14 Assainissement des finances publiques

L'accord politique sur la LSF devra être finalisé à l'issue de la discussion sur l'assainissement des finances publiques devant ramener la Belgique à l'équilibre budgétaire d'ici 2015. Après cette discussion, *sans modifier les dits mécanismes et les modalités d'autonomie fiscale des Régions et de juste financement des institutions bruxelloises*, il conviendra d'ajuster définitivement certaines variables de la LSF comme les montants de référence pour les transferts et leurs paramètres d'évolution.

#### 5. Remarque finale

Les huit partis associés à la négociation institutionnelle s'engagent, en cas de divergences d'interprétation ou de difficultés techniques et juridiques ultérieures liées à la concrétisation des accords obtenus, à respecter leur esprit et les équilibres qui y ont présidé. Par conséquent, avec le formateur, ils s'engagent à rechercher, de bonne foi, les solutions qui s'imposent et à ne pas remettre en cause les choix politiques qui ont été opérés. À cette fin, notamment, les procédures de concertation et de coopération prévues dans le présent texte seront menées avec diligence.

*Le secrétaire d'État à l'Environnement,  
à l'Énergie et à la Mobilité,  
adjoint à la ministre de l'Intérieur,  
et secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles,  
adjoint au premier ministre,*

Melchior WATHELET

*Le secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles,  
adjoint au premier ministre,  
et secrétaire d'État à la Régie des Bâtiments,  
adjoint au ministre des Finances  
et du Développement durable,  
chargé de la Fonction publique,*

Servais VERHERSTRAETEN

#### 4.14 Sanering van de overheidsfinanciën

Het politieke akkoord over de BFW zal moeten worden afgerond na afloop van de discussie over de sanering van de overheidsfinanciën die België tegen 2015 terug in een budgettair evenwicht moet brengen. Na deze discussie zullen bepaalde variabelen van de BFW zoals de referentiebedragen voor de overdrachten en hun evolutieparameters definitief moeten worden bijgesteld, *zonder de genoemde mechanismen en nadere regels van de fiscale autonomie van de Gewesten en de correcte financiering van de Brusselse instellingen te wijzigen*.

#### 5. Slotopmerking

De 8 onderhandelende partijen verbinden er zich toe om, in geval van meningsverschillen over de interpretatie of van technische en juridische moeilijkheden die nadien bij de concretisering van de gesloten akkoorden zouden opduiken, de geest en de evenwichten die aan die akkoorden ten grondslag liggen te eerbiedigen. Bijgevolg verbinden zij zich er samen met de formateur toe om te goeder trouw naar de oplossingen te zoeken die nodig zijn en de gemaakte politieke keuzes niet meer in vraag stellen. In dit verband zullen onder meer de in deze tekst voorgeschreven overleg- en samenwerkingsprocedures op een zorgvuldige en snelle wijze plaatsvinden.

*De staatssecretaris voor Leefmilieu,  
Energie en Mobiliteit, toegevoegd  
aan de minister van Binnenlandse Zaken,  
en staatssecretaris voor Staatshervorming,  
toegevoegd aan de eerste minister,*

Melchior WATHELET

*De staatsecretaris voor Staatshervorming,  
toegevoegd aan de eerste minister,  
en staatssecretaris voor de Regie der Gebouwen,  
toegevoegd aan de minister van Financiën  
en Duurzame Ontwikkeling,  
belast met Ambtenarenzaken,*

Servais VERHERSTRAETEN

ANNEXE

BIJLAGE

## ANNEXE DÉCLARATION POLITIQUE I. RÉFORME DE L'ÉTAT

TABLEAUX

## TABLAU VOIR POINT 3.5 TRANSFERT DES COMPÉTENCES DANS D'AUTRES DOMAINES

## 3.5.2. AUTRES DOMAINES

<i>POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE</i>	
<b>Pôles d'attraction interuniversitaires</b>	Aux Communautés à l'issue de la phase VII des PAI.  Afin de faciliter la transition, le transfert ira de pair avec un accord de coopération entre les Communautés.
<b>Pôles d'attraction technologiques</b>	Aux Régions.
<b>Jardin botanique de Meise</b>	Transfert cf. l'accord Peeters-Demotte
<b>Autorisations en matière d'implantations commerciales/ Comité socioéconomique national pour la Distribution</b>	Aux Régions.  Lors du transfert, une concertation obligatoire, selon des modalités à déterminer, sera prévue pour les projets situés dans des zones limitrophes d'une autre Région et qui, par leur taille ou leur attractivité, peuvent avoir un impact sur une ou plusieurs autres Régions.
<b>Fonds de participation</b>	Aux Régions. Cessation de toutes les activités mais maintien d'une structure légère associant les Régions pour gérer le passé (crédits et emprunts en cours) <sup>1</sup> .

<sup>1</sup> 200 millions d'actifs sur 8 ans

<b>Institut national de statistique</b>	Interfédéraliser. Accord de coopération entre le fédéral et les entités fédérées pour définir les modalités de cette interfédéralisation.
<b>Institut des comptes nationaux</b>	Intégrer les entités fédérées. Accord de coopération entre le fédéral et les entités fédérées pour définir les modalités de cette intégration.
<b>Accès à la profession – conditions d'établissement</b>	Transfert aux Régions ; avec liste des professions dont l'accès reste fédéral.
<b>Banque Carrefour des Entreprises</b>	Représentation des Régions.
<b>Office national du Dueroire</b>	Renforcer le rôle des entités fédérées. La délégation des pouvoirs publics doit se composer majoritairement de représentants des Régions.
<b>Finexpo</b>	Renforcer le rôle des Régions. La délégation des pouvoirs publics doit se composer majoritairement de représentants des Régions.
<b>Société belge d'investissement international</b>	Renforcer le rôle des entités fédérées (Régions). La délégation des pouvoirs publics doit se composer majoritairement de représentants des Régions.
<b>Agence pour le commerce extérieur</b>	Renforcer le rôle des entités fédérées (Régions).
<b>Agrément des centres touristiques</b>	<u>Avis conforme</u> de la Région concernée préalable à la reconnaissance fédérale comme centre touristique.

<b>Contrôle des prix</b>	<p>Les entités fédérées seront compétentes pour contrôler les prix dans les matières qui relèvent de leurs compétences (La politique des déchets, la politique de l'eau, la distribution publique de gaz et la distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est égale ou inférieure à 70.000 volts et qui ne remplissent pas une fonction de transport, les services de taxi et les services de location de voitures avec chauffeur, la location de biens destinés à l'habitation, le bail commercial, et le bail à ferme, les aspects hôteliers de la gestion des maisons de repos et la télédistribution).</p> <p>Les mesures transversales comme le blocage des prix resteront fédérales.</p>
<b>Tourisme</b>	<p>Aux Régions, sans préjudice du maintien des compétences pour les Communautés en ce qui concerne la promotion de Bruxelles au niveau national et international. Les Communautés pourront continuer à octroyer des subsides en matière d'infrastructures touristiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.</p> <p>Des accords de coopération seront conclus entre la Région de Bruxelles-Capitale et les autres entités concernées en ces matières.<sup>2</sup></p> <p>Une solution spécifique sera adoptée pour la Communauté germanophone pour lui conserver cette compétence, nonobstant sa régionalisation (article 139 de la Constitution).</p>

<sup>2</sup> Modification à l'article 6 §1er VI de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 :

Ajouter un 13° : «Le tourisme, sans préjudice de la compétence pour les Communautés en ce qui concerne la promotion de Bruxelles au niveau national et international et l'octroi de subsides en matière d'infrastructures touristiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. »

Modification à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

Au point 10° : les mots « et le tourisme » sont supprimés.

L'article 92bis §2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles sera également modifié pour prévoir la conclusion d'un accord de coopération entre la Région bruxelloise et les autres entités concernées en ces matières.

<b>ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT</b>	
<b>Tarifs de distribution</b>	<p>Aux Régions (gaz et électricité).</p> <p>Pour l'électricité, cela ne concerne pas les tarifs des réseaux qui remplissent une fonction de transport, même s'ils ont une tension nominale égale ou inférieure à 70.000 volts.</p> <p>Toutes les autres compétences actuellement gérées par le fédéral restent de compétence fédérale. Cela vise les études prospectives en énergie ; le cycle du combustible nucléaire ; la production de l'énergie, y compris off-shore ; les grandes infrastructures d'approvisionnement et de stockage en énergie ; le transport d'énergie ; la politique des prix finals de l'énergie pour le consommateur, en ce compris la politique sociale des prix ; l'efficacité énergétique des bâtiments fédéraux.</p>
<b>Fonds de réduction du coût global de l'énergie</b>	Aux Régions.
<b>Respect des règles relatives au transit des déchets</b>	<p>Aux Régions (avec un accord de coopération pour garantir la coordination entre le fédéral et les Régions, vu que cela concerne aussi les douanes et la police).</p> <p>Le transfert ne porte pas sur les déchets nucléaires.</p>

<b>Exportation de matières nucléaires</b>	Les Régions et le niveau fédéral s'engagent dans un accord de coopération à faciliter la coopération pour ce qui est de la politique en matière d'exportation de matières nucléaires. L'accord de coopération se fondera sur les dispositions légales et institutionnelles en vigueur et sera axé sur les échanges d'information, le partage d'expertise et le moyen de rendre efficaces les procédures prévues.
<b>Commission nationale Climat</b>	<p>Le fonctionnement de la Commission nationale Climat sera optimisé et son rôle, renforcé.</p> <p>Les modalités de ces réformes feront l'objet de discussions techniques.</p> <p>Un mécanisme de responsabilisation climatique sera instauré.</p>
Droit de substitution au profit du fédéral dans le cadre des obligations internationales relatives au climat	Il est instauré un droit de substitution au profit de l'autorité fédérale pour le cas où une Région ou une Communauté ne respecterait pas les obligations internationales découlant de la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques ou d'un de ses protocoles, comme prévu dans la proposition de loi spéciale du 3 mars 2008 (doc Sénat, n° 4-602/1).



<b>AGRICULTURE</b>	
<b>Bureau belge d'intervention et de restitution</b>	Aux Régions.
<b>Fonds des calamités agricoles</b>	Aux Régions.

<b>URBANISME, LOGEMENT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	
<b>Baux d'habitation, baux commerciaux et bail à ferme</b>	Aux Régions.
<b>Expropriations</b>	Transfert aux Régions de la procédure d'expropriation, sauf pour les expropriations faites par l'autorité fédérale ou les personnes morales qui dépendent de celle-ci, qui resteront soumises à la procédure fédérale.
<b>Comités d'acquisition</b>	Aux Régions
<b>Agence d'information patrimoniale</b>	L'accord de coopération du 24/10/2002 sera revu afin de permettre la mise en place de l'Agence d'information patrimoniale.

<b>Infrastructures sportives</b>	La Région de Bruxelles-Capitale aura la possibilité d'intervenir au même titre que les Communautés en ce qui concerne le financement et la subsideation des infrastructures sportives communales. <sup>3</sup>
----------------------------------	--

<b>ADMINISTRATION LOCALE</b>	
<b>Centre de crise fédéral</b>	Associer les Régions.
<b>Fonds des calamités</b>	Aux Régions.
<b>Politique des grandes villes (liée aux compétences des entités fédérées)</b>	Aux entités fédérées.  L'autorité fédérale cessera de consacrer des moyens à des projets relevant des compétences des Communautés ou des Régions.

<b>Institutions provinciales</b>	Les articles de la Constitution nécessaires seront modifiés afin d'assurer l'exercice complet de l'autonomie des Régions à l'égard des provinces, sans préjudice des dispositions spécifiques visées actuellement par la loi de pacification communautaire et relatives à la fonction des gouverneurs.
----------------------------------	--

--

<sup>3</sup> Modification à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 :  
En ce qui concerne le financement et la subsideation des Infrastructures sportives communales, ajouter à la fin du point 9° des mots suivants: « sans préjudice de la possibilité pour la Région de Bruxelles-Capitale d'intervenir au même titre dans le financement et la subsideation des infrastructures sportives communales ».

<b>AUTRES</b>	
<b>Formation professionnelle</b>	La formation professionnelle reste une matière communautaire tout en prévoyant la possibilité légale pour la Région de Bruxelles-Capitale de mettre sur pied des programmes de formation professionnelle dans le cadre de sa politique d'emploi en tenant compte du caractère spécifique de Bruxelles <sup>4</sup> .
<b>Immigration étudiante</b>	Les Communautés deviendront compétentes pour la délivrance d'une carte d'études. L'autorité fédérale restera compétente pour l'octroi du droit de séjour.
<b>Fonds d'Impulsion fédéral à la politique des immigrés</b>	Supprimer, transférer les moyens aux Communautés. <sup>5</sup>  L'autorité fédérale cessera de consacrer des moyens à des projets relevant des compétences des Communautés ou des Régions.
<b>Fonds européen d'intégration</b>	Supprimer, transférer les moyens aux Communautés.  L'autorité fédérale cessera de consacrer des moyens à des projets relevant des compétences des Communautés ou des Régions.

<sup>4</sup> Modification à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 : En ce qui concerne la formation professionnelle, ajouter à la fin du point 16° la phrase suivante : « *Toutefois, la Région de Bruxelles capitale sera compétente pour mettre sur pied des programmes de formation professionnelle dans le cadre de sa politique d'emploi en tenant compte du caractère spécifique de Bruxelles* ».

<sup>5</sup> La question du financement actuel par la Loterie Nationale des projets FIPI sera examinée.

<b>Télécommunications</b>	<p>La compétence en matière de radio- et télédiffusion des Communautés sera adaptée aux évolutions fondamentales de la technologie et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, avec maintien d'un cadre réglementaire fédéral pour les communications électroniques: régulation des marchés des télécommunications, gestion et contrôle de l'utilisation du spectre, protection du consommateur, noms de domaine, numérotation, service universel et respect de la vie privée.</p> <p>Éventuellement via un accord de coopération détaillé.</p> <p>Cette réforme sera préparée par un groupe de travail composé d'experts.</p>
<b>Bien-être des animaux</b>	Aux Régions.
<b>Contrôle des films</b>	Aux Communautés moyennant une solution adaptée pour Bruxelles.

<b>Ordres déontologiques</b>	<p>La scission des ordres se fera après concertation avec les ordres professionnels concernés. Des modalités particulières seront prévues pour les habitants établis dans les six communes périphériques, sur avis conforme des ordres concernés. La scission des ordres doit aller de pair avec une structure faitière par ordre chargée de la déontologie (au moins pour les professions médicales).</p>
<b>Décrets conjoints</b>	<p>Introduction de la possibilité pour simplifier les procédures de coopération entre entités. Pour la Région Bruxelles-Capitale et la Cocom, ces décrets seront adaptés à la double majorité « pré-Lombard ».</p>

<b>Consultation populaire</b>	Possible pour les Régions, sur des matières d'intérêt régional
<b>Fonction publique</b>	Une adaptation de la loi spéciale de réformes institutionnelles confèrera aux entités fédérées la compétence relative au statut administratif et pécuniaire de leur fonction publique. Les niveaux de pouvoirs passeront ensemble des accords de coopération sur des questions d'intérêt global et le feront en particulier, obligatoirement, pour ce qui concerne les maxima des traitements, en raison de leur impact sur les pensions. La mobilité entre les diverses entités restera possible.
<b>Cour des comptes</b>	<p>Les Parlements des entités fédérées pourront confier des missions à la Cour des comptes, le cas échéant, moyennant rémunérations.</p> <p>L'article 180 de la Constitution sera actualisé pour tenir compte des nouvelles missions de la Cour.</p>
<b>Interfédéralisation du Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme (CECLR)</b>	Poursuite des négociations avec les entités fédérées en vue de la transformation du CECLR en un centre interfédéral.

**TABLAU VOIR POINT 3.6 SYNTHÈSE BUDGÉTAIRE DES TRANSFERTS  
(ESTIMATIONS LES PLUS RÉCENTES)**

N.B. : pour chacune des compétences transférées, il conviendra de déterminer le personnel et les moyens associés (fonctionnement, bâtiments) qui devront également être transférés

N°	Compétence	Montant (mios)
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>16.898</b>

<b>1</b>	<b>Marché du travail</b>	<b>4.326,1</b>
	<b>ONSS</b>	
	<b>Caractéristique travailleur</b>	<b>687,3</b>
	Travailleurs âgés	338,0
	Jeunes travailleurs	105,0
	Chercheur d'emploi longue durée	155,0
	Restructuration	10,9
	Groupes à risque (jeunes peu scolarisés)	40,0
	PTP	12,8
	SINE	25,6
	<b>Secteur spécifique</b>	<b>33,1</b>
	Travailleur dragage et remorquage	0,7
	Employeur dragage et remorquage	3,7
	Gens de maison	0,2
	Accueillants d'enfants	14,2
	Artistes	14,3
	<b>Plans emplois</b>	<b>1.018,2</b>
	ACS ONSS	291,5
	ACS ONSSAPL	240,9
	ACS Droits de tirage	485,8

	<b>ONEM</b>	<b><u>541,4</u></b>
	Jeunes chômeurs	1,1
	Chômeurs âgés	28,7
	Formation professionnelle individuelle	47,9
	Chômeur longue durée hors PTP	438,0
	Programmes de transition professionnelle (PTP)	24,6
	Complément garde d'enfants	1,2
	<b>Fiscal</b>	<b><u>54,3</u></b>
	Moyens afférents à la dispense partielle de versement du précompte professionnel batellerie et remorquage	54,3
	<b>Reste</b>	<b><u>1.972,5</u></b>
	Art.60/61	138,7
	Contrôle disponibilité	38,0
	ALE (fonctionnaires et frais de fonctionnement)	35,0
	Congé éducation payé	83,9
	Premiers emplois	12,6
	Bonus stage et premier emploi	24,0
	Outplacement	4,5
	Interruption de carrière hors fédéral et enseignement	79,0
	Interruption carrière enseignement à l'exclusion des agents contractuels qui relèvent du crédit temps	82,0
	Bonus jeunes non marchand (ONSS)	25,9
	Chèques services (seule partie SS)	<u>1.444,0</u>
	Fonds d'expérience professionnelle	5,00
	<b>1<sup>er</sup> paquet économie sociale</b>	<b><u>19,3</u></b>

<b>2</b>	<b>Familles</b>	<b>5.900,1</b>
	Allocations familiales	5.822,5
	FESC	77,6
<b>3</b>	<b>Soins de santé</b>	<b>4.211,4</b>
	<b>Résidentiel</b>	<b><u>3.337,0</u></b>
	Maisons de repos, maisons de repos et soins, centres de court séjour, centres de soins de jour	2.425,0
	Hôpitaux gériatriques (G) isolés	45,2
	Hôpitaux spécialisés (Sp) isolés	165,8
	Travaux de construction, de rénovation et de reconditionnement des infrastructures hospitalières	531,0
	Conventions de revalidation	170,0
	<b>Aides aux personnes</b>	<b><u>573,2</u></b>
	Allocation d'aide aux personnes âgées (APA)	511,0
	Aides à la mobilité	62,2
	<b>Santé mentale</b>	<b><u>174,8</u></b>
	Maisons de soins psychiatriques	120,5
	Initiatives d'habitation protégée	52,2
	Plateformes psychiatriques	2,1



	<b>Prévention et organisation de la 1ère ligne</b>	<b><u>126,4</u></b>
	Prévention (vaccination, dépistage, PNNS, hygiène dentaire dans les écoles, consultations sevrage tabagique)	76,6
	Fonds de lutte contre les assuétudes	5,0
	Services intégrés de soins à domicile (SISD) <i>↳ ≠ soins infirmiers (rsk fal)</i>	4,7
	Plateformes et équipes multidisciplinaires de soins palliatifs	14,7
	Cercle des médecins	3,1
	Fonds Impulseo	22,4
<b>4</b>	<b>Dépenses fiscales</b>	<b>1.911,4</b>
	Dépenses en investissements économiseurs d'énergie et maisons passives	333,2
	Dépenses fiscales logement (déduction fiscale habitation unique, réduction majorée épargne-logement, déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires)	1.436,3
	Sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie	9,2
	Réduction d'impôts - Rénovation habitations à loyer social	0,1
	Réduction d'impôt - Politique des grandes villes (rénovation d'habitations)	0,6
	Déduction du revenu - Frais d'entretien monuments et sites	1,0
	Crédit d'impôts Titres-services	131,0

<b>5</b>	<b>Transferts des compétences autres domaines politiques</b>	<b>548,9</b>
	Maisons de justice	79,0
	Aide juridique de 1ère ligne	1,7
	Protection de la jeunesse	14,0 <sup>6</sup>
	Fonds sécurité routière	87,0
	Politique des grandes villes	87,5
	Politique scientifique (PAI et PAT)	30,2
	Jardin botanique Meise	8,9
	Fonds de Participation (phasing-out : montant global à étaler sur 8 ans)	200,0
	FRCE	7,0
	Fonds des calamités	11,8
	Intervention belge et Bureau Restitution	13,1
	Fonds d'impulsion fédéral à la politique des immigrants	8,0
	Fonds européen pour l'intégration	0,7

<sup>6</sup> Montant à actualiser tenant compte des modalités de transfert des établissements fermés, encore à définir.

## BIJLAGE BELEIDSVERKLARING DEEL I. STAATSHERVORMING

TABELLEN**TABEL ZIE PUNT 3.5 BEVOEGDHEIDSOVERDRACHT IN ANDERE BELEIDSDOMEINEN***3.5.2. Overige domeinen*

<b><i>ECONOMISCH EN INDUSTRIEEL BELEID</i></b>	
<b>Interuniversitaire attractiepolen</b>	Naar de Gemeenschappen na afloop van fase VII van de IAP.  Teneinde de overgang vlot te laten verlopen zal de overheveling gepaard gaan met een samenwerkingsakkoord tussen de Gemeenschappen.
<b>Technologische attractiepolen</b>	Naar de Gewesten
<b>Plantentuin van Meise</b>	Overdracht, cfr. het akkoord Peeters-Demotte
<b>Vergunningsbeleid inzake handelsvestigingen / Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie</b>	Naar de Gewesten  Bij de overdracht zal in een verplicht overleg voorzien worden, volgens nog te bepalen modaliteiten, voor projecten in zones die aan een ander Gewest grenzen én door hun omvang en aantrekkingskracht een impact kunnen hebben op een of meerdere andere Gewesten.
<b>Participatiefonds</b>	Naar de Gewesten. Alle activiteiten worden stopgezet, maar er blijft een lichte structuur over waarmee de Gewesten het verleden beheren (lopende kredieten en leningen) <sup>1</sup>
<b>Nationaal Instituut voor de Statistiek</b>	Interfederaliseren. Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de deelstaten om de nadere regels van deze interfederalisering te definiëren.

<sup>1</sup> 200 miljoen (eigen vermogen) op 8 jaar tijd.

<b>Instituut Nationale Rekeningen</b>	De deelstaten integreren. Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de deelstaten om de nadere regels van deze integratie te definiëren.
<b>Toegang tot het beroep - vestigingsvoorwaarden</b>	Overheveling naar de Gewesten, met een lijst van de beroepen waarvoor de toegang federaal blijft.
<b>Kruispuntbank van ondernemingen</b>	Vertegenwoordiging van de Gewesten
<b>Nationale Delcrederedienst</b>	Rol van de deelstaten vergroten. De overheidsdelegatie moet in meerderheid uit vertegenwoordigers van de Gewesten bestaan.
<b>Finexpo</b>	Rol van de Gewesten vergroten. De overheidsdelegatie moet in meerderheid uit vertegenwoordigers van de Gewesten bestaan.
<b>Belgische Maatschappij voor Internationale Investing</b>	Rol van de deelstaten (Gewesten) vergroten. De overheidsdelegatie moet in meerderheid uit vertegenwoordigers van de Gewesten bestaan.
<b>Agentschap buitenlandse handel</b>	Rol van de deelstaten (Gewesten) vergroten.
<b>Erkenning toeristische centra</b>	Bindend advies van het betrokken Gewest voorafgaand aan de federale erkenning als toeristisch centrum.
<b>Prijzencontrole</b>	De deelstaten zullen bevoegd zijn om de prijzen te controleren in materies die onder hun bevoegdheid vallen. (Het afvalbeleid, het waterbeleid, de openbare gasdistributie en de distributie en het lokale vervoer van elektriciteit via netwerken met een nominale spanning gelijk aan of kleiner dan 70.000 volt en die geen transportfunctie vervullen, de taxidiensten en diensten voor het verhuur van auto's met bestuurder, de huur van goederen bestemd voor verblijf, pacht en handel, de hotelaspecten van de rusthuizen en de teledistributie). De transversale maatregelen zoals de prijsblokkering zullen federaal blijven.

<b>Toerisme</b>	<p>Naar de Gewesten, onverminderd het behoud van de bevoegdheden voor de Gemeenschappen inzake de promotie van Brussel op nationaal en internationaal niveau. De Gemeenschappen kunnen subsidies voor toeristische infrastructuur blijven toekennen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.</p> <p>Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de andere betrokken deelstaten zullen ter zake samenwerkingsakkoorden sluiten.<sup>2</sup></p> <p>Er zal een specifieke oplossing worden gestemd voor de Duitstalige Gemeenschap om haar die bevoegdheid te laten behouden, ongeacht de regionalisering (artikel 139 van de Grondwet).</p>
<b>ENERGIE EN LEEFMILIEU</b>	
<b>Distributietarieven</b>	<p>Naar de Gewesten (gas en elektriciteit)</p> <p>Voor de elektriciteit betreft dit niet de tarieven van de netwerken die een transportfunctie hebben, zelfs indien ze een nominale spanning gelijk aan of lager dan 70.000 volt hebben.</p> <p>Alle andere bevoegdheden die de federale overheid momenteel uitoefent blijven een federale bevoegdheid. Dat betreft de prospectieve studies inzake energie; de nucleaire brandstofcyclus; de energieproductie, met inbegrip van de offshore; de grote infrastructuren voor de aanvoer en opslag van energie; het energietransport; het beleid inzake de uiteindelijke energieprijs voor de gebruiker, inclusief het socialeprijzenbeleid; de energie-efficiëntie van de federale gebouwen.</p>

<sup>2</sup> Wijziging van artikel 6, § 1 VI van de bijzondere wet op de institutionele hervormingen van 8 augustus 1980: Een 13° toevoegen : « toerisme : onverminderd het behoud van de bevoegdheden voor de Gemeenschappen inzake de promotie van Brussel op nationaal en internationaal niveau. »

Wijziging van artikel 4 van de bijzondere wet op de institutionele hervormingen van 8 augustus 1980: in punt 10: de woorden « en het toerisme » worden geschrapt.

Artikel 92 bis § 2 van de bijzondere wet op de institutionele hervormingen van 8 augustus 1980 zal ook worden gewijzigd om in het sluiten van een samenwerkingsakkoord ter zake tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de andere betrokken deelstaten te voorzien.

<b>Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost</b>	Naar de Gewesten
<b>Handhaving regelgeving doorvoer afvalstoffen</b>	Naar de Gewesten (met een samenwerkingsakkoord om de coördinatie tussen de federale overheid en de Gewesten te verzekeren, aangezien dat ook de douane en de politie aangaat). De overdracht heeft geen betrekking op nucleaire afvalstoffen.
<b>Nucleaire export</b>	De Gewesten en het federale niveau verbinden er zich via een samenwerkingsakkoord toe om de samenwerking rond het nucleaire exportbeleid te vergemakkelijken. Het samenwerkingsakkoord zal voortbouwen op de huidige geldende wettelijke en institutionele bepalingen en zich richten op informatie-uitwisseling, expertise-uitwisseling en het doeltreffend maken van de voorziene procedures.
<b>Nationale Klimaatcommissie</b>	De werking van de Nationale Klimaatcommissie wordt geoptimaliseerd en haar rol wordt versterkt.  De nadere uitvoeringsregels van die hervormingen zullen het voorwerp uitmaken van technische besprekingen.  Er zal een klimaatresponsabiliseringsmechanisme worden ingesteld.
<b>Substitutierecht ten voordele van de federale staat in het kader van internationale klimaatverplichtingen</b>	Er wordt een substitutierecht ten voordele van de federale staat ingevoerd voor het geval waarin een Gewest of een Gemeenschap de internationale verplichtingen die uit het Kaderverdrag van de Verenigde Naties over de klimaatverandering of uit één van zijn protocollen voortvloeien niet zou naleven, zoals bepaald in het bijzondere wetsvoorstel van 3 maart 2008 (doc Senaat, nr. 4-602/1).

<b>LANDBOUW</b>	
<b>Belgisch Interventie en Restitutie Bureau</b>	Naar de Gewesten
<b>Landbouwrampenfonds</b>	Naar de Gewesten
<b>STEDENBOUW, HUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING</b>	
<b>Handelshuur, woninghuur en pacht</b>	Naar de Gewesten
<b>Ontheingenen</b>	Overdracht naar de Gewesten van de ontheingingsprocedure, behalve voor de ontheingenen die door de federale overheid of de rechtspersonen die van haar afhangen gebeuren, en die aan de federale procedure onderworpen blijven
<b>Aankoopcomités</b>	Naar de Gewesten
<b>Agentschap voor patrimoniale informatie</b>	Het samenwerkingsakkoord van 24/10/2002 zal worden herzien om de oprichting van het Agentschap voor patrimoniale informatie mogelijk te maken.
<b>Sportinfrastructuur</b>	Voor de financiering en subsidiëring van de gemeentelijke sportinfrastructuur zal het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de mogelijkheid hebben om op dezelfde manier als de Gemeenschappen op te treden. <sup>3</sup>
<b>LOKAAL BESTUUR</b>	
<b>Federaal crisiscentrum</b>	De Gewesten hierbij betrekken.
<b>Rampenfonds</b>	Naar de Gewesten
<b>Grootstedenbeleid (voor wat de bevoegdheden van de deelstaten betreft)</b>	Naar de deelstaten De federale overheid houdt op middelen in te zetten voor projecten die tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen of de Gewesten behoren.

<sup>3</sup> Wijziging van artikel 4 van de bijzondere wet op de institutionele hervormingen van 8 augustus 1980 :  
Wat betreft de financiering en subsidiëren van de gemeentelijke sportinfrastructuur aan het eind van punt 9° worden de volgende woorden toegevoegd: « onverminderd de mogelijkheid voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om op dezelfde manier in te grijpen op de financiering en subsidiëring van de gemeentelijke sportinfrastructuur. »

<b>Provinciale instellingen</b>	De nodige grondwetsartikelen zullen worden gewijzigd teneinde de volledige uitoefening van de autonomie van de Gewesten ten aanzien van de provincies te garanderen, zonder afbreuk te doen aan de huidige specifieke bepalingen van de pacificatiewet en aan die van de functie van de gouverneurs.
<b>OVERIGE</b>	
<b>Beroepsopleiding</b>	De beroepsopleiding blijft een gemeenschapsbevoegdheid. Er wordt de wettelijke mogelijkheid voorzien voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om programma's voor beroepsopleidingen op te zetten in het kader van het werkgelegenheidsbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van Brussel. <sup>4</sup>
<b>Studentenmigratie</b>	De Gemeenschappen worden bevoegd voor het uitreiken van een studiekaart. De federale overheid behoudt de bevoegdheid voor de toekenning van het verblijfsrecht.
<b>Federaal Impulsfonds Migrantenbeleid</b>	Opheffen, middelen naar de Gemeenschappen overhevelen <sup>5</sup> .  De federale overheid houdt op middelen in te zetten voor projecten die tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen of de Gewesten behoren.
<b>Europees Integratiefonds</b>	Opheffen, middelen naar de Gemeenschappen overhevelen.  De federale overheid houdt op middelen in te zetten voor projecten die tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen of de Gewesten behoren.

<sup>4</sup> Wijzigingen aan artikel 4 van de bijzondere wet op de institutionele hervormingen van 8 augustus 1980 : Met betrekking tot de beroepsopleiding, op het einde van punt 16° aanvullen met de woorden : « Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal evenwel bevoegd zijn om programma's voor beroepsopleidingen op te zetten in het kader van haar werkgelegenheidsbeleid en rekening houdende met het specifieke karakter van Brussel. »

<sup>5</sup> De kwestie van de huidige financiering van de FIM-projecten door de Nationale Loterij zal worden bestudeerd.



<b>Telecommunicatie</b>	<p>De omroepbevoegdheid van de Gemeenschappen wordt aangepast aan de ingrijpende technische evoluties en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, met behoud van een federaal regelgevend kader inzake elektronische communicatie: regulering van de telecommunicatiemarkten, beheer van en controle op het gebruik van het spectrum, bescherming van de consument, domeinnamen, nummering, universele dienstverlening en privacy.</p> <p>Eventueel via een gedetailleerd samenwerkingsakkoord.</p> <p>Een deskundigenwerkgroep zal deze hervorming voorbereiden.</p>
<b>Dierenwelzijn</b>	Naar de Gewesten
<b>Filmkeuring</b>	Naar de Gemeenschappen, mits een aangepaste oplossing voor Brussel.
<b>Deontologische orden</b>	De splitsing van de orden zal gebeuren na overleg met de betrokken beroepsorden. Er zal in bijzondere regels worden voorzien voor de inwoners van de zes randgemeenten, op basis van het eensluidende advies van de betrokken orden. De splitsing van de orden moet gepaard gaan met een koepelstructuur per orde die met de deontologie belast is (minstens voor de medische beroepen).
<b>Gezamenlijke decreten</b>	De mogelijkheid invoeren om de samenwerkingsprocedures tussen de entiteiten te vereenvoudigen. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC zullen deze decreten bij dubbele meerderheid "pre-Lombard" worden aangepast.
<b>Volksraadpleging</b>	Mogelijk voor de Gewesten, over aangelegenheden van Gewestelijk belang.

<b>Openbaar ambt</b>	Door aanpassing van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen krijgen de deelstaten de bevoegdheid over het administratief en geldelijk statuut van hun ambtenarenkorps. De overheden zullen gezamenlijk samenwerkingsakkoorden sluiten over kwesties van globaal belang en zullen dit, verplicht, in het bijzonder doen voor wat betreft de maxima van de weddes, omwille van de impact op de pensioenen. De mobiliteit tussen de verschillende entiteiten zal mogelijk blijven.
<b>Rekenhof</b>	De parlementen van de deelstaten zullen , het Rekenhof, in voorkomend geval tegen betaling, opdrachten kunnen toevertrouwen. Artikel 180 van de grondwet zal worden geactualiseerd om met de nieuwe opdrachten van het Rekenhof rekening te houden.
<b>Interfederalisering van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (CGKR)</b>	Voortzetting van de onderhandelingen met de deelstaten met het oog op de omvorming van het CGKR tot een interfederaal centrum.

**TABEL ZIE PUNT 3.6 Begrotingssynthese van de overhevelingen (nieuwste ramingen)**

NB: Bij elke bevoegdheidsoverdracht moet men het aanverwante personeel en de middelen (werking, gebouwen) die eveneens moeten worden overgedragen vastleggen.

Bevoegdheid	Bedrag (miljoen)
<b>ALGEMEEN TOTAAL</b>	<b>16.898</b>
<b>1. Arbeidsmarkt</b>	<b>4.326,1</b>
<b>RSZ</b>	
<b>Kenmerken werknemer</b>	<b>687,3</b>
Oudere werknemers	338,0
Jonge werknemers	105,0
Langdurig werkzoekend	155,0
Herstructurering	10,9
Risicogroepen (laaggeschoolde jongeren)	40,0
WEP/DSP	12,8
SINE	25,6
<b>Specifieke sector</b>	<b>33,1</b>
Werknemer bagger- en sleepdienst	0,7
Werkgever bagger- en sleepdienst	3,7
Huispersoneel	0,2
Onthaalouders	14,2
Kunstenaars	14,3
<b>Banenplannen</b>	<b>1.018,2</b>
Gesco RSZ	291,5
Gesco RSZPPO	240,9
Gesco Trekkingsrechten	485,8
<b>RVA</b>	<b>541,4</b>
Jonge werklozen	1,1
Oude werklozen	28,7
Individuele Beroepsopleiding	47,9
Langdurig werklozen excl DSP	438,0
Doostromingsprogramma's (DSP)	24,6
Kinderopvangtoeslag	1,2

<b>Fiscaal</b>	<b><u>54,3</u></b>
Middelen betreffende de gedeeltelijke vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing binnenvaart en sleepvaart	54,3
<b>Rest</b>	<b><u>1,972,5</u></b>
Art 60/61	138,7
Controle beschikbaarheid	38,0
PWA (beambten en werkingskosten)	35,0
Betaald Educatief Verlof	83,9
Startbanen	12,6
Stage-en startbonus	24,0
Outplacement	4,5
Loopbaanonderbreking excl. federaal en onderwijs	79,0
Loopbaanonderbreking onderwijs met uitzondering van de contractuele ambtenaren die onder het tijdskrediet vallen	82,0
Jongerenbonus non-profit (RSZ)	25,9
Dienstencheques (enkel deel SZ)	1.444,0
Ervaringsfonds	5,00
<b>1<sup>ste</sup> pakket sociale economie</b>	<b><u>19,3</u></b>
<b>2. Gezinnen</b>	<b><u>5.900,1</u></b>
Kinderbijslag	5.822,5
FCUD	77,6
<b>3. Gezondheidszorg</b>	<b><u>4.211,4</u></b>
<b>Residentieel</b>	<b><u>3.337,0</u></b>
Rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen, centra voor kort verblijf, centra voor dagverzorging	2.425,0
Geriatrische ziekenhuizen (G) alleenstaanden	45,2
Gespecialiseerde ziekenhuizen (Sp)	165,8
Bouw-, renovatie- en herconditioneringswerken ziekenhuisinfrastructuren	531,0
Revalidatie-overeenkomsten	170,0

<b>Hulp aan personen</b>	<b>573,2</b>
Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB)	511,0
Mobiliteitshulpmiddelen	62,2
<b>Geestelijke gezondheid</b>	<b>174,8</b>
Psychiatrische verzorgingstehuizen	120,5
Beschut wonen	52,2
Psychiatrische overlegplatforms	2,1
<b>Preventie en organisatie van de 1<sup>ste</sup> lijn</b>	<b>126,4</b>
Preventie (vaccinatie, screening, NVGP, tandhygiëne in de scholen, consultaties tabaksontwenning)	76,6
Fonds tot bestrijding van de verslavingen	5,0
Geïntegreerde diensten voor thuisverzorging (GDT)	4,7
Multidisciplinaire platformen en teams palliatieve zorgen	14,7
Huisartsenkring	3,1
Impulsefonds	22,4
<b>4. Fiscale uitgaven</b>	<b>1.911,4</b>
Uitgaven voor energiebesparende investeringen en passieve huizen	333,2
Fiscale uitgaven huisvesting (fiscale aftrek enige woning, verhoogde korting woonsparen, bijkomende aftrek hypothecaire intresten)	1.436,3
Beveiliging van de woningen tegen diefstal of brand	9,2
Belastingvermindering - Renovatie sociale huurwoningen	0,1
Belastingvermindering - Grootstedenbeleid (renovatie van woningen)	0,6
Inkomensaftrek - Onderhoudskosten monumenten en landschappen	1,0
Belastingkrediet dienstencheques	131,0

<b>5. Overheveling bevoegdheden andere beleidsdomeinen</b>	<b>548,9</b>
Justitiehuisen	79,0
Eerstelijns juridische bijstand	1,7
Jeugdbescherming	14,0 <sup>6</sup>
Verkeersveiligheidsfonds	87,0
Grootstedenbeleid	87,5
Wetenschapsbeleid (IUAP en TAP)	30,2
Plantentuin Meise	8,9
Participatiefonds (phasing-out: globaal bedrag gespreid over 8 jaar)	200,0
FRGE	7,0
Rampenfonds	11,8
Belgisch Interventie en Restitutie Bureau	13,1
Federaal Impulsfonds voor Migrantenbeleid	8,0
Europees integratiefonds	0,7

<sup>6</sup> Aan te passen bedrag, rekening houdende met de nog te bepalen overhevelingsregels voor de gesloten instellingen.

Stukken van de Senaat :  
5-1567 - 2011/2012 :  
Nr. 1 : Voorstel van bijzondere wet van de heren De Croo, Moureaux en Claes, Mevr. Defraigne, de heren Anciaux en Cheron, Mevr. Piryns en de heer Delpérée.  
Nr. 2 : Advies van de Raad van State.  
Nr. 3 : Amendementen.  
Nr. 4 : Verslag.  
Nr. 5 : Tekst aangenomen door de commissie.  
Handelingen van de Senaat : 21 juni 2012.

Documents du Sénat :  
5-1567 - 2011/2012 :  
N° 1 : Proposition de loi spéciale de MM. De Croo, Moureaux et Claes, Mme Defraigne, MM. Anciaux et Cheron, Mme Piryns et M. Delpérée.  
N° 2 : Avis du Conseil d'Etat.  
N° 3 : Amendements.  
N° 4 : Rapport.  
N° 5 : Texte adopté par la commission.  
Annales du Sénat : 21 juin 2012.

FEDERALE OVERHEIDSDIENST  
KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER

N. 2012 — 2453 [2012/204206]

19 JULI 2012. — Bijzondere wet houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de zogenaamde « pacificatiewet ») en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft (1)

ALBERT II, Koning der Belgen,  
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

De Kamers hebben aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt :

HOOFDSTUK 1. — *Algemene bepaling*

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

HOOFDSTUK 2. — *Wijzigingen van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de zogenaamde « pacificatiewet »)*

Art. 2. In het opschrift van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen worden de woorden « de nieuwe gemeentewet, » ingevoegd tussen de woorden « de gemeentewet, » en de woorden « de gemeentekieswet ».

Art. 3. In dezelfde wet wordt een hoofdstuk II/1 ingevoegd luidende « Hoofdstuk II/1. Wijziging van de nieuwe gemeentewet ».

Art. 4. In hoofdstuk II/1, ingevoegd bij artikel 3, wordt een artikel 10/1 ingevoegd, luidende :

« Art. 10/1. In de nieuwe gemeentewet wordt een artikel 13bis ingevoegd, luidende :

« Art. 13bis. § 1. In de randgemeenten bedoeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, wordt de voordrachtsakte van de burgemeester bevestigd door een stemming van de gemeenteraad en aan de Vlaamse Regering bezorgd. Vanaf die stemming is de kandidaat-burgemeester aangewezen-burgemeester, draagt hij de titel van « aangewezen-burgemeester » en oefent hij alle functies uit die aan de burgemeester worden toevertrouwd. Hij wordt evenwel niet als schepen vervangen, indien hij als schepen werd verkozen.

§ 2. Zodra de Vlaamse Regering deze voordrachtsakte die werd bevestigd door een stemming van de gemeenteraad ontvangt, beschikt zij over een termijn van zestig dagen om over te gaan tot de benoeming van de aangewezen-burgemeester of tot de mededeling van een beslissing tot weigering van de benoeming overeenkomstig § 4.

SERVICE PUBLIC FEDERAL  
CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE

F. 2012 — 2453 [2012/204206]

19 JUILLET 2012. — Loi spéciale portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite « de pacification communautaire ») et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques (1)

ALBERT II, Roi des Belges,  
A tous, présents et à venir, Salut.

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

CHAPITRE 1<sup>er</sup>. — *Disposition générale*

Article 1<sup>er</sup>. La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

CHAPITRE 2. — *Modifications de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite « de pacification communautaire »)*

Art. 2. Dans l'intitulé de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, les mots « de la nouvelle loi communale, » sont insérés entre les mots « de la loi communale, » et les mots « de la loi électorale communale ».

Art. 3. Dans la même loi, il est inséré un chapitre II/1 intitulé « Chapitre II/1. Modification de la nouvelle loi communale ».

Art. 4. Dans le chapitre II/1, inséré par l'article 3, il est inséré un article 10/1 rédigé comme suit :

« Art. 10/1. Dans la nouvelle loi communale, il est inséré un article 13bis rédigé comme suit :

« Art. 13bis. § 1<sup>er</sup>. Dans les communes périphériques visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, l'acte de présentation du bourgmestre est confirmé par un vote du conseil communal et est transmis au Gouvernement flamand. A dater de ce vote, le candidat bourgmestre est désigné bourgmestre, porte le titre de « bourgmestre désigné » et exerce toutes les fonctions dévolues au bourgmestre. Il n'est toutefois pas remplacé comme échevin, s'il avait été élu comme échevin.

§ 2. Dès réception de cet acte de présentation confirmé par le vote du conseil communal, le Gouvernement flamand dispose d'un délai de soixante jours pour procéder à la nomination du bourgmestre désigné ou notifier une décision de refus de nomination conformément au § 4.

§ 3. Indien de Vlaamse Regering de aangewezen-burgemeester benoemt of indien zij geen beslissing meedeelt binnen de haar toegewezen termijn, is de aangewezen-burgemeester definitief benoemd en wordt hij als schepen vervangen overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 15, § 2, indien hij als schepen werd verkozen.

§ 4. Indien de Vlaamse Regering de definitieve benoeming van de betrokkene weigert, deelt zij deze beslissing tot weigering mee aan de aangewezen-burgemeester, aan de gouverneur en de adjunct-gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, aan de gemeentesecretaris van de betrokken gemeente en aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De mededeling aan de aangewezen-burgemeester vermeldt eveneens waar het administratief dossier kan worden geraadpleegd.

§ 5. De aangewezen-burgemeester beschikt over een termijn van dertig dagen vanaf de ontvangst van de mededeling bedoeld in § 4 om een memorie in te dienen bij de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak spreekt zich uit binnen de negentig dagen na de indiening van deze memorie.

De inschrijving op de algemene rol van de Raad van State vindt plaats op het ogenblik dat de memorie wordt ingediend.

De memorie wordt gedagtekend en bevat :

1° het opschrift « memorie met betrekking tot een beslissing over de definitieve benoeming van een burgemeester van een randgemeente »;

2° de naam en de woonplaats van de aangewezen-burgemeester en de gekozen woonplaats;

3° een uiteenzetting van de feiten en de middelen.

De memorie wordt niet op de rol ingeschreven indien :

1° ze niet is ondertekend of niet vergezeld gaat van vier door de ondertekenaar voor eensluidend verklaarde afschriften;

2° er geen inventaris is bijgevoegd van de stukken, die alle overeenkomstig die inventaris genummerd moeten zijn.

In geval van toepassing van het vijfde lid, richt de hoofdgriffier aan de aangewezen-burgemeester een brief waarin meegedeeld wordt waarom de memorie niet is ingeschreven op de rol en waarbij de aangewezen-burgemeester verzocht wordt binnen vijftien dagen zijn memorie te regulariseren.

De aangewezen-burgemeester die zijn memorie regulariseert binnen de vijftien dagen na de ontvangst van het verzoek bedoeld in het zesde lid, wordt geacht het te hebben ingediend op de datum van de eerste verzending ervan.

Een memorie die niet, onvolledig of laattijdig is geregulariseerd, wordt geacht niet te zijn ingediend.

Op hetzelfde ogenblik waarop hij zijn memorie indient, stuurt de aangewezen-burgemeester een kopie daarvan ter informatie aan de Vlaamse Regering. Deze verzending stelt de termijnen niet in werking die de Vlaamse Regering in acht moet nemen.

De hoofdgriffier zendt onverwijld een afschrift van de memorie aan de Vlaamse Regering, aan de auditeur-generaal en aan de adjunct-auditeur-generaal over.

De Vlaamse Regering zendt hem binnen vijftien dagen na de kennisgeving van de memorie door de hoofdgriffier het volledige administratief dossier over, waarbij zij een nota met opmerkingen kan voegen.

Eén van de exemplaren van de nota wordt door de hoofdgriffier gezonden aan de aangewezen-burgemeester en aan de leden van het auditoraat bedoeld in artikel 93, § 5, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Een te laat ingediende nota met opmerkingen wordt uit de debatten geweerd.

De leden van het auditoraat maken binnen vijftien dagen na ontvangst van het dossier een verslag op overeenkomstig artikel 93, § 5, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. In voorkomend geval verzoeken zij de partijen nadere uitleg te verstrekken over de punten die zij aangeven.

De eerste voorzitter of de voorzitter bepaalt na kennisneming van het verslag, bij beschikking de dag van de terechtzitting waarop de zaak wordt behandeld door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

§ 3. Si le Gouvernement flamand nomme le bourgmestre désigné ou ne notifie pas de décision dans le délai qui lui est imparti, le bourgmestre désigné est définitivement nommé et remplacé comme échevin, conformément à la procédure prévue à l'article 15, § 2, s'il avait été élu comme échevin.

§ 4. Si le Gouvernement flamand refuse la nomination définitive de l'intéressé, il notifie cette décision de refus au bourgmestre désigné, au gouverneur et au gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand, au secrétaire communal de la commune concernée et à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. La notification au bourgmestre désigné indique également le lieu où le dossier administratif peut être consulté.

§ 5. Le bourgmestre désigné dispose d'un délai de trente jours à partir de la réception de la notification visée au § 4 pour déposer un mémoire auprès de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

L'assemblée générale de la section du contentieux administratif statue dans les nonante jours de l'introduction de ce mémoire.

L'inscription au rôle général du Conseil d'Etat s'opère au moment de l'introduction du mémoire.

Le mémoire est daté et contient :

1° l'intitulé « mémoire relatif à une décision concernant la nomination définitive d'un bourgmestre d'une commune périphérique »;

2° le nom et le domicile du bourgmestre désigné, et le domicile élu;

3° un exposé des faits et des moyens.

Le mémoire n'est pas inscrit au rôle :

1° s'il n'est pas signé ou n'est pas accompagné de quatre copies certifiées conformes par le signataire;

2° s'il n'est pas joint un inventaire des pièces, lesquelles doivent toutes être numérotées conformément à cet inventaire.

En cas d'application de l'alinéa 5, le greffier en chef adresse un courrier au bourgmestre désigné précisant la cause du non-enrôlement et l'invitant à régulariser son mémoire dans les quinze jours.

Le bourgmestre désigné qui régularise son mémoire dans les quinze jours de la réception de l'invitation visée à l'alinéa 6 est censé l'avoir déposé à la date de son premier envoi.

Un mémoire non régularisé ou régularisé de manière incomplète ou tardive est réputé non déposé.

En même temps qu'il dépose son mémoire, le bourgmestre désigné envoie une copie de celui-ci au Gouvernement flamand pour son information. Cet envoi ne fait pas courir les délais que le Gouvernement flamand doit prendre en considération.

Le greffier en chef transmet sans délai une copie du mémoire au Gouvernement flamand, à l'auditeur général et à l'auditeur général adjoint.

Dans les quinze jours de la notification du mémoire par le greffier en chef, le Gouvernement flamand lui transmet le dossier administratif complet auquel il peut joindre une note d'observations.

Un des exemplaires de la note est communiqué par le greffier en chef au bourgmestre désigné ainsi qu'aux membres de l'auditorat visés à l'article 93, § 5, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Toute note d'observations tardive est écartée des débats.

Dans les quinze jours de la réception du dossier, les membres de l'auditorat rédigent un rapport conformément à l'article 93, § 5, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. Le cas échéant, ils invitent les parties à s'expliquer plus amplement sur les points qu'ils indiquent.

Au vu du rapport, le premier président ou le président fixe par ordonnance la date de l'audience à laquelle l'affaire sera traitée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.



De hoofdgriffier geeft onverwijld kennis van de beschikking waarbij de rechtsdag wordt bepaald aan :

1° de leden van het auditoraat bedoeld in artikel 93, § 5, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

2° de Vlaamse Regering;

3° de aangewezen-burgemeester.

Het verslag wordt bij de oproeping gevoegd. De partijen en hun advocaat kunnen gedurende de in de beschikking van de eerste voorzitter of de voorzitter bepaalde tijd ter griffie inzage nemen van het dossier.

De artikelen 93, § 5, eerste lid, 95, §§ 2 tot 4, en 97, derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zijn van toepassing op de procedure die wordt ingesteld door dit artikel. De artikelen 21, zesde lid, 21bis en 30, § 3, van dezelfde gecoördineerde wetten zijn niet van toepassing.

§ 6. Indien de aangewezen-burgemeester geen memorie indient binnen de termijn van dertig dagen bedoeld in § 5, eerste lid, of indien de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beslissing tot weigering bevestigt, wordt deze definitief. De gemeenteraad beschikt over dertig dagen vanaf de datum waarop de beslissing tot weigering definitief is geworden om door een stemming een nieuwe voordrachtsakte te bevestigen.

§ 7. Indien de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beslissing van weigering tot benoeming tenietdoet, leidt haar arrest tot de definitieve benoeming van de aangewezen-burgemeester en tot zijn vervanging als schepen overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 15, § 2, indien hij als schepen werd verkozen.

§ 8. Voor alles wat niet geregeld is bij dit artikel zijn de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 en het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van toepassing. » ».

### HOOFDSTUK 3. — *Wijzigingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen*

Art. 5. In de artikelen 5, § 1, II, 2°, d), 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, eerste streepje, 6, § 1, VIII, eerste lid, 4°, eerste lid, a), en 7, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt het opschrift van de wet van 9 augustus 1988 « tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de organieke wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen » telkens vervangen door het volgende opschrift : « tot wijziging van de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 19 juli 2012 ».

Art. 6. In de artikelen 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, eerste streepje, 6, § 1, VIII, eerste lid, 4°, eerste lid, a), en 7, § 1, van dezelfde bijzondere wet worden de woorden « de nieuwe gemeentewet, » telkens ingevoegd tussen de woorden « in de gemeentewet, » en de woorden « de gemeentekieswet ».

### HOOFDSTUK 4. — *Slotbepalingen*

Art. 7. Het louter bestaan van een beslissing tot weigering van de benoeming voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet kan niet worden ingeroepen om de weigering van de benoeming van een aangewezen-burgemeester te verantwoorden overeenkomstig de procedure bedoeld in artikel 4.

L'ordonnance de fixation est notifiée sans délai par le greffier en chef :

1° aux membres de l'auditorat visés à l'article 93, § 5, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

2° au Gouvernement flamand;

3° au bourgmestre désigné.

Le rapport est joint à la convocation. Les parties et leur avocat peuvent consulter le dossier au greffe pendant le temps fixé dans l'ordonnance du premier président ou du président.

Les articles 93, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 95, §§ 2 à 4, et 97, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 sont applicables à la procédure instituée par le présent article. Les articles 21, alinéa 6, 21bis et 30, § 3, de ces mêmes lois coordonnées ne sont pas d'application.

§ 6. Si le bourgmestre désigné ne dépose pas de mémoire endéans le délai de trente jours visé au § 5, premier alinéa, ou si l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat confirme la décision de refus, celle-ci est définitive. Le conseil communal dispose de trente jours à partir de la date à laquelle la décision de refus est devenue définitive pour confirmer par un vote un nouvel acte de présentation.

§ 7. Si l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat infirme la décision de refus de nomination, son arrêt emporte la nomination définitive du bourgmestre désigné et son remplacement comme échevin, conformément à la procédure prévue à l'article 15, § 2, s'il avait été élu comme échevin.

§ 8. Pour tout ce qui n'est pas réglé par le présent article, les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat sont d'application. » ».

### CHAPITRE 3. — *Modifications de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*

Art. 5. Dans les articles 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2°, d), 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, premier tiret, 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, alinéa 1<sup>er</sup>, a) et 7, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'intitulé de la loi du 9 août 1988 « portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux » est à chaque fois remplacé par l'intitulé suivant : « portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012 ».

Art. 6. Dans les articles 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, premier tiret, 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, alinéa 1<sup>er</sup>, a), et 7, § 1<sup>er</sup>, de la même loi spéciale, les mots « la nouvelle loi communale, » sont chaque fois insérés entre les mots « dans la loi communale, » et les mots « la loi électorale communale ».

### CHAPITRE 4. — *Dispositions finales*

Art. 7. La simple existence d'une décision de refus de nomination antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi ne peut être invoquée pour justifier le refus de nomination d'un bourgmestre désigné conformément à la procédure visée à l'article 4.

Art. 8. Deze wet treedt in werking op 14 oktober 2012.

Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met 's Lands zegel zal worden bekleed en door het *Belgisch Staatsblad* zal worden bekendgemaakt.

Gegeven te Brussel, 19 juli 2012.

ALBERT

Van Koningswege :

De Eerste Minister,  
E. DI RUPO

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
Mevr. J. MILQUET

De Staatssecretaris voor Staatshervorming,  
M. WATHELET

De Staatssecretaris voor Staatshervorming,  
S. VERHERSTRAETEN

Met 's Lands zegel gezegeld :  
De Minister van Justitie,  
Mevr. A. TURTELBOOM

Nota's

(1) *Stukken van de Kamer van volksvertegenwoordigers* :  
Doc 53 2286/ (2011/2012) :  
001 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.  
002 : Amendementen.  
003 : Verslag.  
004 : Tekst verbeterd door de commissie.  
005 : Amendementen.  
006 : Tekst aangenomen in plenaire vergadering en aan de Koning ter bekrachtiging voorgelegd.

*Integraal verslag* : 12 en 13 juli 2012.

*Stukken van de Senaat* :

5-1565 - 2011/2012 :

Nr. 1 : Voorstel van bijzondere wet van de heren Delpérée, Claes, Moureaux en Anciaux, Mevr. Defraigne, de heren Tommelein en Cheron en Mevr. Piryns.

Nr. 2 : Advies van de Raad van State.

Nr. 3 : Amendementen.

Nr. 4 : Verslag.

Nr. 5 : Tekst aangenomen door de commissie.

*Handelingen van de Senaat* : 19 en 21 juni 2012.

Art. 8. La présente loi entre en vigueur le 14 octobre 2012.

Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'Etat et publiée par le *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 19 juillet 2012.

ALBERT

Par le Roi :

Le Premier Ministre,  
E. DI RUPO

La Ministre de l'Intérieur,  
Mme J. MILQUET

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles,  
M. WATHELET

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles,  
S. VERHERSTRAETEN

Scellé du sceau de l'Etat :  
La Ministre de la Justice,  
Mme A. TURTELBOOM

Notes

(1) *Documents de la Chambre des représentants* :  
Doc 53 2286/ (2011/2012) :  
001 : Projet transmis par le Sénat.  
002 : Amendements.  
003 : Rapport.  
004 : Texte corrigé par la commission.  
005 : Amendements.  
006 : Texte adopté en séance plénière et soumis à la sanction royale.

*Compte rendu intégral* : 12 et 13 juillet 2012.

*Documents du Sénat* :

5-1565 - 2011/2012 :

N° 1 : Proposition de loi spéciale de MM. Delpérée, Claes, Moureaux et Anciaux, Mme Defraigne, MM. Tommelein et Cheron et Mme Piryns.

N° 2 : Avis du Conseil d'Etat.

N° 3 : Amendements.

N° 4 : Rapport.

N° 5 : Texte adopté par la commission.

*Annales du Sénat* : 19 et 21 juin 2012.

FEDERALE OVERHEIDSDIENST  
KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER

N. 2012 — 2454

[2012/204212]

19 JULI 2012. — Bijzondere wet tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de versterking van de democratie en de politieke geloofwaardigheid (1)

ALBERT II, Koning der Belgen,  
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

De Kamers hebben aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt :

HOOFDSTUK 1. — *Algemene bepaling*

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

HOOFDSTUK 2. — *Wijziging van het Kieswetboek*

Art. 2. Artikel 233/§ 2, tweede lid, van het Kieswetboek, ingevoegd bij de wet van 16 juni 1993 en gewijzigd bij de wet van 27 maart 2006, wordt opgeheven.

SERVICE PUBLIC FEDERAL  
CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE

F. 2012 — 2454

[2012/204212]

19 JUILLET 2012. — Loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique (1)

ALBERT II, Roi des Belges,  
A tous, présents et à venir, Salut.

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

CHAPITRE 1<sup>er</sup>. — *Disposition générale*

Article 1<sup>er</sup>. La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

CHAPITRE 2. — *Modification du Code électoral*

Art. 2. L'article 233, § 2, alinéa 2, du Code électoral, inséré par la loi du 16 juillet 1993 et modifié par la loi du 27 mars 2006, est abrogé.

## *Droits fondamentaux et libertés publiques*

- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.
- Karl MARX, *Le Capital*, Livre 1<sup>er</sup>, extraits du Chapitre 4 (traduction française de la 4<sup>e</sup> édition allemande parue en 1890 [1<sup>ère</sup> éd. 1867], réédition : Paris, PUF, 2006), pp. 165-195.
- Karl MARX et Friedrich ENGELS, *Manifeste du Parti communiste*, chapitres 2 (extraits) et 4 (traduction française), réédition : Paris, Librairie Générale Française, 1973.
- S.S. Pape LÉON XIII, Lettre encyclique *Rerum novarum* sur la condition des ouvriers, 15 mai 1891.
- Procureur général ff. L. DELWAIDE, *La femme magistrat ?*, Mercuriale prononcée lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'appel de Liège, 16 septembre 1946.
- John Stuart MILL, *De la liberté* [1859], traduction française (extraits), Paris, Gallimard, 1990.

## Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789

Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme, afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous.

En conséquence, l'Assemblée Nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'Homme et du Citoyen.

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

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

### Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

### Article 3

Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

### Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

### Article 5

La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

### Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

### Article 7

Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la Loi doit obéir à l'instant: il se rend coupable par la résistance.

**Article 8**

La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

**Article 9**

Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

**Article 10**

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.

**Article 11**

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme: tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

**Article 12**

La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

**Article 13**

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

**Article 14**

Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

**Article 15**

La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

**Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

**Article 17**

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

Karl Marx

---

Le Capital

Critique de l'économie politique

*Quatrième édition allemande*

(1890)  
[1<sup>ère</sup> éd.:  
1867]

LIVRE PREMIER

Le procès de production du capital

OUVRAGE PUBLIÉ  
SOUS LA RESPONSABILITÉ DE  
JEAN-PIERRE LEFÈVRE



QUADRIGE / PUF

Deuxième Section

# La Transformation de l'argent en capital

CHAPITRE IV

## Transformation de l'argent en capital

### 1. La formule générale du capital

La circulation des marchandises est le point de départ du capital. Production de marchandises, circulation développée des marchandises et commerce constituent les préalables historiques de sa genèse. Le commerce mondial et le marché mondial inaugurent, au XVII<sup>e</sup> siècle, l'histoire moderne de l'existence du capital.

Si nous faisons abstraction du contenu matériel de la circulation de marchandises, de l'échange des différentes valeurs d'usage, et si nous ne considérons que les formes économiques qu'engendre ce procès, comme ultime produit de ce procès, nous trouvons la monnaie. Cet ultime produit de la circulation des marchandises est la première forme phénoménale du capital.

Historiquement, c'est d'abord sous la forme de la monnaie que le capital se présente partout face à la propriété foncière, en tant que fortune en argent, capital commercial et capital usuraire<sup>1</sup>. Pour reconnaître dans l'argent la première forme phénoménale du capital il n'est pas besoin d'un coup d'œil ré-

1. L'opposition entre le pouvoir de la propriété foncière, qui repose sur des rapports personnels de maître à esclave, et le pouvoir impersonnel de l'argent est clairement résumée dans les deux dictionnaires français : *Nulle terre sans seigneur* \* et *L'argent n'a pas de maître* \*.

*Texte français établi par*

ÉTIENNE BALIBAR, GÉRARD CORNILLIET,  
GENEVIÈVE ESPAGNE, MICHEL ESPAGNE, LUC FABRE,  
FRANÇOISE-MARIE GATHÉLIER, VINCENT JEZEWSKI,  
FRANÇOISE JOLY, JEAN-BAPTISTE JOLY,  
ÉLISABETH KAUFMANN, MARIE-ODILE LAUXEROIS,  
JEAN-LOUIS LEBRAVE, JEAN-PIERRE LEFEBVRE,  
FRANÇOIS MATHIEU, JEAN-PHILIPPE MATHIEU,  
JACQUES FOUMET, PHILIPPE PRÉAUX, RÉGINE ROQUES,  
MICHAËL WERNER, FRANÇOISE WILLMANN

*Avant-propos, introduction et notes par*  
JEAN-PIERRE LEFEBVRE

ISBN 2 13 055820 8  
ISSN 0291-0489

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition • Quadrige • 1993  
2<sup>e</sup> édition : 2006, septembre

© Presses Universitaires de France, 1993  
6, avenue Reille, 75014 Paris

© 1<sup>re</sup> édition, Massidor/Éditions sociales, 1983

trospectif sur sa genèse. La même histoire se joue quotidiennement sous nos yeux. Tout nouveau capital continue, en première instance, à entrer en scène, c'est-à-dire sur le marché — marché des marchandises, marché du travail ou marché monétaire — comme monnaie, comme argent qui doit à travers des procès déterminés se transformer en capital.

L'argent se transforme en capital.  
L'argent en tant qu'argent et l'argent en tant que capital ne se distinguent d'abord que par leur forme de circulation différente.

La forme immédiate de la circulation des marchandises est M-A-M, transformation de marchandise en argent et retransformation d'argent en marchandise : vendre pour acheter. Mais nous trouvons à côté de cette forme une deuxième forme spécifiquement différente, la forme A-M-A, transformation d'argent en marchandise et retransformation de marchandise en argent : acheter pour vendre. L'argent qui décrit dans son mouvement cette dernière circulation se transforme en capital, devient capital, est déjà par sa destination capital.

Examinons de plus près la circulation A-M-A. Tout comme la circulation simple, elle parcourt deux phases opposées. Dans la première phase, A-M, l'achat, l'argent est converti en marchandise. Dans la deuxième phase, M-A, la vente, la marchandise est reconvertie en argent. Mais l'unité des deux phases est un mouvement global unique qui échange de l'argent contre la marchandise, puis rééchange cette même marchandise contre de l'argent, achète de la marchandise pour la vendre ou encore, si on laisse de côté les différences formelles entre achat et vente, qui achète de la marchandise avec l'argent et avec la marchandise de l'argent<sup>2</sup>. Le résultat dans lequel l'en-semble du procès finit par s'estomper est un échange d'argent contre argent, A-A. Quand pour 100 £ j'achète 2 000 livres de coton et que je revends ces 2 000 livres de coton pour 110 £, j'ai, en fin de compte, échangé 100 £ contre 110 £, de l'argent contre de l'argent.

Or il est bien évident que le procès de circulation A-M-A serait insipide et vide, si par le moyen de ce détour, on voulait échanger la même valeur monétaire contre la même valeur moné-

<sup>2</sup> « Avec de l'argent on achète des marchandises, et avec des marchandises on achète de l'argent » (MERCIER DE LA RIVIÈRE, *L'Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, p. 543).

taire, par exemple 100 £ contre 100 £. La méthode du trésorier qui garde précieusement ses 100 £ au lieu de les livrer à la circulation demeurerait dans ce cas incomparablement plus simple et plus sûre. D'autre part, que le marchand revende 110 £ le coton qu'il a payé 100 £ ou qu'il soit obligé de s'en défaire à 100 et même à 50, son argent a, quoiqu'il arrive, décrit un mouvement particulier et original, d'une tout autre nature que dans la circulation simple des marchandises, par exemple dans la main d'un paysan qui vend du blé et, avec l'argent ainsi dégagé, achète des vêtements. Ce qui importe donc d'abord, c'est caractériser les différences de forme entre les circuits A-M-A et M-A-M. Ce qui donnera en même temps la différence de contenu qui se cache derrière ces différences de forme.

Voyons d'abord ce qui est commun aux deux formes.

Les deux circuits se décomposent l'un et l'autre dans les deux mêmes phases opposées, M-A, vente, et A-M, achat. Dans chacune de ces deux phases, les deux mêmes éléments factuels se font face, marchandise et argent — ainsi que deux personnages afublés des mêmes masques économiques, un acheteur, et un vendeur. Chacun des deux circuits est l'unité des mêmes phases opposées et, les deux fois, cette unité est médiatisée par l'entrée en scène de trois contractants, dont l'un ne fait que vendre, l'autre qu'acheter, tandis que le troisième, tour à tour, vend et achète.

Cependant, ce qui d'emblée sépare les deux circuits M-A-M et A-M-A, c'est l'ordre inversé de succession des mêmes phases opposées de circulation. La circulation simple des marchandises commence par la vente et se termine par l'achat, la circulation de l'argent en tant que capital commence par l'achat et se termine par la vente. Dans le premier cas, c'est la marchandise qui constitue le point de départ et le point final du mouvement, dans le second cas, c'est le capital. Dans la première forme, c'est l'argent qui médiatise le déroulement global, dans l'autre, à l'inverse, c'est la marchandise.

Dans la circulation M-A-M, l'argent est finalement converti en une marchandise qui sert de valeur d'usage. L'argent est donc définitivement dépensé. En revanche, dans la forme inverse, A-M-A, l'acheteur dépense de l'argent pour encaisser de l'argent en tant que vendeur. En achetant la marchandise il lance de l'argent dans la circulation pour l'en retirer à nouveau par la vente de la même marchandise. Il ne laisse partir l'argent qu'avec



la sournoise intention de le récupérer. Par conséquent, l'argent est seulement avancé<sup>3</sup>.

Dans la forme M-A-M, la même pièce de monnaie change deux fois de place. Le vendeur la reçoit de l'acheteur et s'en débarrasse en payant un autre vendeur. Le procès global qui commence par de l'argent encaissé contre de la marchandise, s'achève par de l'argent déboursé pour une marchandise. Dans la forme A-M-A c'est l'inverse. Ici ce n'est pas la même pièce de monnaie, mais la même marchandise qui deux fois change de place. L'acheteur la reçoit de la main du vendeur et l'abandonne entre les mains de l'acheteur suivant. De même que dans la circulation simple des marchandises le changement de place par deux fois de la même pièce de monnaie entraîne son passage définitif d'une main dans l'autre, de même ici le changement de place par deux fois de la même marchandise entraîne le reflux de la monnaie vers son point de départ initial.

Le reflux de l'argent vers son point de départ ne dépend pas de ce que la marchandise est vendue plus cher qu'elle n'a été achetée. Cette donnée n'influe que sur la grandeur de la somme d'argent qui reflue. Le phénomène du reflux proprement dit se produit dès que la marchandise achetée est de nouveau vendue, donc dès que le circuit A-M-A est complètement décrit. Il y a donc là une différence perceptible par les sens entre la circulation de la monnaie en tant que capital et sa circulation en tant que simple monnaie.

Le circuit M-A-M est complètement parcouru une fois que la vente d'une marchandise rapporte de l'argent que vient de nouveau retirer l'achat d'une autre marchandise. S'il se produit néanmoins un reflux de l'argent vers son point de départ, c'est seulement par le renouvellement ou la répétition du cursus tout entier. Si je vends un quartier de blé 3 £, et qu'avec ces 3 £ j'achète des vêtements, ces 3 £ sont, en ce qui me concerne, définitivement dépensés. Je n'ai plus rien à voir avec elles. Elles sont la propriété du marchand d'habits. Si maintenant je vends un deuxième quartier de blé, il y a un reflux d'argent vers moi ; mais ce n'est pas par suite de la première

3. « Quand une chose est achetée pour être revendue, on dira que la somme utilisée à cet effet est de l'argent avancé, si elle est achetée pour ne pas être revendue, on peut la qualifier de somme dépensée ». (James STEUART, *Works*, etc., edited by General Sir James Steuart, his son. London, 1805, V. 1, p. 274).

transaction, mais seulement par suite de sa répétition. Cet argent se réloigne de moi dès que je mène à terme la deuxième transaction, et que je me remets à acheter. Par conséquent, dans la circulation M-A-M, la dépense de l'argent n'a rien à voir avec son reflux. Dans A-M-A, par contre, le reflux de l'argent est conditionné par le mode même de sa dépense. Sans ce reflux, l'opération a échoué ou bien le procès est interrompu, et non encore terminé, parce qu'il manque sa deuxième phase, la vente qui complète et conclut l'achat.

Le circuit M-A-M part de l'extrême d'une marchandise et s'achève par celui d'une autre marchandise, qui sort de la circulation et tombe dans la consommation. Partant, c'est la consommation, la satisfaction des besoins, en un mot, la valeur d'usage, qui constitue sa finalité. Au contraire, le circuit A-M-A, part de l'extrême argent et retourne finalement au même extrême. C'est donc la valeur d'échange elle-même qui est son moteur et sa fin déterminante.

Dans la circulation marchande simple, les deux extrêmes ont la même forme économique. L'un et l'autre sont des marchandises. Ils sont aussi des marchandises de même grandeur de valeur. Mais ce sont des valeurs d'usage qualitativement différentes, par exemple du blé et des vêtements. L'échange des produits, l'échange des différentes matières dans lesquelles s'expose le travail social constitue ici le contenu du mouvement. Il en va autrement dans la circulation A-M-A. A première vue, elle semble sans contenu parce que tautologique. Les deux extrêmes ont la même forme économique. L'un et l'autre sont de l'argent, donc pas des valeurs d'usage qualitativement différentes, puisque l'argent est justement la figure transformée des marchandises, dans laquelle leurs valeurs d'usage particulières sont effacées. Echanger d'abord 100 £ contre du coton, puis rééchanger ce même coton contre 100 £, échanger donc, en faisant un détour, de l'argent contre de l'argent, le même contre le même, semble être une opération aussi dénuée de sens qu'insipide<sup>4</sup>. Une somme d'argent ne peut en général,

4. « On n'échange pas de l'argent contre de l'argent », crie Mercier de la Rivière aux mercantilistes (*ouv. cit.*, p. 486). On lit dans un ouvrage qui traite *ex professo* du « commerce » et de la « spéculation » : « Tout commerce consiste dans l'échange de choses d'espèce différente ; et le profit (pour le marchand ?) provient précisément de cette différence. Il n'y aurait aucun avantage... à échanger une livre de pain contre une livre de pain... c'est ce qui explique le contraste avantageux qui existe entre le commerce

se distinguer d'une autre somme d'argent que par sa grandeur. De ce fait, le procès A-M-A n'est pas redevable de son contenu à une différence qualitative de ses extrêmes, car tous deux sont de l'argent, mais seulement à leur différence quantitative. On retire en fin de compte plus d'argent de la circulation qu'on n'en avait lancé initialement en elle. Le coton acheté à 100 £ est revendu par exemple à 100 + 10 £, soit 110 £. La forme complète de ce procès est donc A-M-A', où A' est = A + Δ A, c'est-à-dire égal à la somme avancée à l'origine, plus un incrément. Cet incrément, l'excédent qui dépasse la valeur primitive, je l'appelle : survaleur (surplus value). Par conséquent, non seulement la valeur avancée primitivement se conserve dans la circulation, mais elle y change la grandeur de sa valeur, elle s'ajoute une survaleur, ou encore elle se valorise. Et c'est ce mouvement qui la transforme en capital.

Certes, il est également possible que dans la forme M-A-M, les deux extrêmes M et M, blé et vêtements par exemple, soient des grandeurs de valeur qualitativement différentes. Le paysan peut vendre son blé au-dessus de sa valeur, ou acheter les vêtements en dessous de leur valeur. Il peut aussi, de son côté, être escroqué par le marchand d'habits. Mais ce genre de différence de valeur demeure purement aléatoire pour cette forme de circulation. Elle ne perd pas carrément son sens et sa raison, comme c'est le cas du procès A-M-A, quand les deux extrêmes, blé et vêtements par exemple, sont des équivalents. Leur égalité de valeur est ici, au contraire la condition du déroulement normal.

et le jeu, ce dernier n'étant que l'échange d'argent contre argent» (Th. CORBAET, *An Inquiry into the Causes and Modes of the Wealth of Individuals*; or *the Principles of Trade and Speculation explained*. Londres 1841, p. 5). Bien que Corbet ne voie pas que A-A, échange d'argent contre de l'argent, est la forme de circulation caractéristique non seulement du capital commercial mais de tout capital, il admet du moins que cette forme vient Mac Culloch qui trouve qu'acheter pour vendre, c'est spéculer et que par conséquent la différence entre la spéculation et le commerce disparaît. « Toute transaction dans laquelle un individu achète un produit pour le revendre est effectivement une spéculation ». (MacCulloch, *A Dictionary practical, etc., of Commerce*. Londres, 1847, p. 1009) Pinto, le Pindare de la Bourse d'Amsterdam est incomparablement plus naïf : « Le commerce est un jeu (proposition empruntée à Locke) et ce n'est pas avec des mendicants qu'on peut gagner quoique ce soit. Si depuis longtemps on avait pris à tous tout ce qu'ils ont, il faudrait bien rendre, de bon accord, la plus grande partie du gain, pour pouvoir recommencer le jeu » (PINTO, *Traité de la Circulation et du Crédit* », Amsterdam, 1771, p. 231).

Le renouvellement ou la répétition de la vente en vue d'acheter trouve, comme ce procès lui-même, sa mesure et son but dans une finalité qui lui est extérieure : dans la consommation, dans la satisfaction de besoins déterminés. Par contre, dans l'achat en vue de la vente, le commencement et la fin sont une seule et même chose, à savoir l'argent, la valeur d'échange, et, pour cette seule raison, le mouvement est sans fin. Il est vrai que A est devenu  $A + \Delta A$ , 100 £, 100 + 10. Mais d'un point de vue purement qualitatif, 110 £ sont la même chose que 100 £, c'est-à-dire de l'argent. Et d'un point de vue quantitatif, 110 £ sont une somme de valeur limitée comme 100 £. Si ces 110 £ étaient dépensées en tant qu'argent, elles sortiraient de leur rôle. Elles cesseraient d'être du capital. Soustraites à la circulation, elles se pétrifient en un trésor, et quand bien même elles dormiraient là jusqu'au Jugement dernier elles ne s'accroitraient pas d'un Farthing. Mais dès lors qu'il s'agit de valoriser la valeur, il existe le même besoin de valorisation pour les 110 £ que pour les 100 £, les deux sommes étant des expressions limitées de la valeur d'échange, ayant par conséquent toutes deux la même vocation à se rapprocher de la richesse en général par accroissement de grandeur. Certes, la valeur primitivement avancée de 100 £ se distingue un instant de la survaleur de 10 £ qui s'ajoute à elle, mais cette différence se redissout tout aussitôt. A la fin du procès, il ne sort pas d'un côté la valeur originale de 100 £, et de l'autre la survaleur de 10 £. Ce qui sort du procès, c'est une valeur de 110 £ qui se trouve dans la même forme adéquate que les 100 £ d'origine pour entamer le procès de valorisation. L'argent, à la fin du mouvement, en ressort comme son commencement. La fin de chaque circuit singulier où s'accomplit l'achat en vue de la vente constitue ainsi de lui-même le commencement d'un nouveau circuit. La circulation simple des marchandises — la vente en vue de l'achat — sert de moyen pour une fin située hors de la circulation, à savoir l'appropriation de valeurs d'usage, la satisfaction de besoins. Par contre, la circulation de l'argent considéré comme capital est une fin en soi, puisque la valorisation de la valeur n'existe qu'au

5. « Le capital se divise en... capital initial et en gain, en accroissement du capital... bien que dans la pratique on s'empresse aussitôt de nouveau de faire au capital et le mette en mouvement avec celui-ci » (F. ENGELS, *Unrisse zu einer Kritik der Nationalökonomie*, in *Deutsch-Französische Jahrbücher*, édités par Arnold RUGG und Karl MARX. Paris, 1844, p. 99).

sein de ce mouvement sans cesse recommencé. Le mouvement du capital n'a donc ni fin ni mesure<sup>6</sup>.

C'est comme porteur conscient de ce mouvement que le possesseur d'argent devient capitaliste. Sa personne ou plutôt sa poche est à la fois le point de départ et le point de retour de l'argent. Le contenu objectif de cette circulation — la valorisation de la valeur — est son but subjectif et capitaliste ou capital personnel, doué de volonté et de conscience, c'est seulement dans la mesure où l'appropriation croissante de la richesse abstraite est l'unique motivation active de ses opérations qu'il fonctionne. Donc il ne faut jamais traiter la valeur d'usage comme but immédiat du capitaliste<sup>7</sup>. Ni non plus son gain individuel; mais seulement le mouvement sans trêve du

6. Aristote oppose l'Économique à la Chrématistique. Il part de l'Économique. Dans la mesure où elle est l'art d'acquiescer, elle se borne à procurer les biens nécessaires à la vie et utiles au foyer domestique ou à l'État. « La vraie richesse (ὁ ἀληθὴς πλοῦτος) consiste en valeurs d'usage de ce genre; car la mesure de biens de ce genre suffisante pour bien vivre n'est pas illimitée. Mais il est un autre art d'acquiescer qui s'appelle par distinction et à juste titre la chrématistique, qui est ainsi fait qu'il semble n'y avoir pas de limites à la richesse et à la possession. Le commerce des marchandises « ἡ χερματιστικὴ » signifie mot à mot : commerce de détail, et Aristote adopte cette forme car la valeur d'usage y prédomine) ne relève pas par nature de la Chrématistique, car ici l'échange ne concerne que ce qui leur est personnellement nécessaire (aux acheteurs et aux vendeurs) ». C'est pourquoi, développe-t-il plus loin, le troc a été la forme originelle du commerce des marchandises, mais son extension a fait naître nécessairement le monnaie. Avec la découverte de la monnaie le troc ne pouvait que se développer nécessairement en χερματιστικὴ, commerce des marchandises, et celui-ci, en contradiction avec sa tendance initiale continue à se développer pour devenir Chrématistique, l'art de faire de l'argent. Or la Chrématistique que se distingue de l'Économique en ce sens que « pour elle c'est la circulation qui est la source de la richesse » (ποικίλη χερματιστικὴ δὲ χερματιστικὴ ὑπερβολῆς). Et elle semble tourner autour de l'argent, car l'argent est le commencement, et la fin de ce genre d'échange (τὸ γὰρ νόμισμα ἀρχὴ καὶ τέλος τῆς ἐπιχειρήσεως ἐστίν). C'est pourquoi aussi la richesse que recherche la Chrématistique est illimitée. Tout art qui ne considère pas son but comme un moyen mais comme fin ultime, est illimité dans son aspiration, car il s'efforce de s'en approcher toujours plus, tandis que les arts qui n'emploient des moyens qu'en vue d'un but ne sont pas illimités, puisque ce but même leur impose la limite, de même la Chrématistique ne connaît pas de limitation à son but, car son but est l'enrichissement absolu. L'Économique a une limite, pas la Chrématistique... La première recherche quelque chose qui est différent de l'argent, l'autre sa multiplication... La confusion de ces deux formes qui interfèrent a conduit certains à considérer que la conservation et la multiplication à l'infini de l'argent étaient le but final de l'Économique ». (Aristote, *De Republica*, édit. Bekker, livre I, chap. VIII et IX passim).

7. « Les marchandises (ici au sens de valeurs d'usage) ne sont pas l'ultime objectif du capitaliste commerçant... Ce qu'il vise, c'est l'argent, (Th. CHALMERS, *On Political Economy*, etc., 2<sup>e</sup> éd., Glasgow 1832, p. 165, 166).

gain, comme acte de gagner<sup>8</sup>. Cette pulsion absolue d'enrichissement; cette chasse passionnée à la valeur<sup>9</sup>, le capitaliste la partage avec le thésauriseur, mais alors que le thésauriseur n'est que le capitaliste détraqué, le capitaliste est le thésauriseur rationnel. La multiplication incessante de la valeur que désire le thésauriseur en tentant de sauver l'argent des risques de la circulation<sup>10</sup>, le capitaliste, plus intelligemment, l'obtient en le relirant sans cesse à la circulation<sup>10a</sup>.

Les formes autonomes, les formes monétaires que prend la valeur des marchandises dans la circulation simple ne font que médiatiser l'échange des marchandises, puis disparaissent dans le résultat final du mouvement. Par contre, dans la circulation A-M-A, l'un et l'autre, la marchandise et l'argent, ne fonctionnent que comme modes d'existence différents de la valeur elle-même, l'argent comme son mode d'existence général, la marchandise comme son mode d'existence particulier, son simple déguisement, pour ainsi dire<sup>11</sup>. La valeur passe constamment d'une forme dans l'autre, sans se perdre elle-même dans ce mouvement, et elle se transforme ainsi en un sujet automate<sup>11\*</sup>. Si l'on fixe les formes phénoménales particulières que prend tout à tour la valeur qui se valorise dans le circuit de son existence, on obtient alors les explications suivantes : le capital est argent, le capital est marchandise<sup>12</sup>. Mais en fait la valeur de-

8. Si le marchand ne tient pas pour quantité négligeable le gain qu'il veut de réaliser, son regard cependant est toujours orienté vers le nouveau gain à venir ». (A. GENOVESE, *Lezioni di Economia Civile* (1765), édit. des Economistes Italiens par Custodi, Parte moderna, t. VIII, p. 139).

9. « C'est toujours la passion insatiable du gain, l'*auri sacra fames*, qui détermine le capitaliste ». (Mac CULLOCH, *The Principles of Politic Econ.* Londres, 1830, p. 179). Cette idée n'empêche pas bien entendu ce même Mac CULLOCH et consorts, quand ils ont des difficultés théoriques, par exemple quand ils traitent la question de la surproduction, de transformer ce même capitaliste en un bon citoyen qui n'a en vue que la valeur d'usage et qui a même de vraies fringales d'ogre pour les bottes, les chapeaux, les ceufs, les cotonnades et autres espèces de valeur d'usage tout à fait courantes.

10. « Σωζέειν » [sauver] est une des expressions caractéristiques des Grecs pour la thésaurisation. En anglais « to save » signifie aussi à la fois sauver et épargner.

10a. « L'infini que les choses n'ont pas dans la progression, elles l'ont dans la rotation » (GALLIAN, *ouv. cit.*, p. 156).

11. « Ce n'est pas la matière qui fait le capital, mais la valeur de ces matières » (J.-B. SAY, *Traité d'économie politique*, 3<sup>e</sup> édition, Paris 1817, t. II, p. 249, Note).

11\*. *Automatisches Subjekt*.

12. « Le moyen de circulation (l) employé à des fins productives est du capital » (MACCULLOCH, *The Theory and Practice of Banking*. Londres 1855, v. I, Ch. I, p. 55) « Le capital équivaut à des marchandises » (James MILL, *Elements of Pol. Econ.* Londres, 1821, p. 74).

vient ici le sujet d'un procès dans lequel, à travers le changement constant des formes-argent et marchandise, elle modifie sa grandeur elle-même, se détache en tant que survaleur d'elle-même en tant que valeur initiale, se valorise elle-même. Car le mouvement dans lequel elle s'ajoute de la survaleur est son propre mouvement, sa valorisation, donc une autovalorisation. Elle a reçu cette qualité occulte de poser de la valeur parce qu'elle est valeur. Elle fait des petits vivants — ou, pour le moins, elle pond des œufs d'or.

En tant que sujet globalement dominant d'un tel procès, où tantôt elle revêt et tantôt se défile des formes-monnaie et marchandise, tout en se conservant et s'étirant dans ce mouvement, la valeur a besoin avant tout d'une forme autonome grâce à laquelle on constate son identité avec elle-même. Et cette forme, elle ne la possède que dans l'argent. C'est donc lui qui constitue le point de départ et le point final de tout procès de valorisation. La valeur était de 100 £, elle est maintenant de 110 £, etc. Mais l'argent lui-même ne vaut ici que comme une forme de la valeur, car celle-ci en a deux. L'argent ne devient pas capital sans prendre la forme de la marchandise. L'argent ne s'oppose donc pas ici de manière polémique à la marchandise comme c'est le cas dans la thésaurisation. Le capitaliste sait bien que toutes les marchandises, si mineuses ou si malodorantes qu'elles soient, sont en toute foi et vérité de l'argent, des juifs circoncis en dedans et de surcroît des moyens miraculeux pour faire plus d'argent avec de l'argent.

Si dans la circulation simple, la valeur des marchandises reçoit, tout au plus, face à leur valeur d'usage, la forme autonome de monnaie, ici elle se présente soudain comme une substance en procès, une substance qui se met en mouvement par elle-même, et pour laquelle marchandise et monnaie ne sont que de simples formes. Mais plus encore. Au lieu de représenter des rapports de marchandises, elle entre maintenant pour ainsi dire dans un rapport privé à elle-même. En tant que valeur originelle elle se distingue d'elle-même en tant que survaleur, comme Dieu le père se distingue de lui-même en tant que Dieu le fils, l'un et l'autre ayant le même âge et ne formant en fait qu'une seule personne, car c'est seulement au moyen des 10 £ que les 100 £ avancées deviennent du capital ; une fois qu'elles le sont devenues, que le fils est engendré et que par lui l'est le père, leur différence s'évanouit de nouveau et tous deux ne sont qu'un : 110.

La valeur devient donc valeur en procès, argent en procès et comme tel, capital. Elle est issue de la circulation, y retourne, s'y conserve et s'y multiplie, en revient agrandie et sans cesse elle recommence le même circuit<sup>13</sup>. A-A', argent qui couvre de l'argent. — money which begets money — comme le dit la description du capital dans la bouche de ses premiers interprètes, les mercantilistes.

Acheter pour vendre, ou pour être complet, acheter pour vendre plus cher, A-M-A', semble à vrai dire n'être la forme adéquate que d'une seule espèce de capital, le capital de commerce. Mais le capital industriel aussi est de l'argent qui se transforme en marchandise, puis, par la vente de la marchandise, se retransforme en plus d'argent. Les actes, qui se déroulent en dehors de la sphère de la circulation, par exemple, entre l'achat et la vente, ne changent rien à cette forme du mouvement. Enfin la circulation A-M-A' se présente dans le capital porteur d'intérêts de manière abrégée, dans son résultat, sans la médiation, en quelque sorte en style lapidaire : A-A', argent égal à plus d'argent, valeur plus grande qu'elle-même.

A - M - A' est donc en fait la formule générale du capital tel qu'il apparaît, immédiatement, dans la sphère de la circulation.

## 2. Les contradictions de la formule générale

La forme de circulation dans laquelle l'argent se déploie en capital contredit toutes les lois développées antérieurement sur la nature de la marchandise, de la valeur, de l'argent et de la circulation elle-même. Ce qui la différencie de la circulation simple des marchandises, c'est l'ordre de succession inversé des deux mêmes procès opposés, vente et achat. Et par quelle magie cette différence purement formelle renverserait-elle la nature de ces procès ?

Mais ce n'est pas tout. Cette inversion n'existe que pour l'un des trois compères qui commercent entre eux. En tant que capitaliste, j'achète de la marchandise à A et je la revends à B, tandis qu'en tant que simple possesseur de marchandises je vends de la marchandise à B et j'achète ensuite de la marchandise à A. Pour

13. « Capital... valeur permanente, multipliant... » (SISMONDI, Nouveaux principes d'économie politique, t. 1, p. 89).

les compères A et B, cette différence n'existe pas. Ils entrent en scène uniquement en tant qu'acheteurs ou vendeurs de marchandises. Moi-même, chaque fois, je me trouve face à eux comme simple possesseur d'argent ou de marchandise, acheteur ou vendeur, et plus précisément, dans les deux séquences je me présente uniquement comme acheteur face à l'une des personnes et uniquement comme vendeur face à l'autre, face à l'une uniquement comme argent, face à l'autre uniquement comme marchandise, mais à aucune des deux je ne me présente comme capital ou comme capitaliste, ou comme représentant d'une chose quelconque qui serait plus que l'argent ou que la marchandise, ou qui pourrait produire un autre effet au-delà de celui même de l'argent ou de la marchandise. Pour moi, l'achat à A et la vente à B constituent une seule séquence, un ordre de succession. Mais le rapport entre ces deux actes n'existe que pour moi. A se moque de ma transaction avec B, et B de ma transaction avec A. Si par hasard je voulais leur expliquer le mérite particulier que me confère le renversement de la séquence, ils me démontreraient que je me trompe sur l'ordre de celle-ci et que la transaction globale n'a pas commencé par un achat pour s'achever par une vente, mais à l'inverse commencé par une vente pour se clore par un achat. En effet, mon premier acte, l'achat, était une vente du point de vue de A, et mon second, la vente, était un achat du point de vue de B.

Il ne change rien à l'affaire que l'argent s'interpose entre les marchandises comme moyen de circulation et que les actes de l'achat et de la vente soient sensiblement dissociés<sup>14</sup>. La valeur des marchandises est représentée dans leur prix avant qu'elles n'entrent dans la circulation, elle est donc le présupposé et non résultat de cette dernière.<sup>15</sup>

D'un point de vue abstrait, c'est-à-dire si on fait abstraction de circonstances qui ne découlent pas des lois immanentes de la circulation simple des marchandises, il ne se passe rien d'autre en elle, en dehors de la substitution d'une valeur d'usage à une

14. « L'échange est une transaction admirable dans laquelle les deux contractants gagnent toujours ! » (DESTRUTT DE TRACY, *Traité de la volonté et de ses effets*, Paris 1826, p. 68). Ce livre est paru aussi plus tard sous le titre de *Traité d'économie politique*.

15. MERCIER DE LA RIVIÈRE, *ouv. cit.*, p. 544.

16. « Que l'une de ces deux valeurs soit argent, ou qu'elles soient toutes deux marchandises usuelles, rien de plus indifférent en soi ». (MERCIER DE LA RIVIÈRE, *ibid.*, p. 543).

17. « Ce ne sont... pas les contractants qui prononcent sur la valeur, elle est décidée avant la convention » (LES TROISNE, *ouv. cit.*, p. 906).

autre, qu'une métamorphose, un simple changement de forme de la marchandise. La même valeur, c'est-à-dire le même quantum de travail social objectivement resté entre les mains du même possesseur de marchandises sous la figure concrète de sa marchandise d'abord, puis de l'argent en lequel elle se convertit, et finalement de la marchandise dans laquelle cet argent se reconvertit. Ce changement de forme n'implique aucune modification de la grandeur de la valeur. Mais le changement que parcourt la valeur de la marchandise elle-même dans ce procès se borne à un changement de sa forme-argent. Celle-ci existe d'abord comme prix de la marchandise offerte à la vente, puis comme somme d'argent déjà exprimée quant à elle dans le prix et enfin comme prix d'une marchandise équivalente. En soi, ce changement de forme n'implique pas plus un changement de la grandeur de la valeur que l'échange d'un billet de 100 shillings contre des souverains, des demi-souverains et des shillings. Dans la mesure où la circulation de la marchandise ne cause qu'un changement de forme de sa valeur, elle n'est cause, si le phénomène se déroule dans toute sa pureté, que d'échange d'équivalents. C'est pourquoi « l'économie vulgaire » elle-même, si ignorante qu'elle soit de ce qu'est la valeur, toutes les fois qu'elle veut à sa façon observer le phénomène dans sa pureté, sous-entend que la demande et l'offre coïncident, c'est-à-dire qu'elles cessent purement et simplement d'avoir un effet. Si donc s'agissant de la valeur d'usage, les deux échangeistes peuvent gagner, ils ne peuvent pas gagner en valeur d'échange. Ici au contraire : « Or il y a égalité, il n'y a pas de gain »<sup>18</sup>. On peut certes vendre des marchandises à des prix qui s'écartent de leur valeur, mais cet écart apparaît comme une infraction à la loi de l'échange de marchandises<sup>19</sup>. Dans sa configuration la plus pure celui-ci est un échange d'équivalents, donc pas un moyen de s'enrichir en valeur<sup>20</sup>.

18. « Dove è egualità non è lucro » (GALLANI, *Della Moneta*, in Custodi, *Parte Moderna*, t. IV, p. 244).

19. L'échange « devient désavantageux pour l'une des parties lorsque quelque chose étranger vient diminuer ou exagérer le prix ; alors l'égalité est blessée mais la lésion procède de cette cause et non de l'échange » (LES TROISNE, *ouv. cit.*, p. 904).

20. « L'échange est de sa nature un contrat d'égalité qui se fait de valeur pour valeur égale. Il n'est donc pas un moyen de s'enrichir, puisque l'on donne autant que l'on reçoit » (LES TROISNE, *ouv. cit.*, p. 903 et suiv.).

Quand on échange des marchandises, ou des marchandises et de l'argent de même valeur d'échange, donc des équivalents, personne, visiblement, ne tire de la circulation plus d'argent qu'il n'y en a lancé. Il n'y a alors aucune formation de survaleur.

Posons maintenant que par quelque privilège inexplicable il soit donné au vendeur de vendre la marchandise au-dessus de sa valeur, à 110 quand elle en vaut 100, donc avec une augmentation nominale du prix de 10 %. Le vendeur encaisse donc une survaleur de 10. Mais après avoir été vendeur, il devient acheteur. Vient maintenant à sa rencontre un troisième possesseur de marchandises, en qualité de vendeur, qui jouit à son tour du privilège de vendre la marchandise 10 % trop cher. Notre homme a gagné 10 en tant que vendeur pour perdre 10 en tant qu'acheteur<sup>24</sup>. Tout revient en fait à ceci que tous les possesseurs de marchandises se vendent leur marchandise 10 % au-dessus de sa valeur, ce qui est strictement la même chose que s'ils vendaient leur marchandise à sa valeur. Cette hausse générale du prix nominal des marchandises produit le même effet que si les valeurs des marchandises étaient, par exemple, estimées en argent au lieu de l'être en or. Les noms monétaires, c'est-à-dire les prix des marchandises gonfleraient, mais leurs rapports de valeur resteraient inchangés.

Admettons à l'inverse, que ce soit le privilège de l'acheteur d'acheter les marchandises en-dessous de leur valeur. Il n'est même pas nécessaire de rappeler ici que l'acheteur redevient vendeur. Il était vendeur avant de devenir acheteur. Il a déjà perdu 10 % en tant que vendeur avant de gagner 10 % en tant qu'acheteur<sup>25</sup>. Une fois de plus, donc, rien de changé.

La formation de survaleur et, partant, la transformation d'argent en capital ne peut donc être expliquée ni par le fait que les vendeurs vendent les marchandises au-dessus de leur valeur, ni par le fait que les acheteurs les achètent au-dessous de leur valeur<sup>26</sup>.

24. « L'augmentation de la valeur nominale du produit... n'enrichit pas les vendeurs puisque ce qu'ils gagnent en tant que vendeurs ils le redépensent exactement en qualité d'acheteurs » (J. GRAY, *The Essential Principles of the Wealth of Nations*, etc. Londres 1797, p. 66).

25. « Si l'on est forcé de donner pour 18 livres une quantité de telle production qui en valait 24, lorsqu'on emploiera ce même argent à acheter, on aura également pour 18 livres ce que l'on payait 24 livres », (LE TROISNE, *ouv. cit.*, p. 897).

26. « Chaque vendeur ne peut donc parvenir à enrichir habituellement ses marchandises, qu'en se soumettant aussi à payer habituellement plus cher les marchandises des autres vendeurs : et par la même raison, chaque consommateur ne peut parvenir à payer habituellement moins cher ce qu'il achète, qu'en se soumettant aussi à une diminution semblable sur le prix des choses qu'il vend ». (MERCIER DE LA RIVIERE, *ouv. cit.*, p. 555).

Les défenseurs conséquents de l'illusion que la survaleur provient d'une hausse du prix nominal ou du privilège qu'a le vendeur de vendre la marchandise trop cher, présupposent par conséquent une classe qui ne fait qu'acheter sans vendre, donc aussi que consommer sans produire. Du point de vue de la circulation ou nous nous situons encore, l'existence d'une telle classe est toujours inexplicable. Mais anticipons. Il faut que l'argent avec lequel une telle classe achète en permanence, lui tombe en permanence et de lui-même, sans échange, pour rien, en vertu de quelques titres juridiques ou de pouvoirs acquis, de la poche des possesseurs de marchandises. Vendre à cette classe les marchandises au-dessus de leur valeur veut seulement dire récupérer frauduleusement une partie de l'argent qu'on a lâché pour rien<sup>27</sup>. C'est ainsi que les villes d'Asie Mineure payaient un tribut annuel à la Rome antique. Avec cet argent Rome leur achetait des marchandises et les achetait trop cher. Les habitants d'Asie Mineure escroquaient les Romains en ré-extorquant aux conquérants, par la voie du commerce, une partie du tribut versé. Il n'empêche pourtant que les dupes dans l'affaire étaient en définitive les habitants d'Asie Mineure. Leurs marchandises leur étaient toujours payées avec leur propre argent. Ce n'est pas là une méthode d'enrichissement ou de formation de survaleur.

Restons donc dans les limites de l'échange de marchandises où les vendeurs sont acheteurs et les acheteurs, vendeurs. Notre embarras provient peut-être de ce que nous avons conçu les personnes seulement comme des catégories personnifiées et non comme des individus.

27. R. TORRENS, *An Essay on the Production of Wealth*, Londres 1821, p. 349.

28. « L'idée que les profits sont payés par les consommateurs est sûrement tout à fait absurde. Qui sont les consommateurs ? » (G. RAMSAY, *An Essay on the Distribution of Wealth*, Edimbourg 1836, p. 183).

29. « Si quelqu'un manque d'acheteurs pour ses marchandises, Monsieur Malthus lui conseillera-t-il de payer une autre personne pour que celle-ci les lui achète ? » demande un ricardien indigné à Malthus qui, comme son calotin de disciple Chalmers, glorifie économiquement la classe des simples acheteurs ou consommateurs. (Voir : *An Inquiry into those principles, respecting the Nature of Demand and the Necessity of Consumption*, lately advocated by Mr Malthus, etc. Londres 1821, p. 55).

Le possesseur de marchandises A peut bien être assez madré pour entourlouper ses collègues B ou C sans que ceux-ci malgré leur meilleure volonté puissent prendre leur revanche. A vend du vin pour une valeur de 40 £ à B et acquiert dans l'échange pour une valeur de 50 £ de céréales. A a transformé ses 40 £ en 50 £, a fait plus d'argent à partir de moins d'argent, et a transformé sa marchandise en capital. Voyons cela de plus près. Avant l'échange, nous avons pour 40 £ de vin entre les mains de A et pour 50 £ de céréales entre les mains de B, soit une valeur globale de 90 £. La valeur circulante ne s'est pas agrandie d'un atome, sa répartition entre A et B a changé. D'un côté apparaît comme survaleur ce qui de l'autre est une moins-valeur, apparaît d'un côté comme un plus ce qui de l'autre apparaît comme un moins. Le même changement se serait produit si sans le déguisement de la forme de l'échange, A avait directement volé 10 £ à B. Il est évident que la somme des valeurs circulantes ne peut être augmentée par aucun changement dans leur répartition, pas plus qu'un Juif n'augmente la masse des métaux précieux dans un pays en vendant pour une guinée un farthing de l'époque de la reine Anne. L'ensemble de la classe des capitalistes d'un pays ne peut pas se flouer elle-même <sup>30</sup>.

De quelque manière qu'on s'y prenne, le résultat reste le même. L'échange d'équivalents ne fait pas naître de survaleur et l'échange de non-équivalents ne fait pas naître non plus de sur-valeur <sup>31</sup>. La circulation ou l'échange de marchandises ne crée pas de valeur <sup>32</sup>.

30. DESTUTT DE TRACY quoique, ou peut-être parce que membre de l'Institut était d'un avis contraire. Les capitalistes industriels, dit-il, font leurs profits en « vendant tout ce qu'ils produisent plus cher qu'il ne leur a coûté à produire, et à qui vendent-ils ? à eux-mêmes d'abord » (*ibid.*, p. 239).

31. « L'échange qui se fait de deux valeurs égales n'augmente ni ne diminue la masse des valeurs existantes dans la société. L'échange de deux valeurs inégales... ne change rien non plus à la somme des valeurs sociales. bien qu'il ajoute à la fortune de l'un ce qu'il ôte de l'autre. » (J.-B. SAY, *Traité d'économie politique*, troisième édition, 1817, tome II, pp. 443 et suiv.). Say, bien entendu insoucieux des conséquences de cette proposition, la reprend presque mot pour mot aux physiocrates. L'exemple suivant montre comment il a augmenté sa propre « valeur » en pillant leurs écrits, qui étaient totalement tombés dans l'oubli à son époque. La phrase « la plus célèbre » de Monsieur Say « On n'achète des produits qu'avec des produits », est formulée dans l'original physiocrate sous la forme suivante : « Les productions ne se payent qu'avec des productions » (*Le TROISME*, *ouv. cit.*, p. 899).

32. « L'échange ne transfère aucune valeur aux produits » (F. WAXLAND, *The Elements of Pol. Econ.*, Boston 1843, p. 168).

On a pu voir que la survaleur ne pouvait provenir de la circulation, qu'il fallait donc que lorsque celle-ci se forme, quelque chose se déroule dans son dos, qui ne soit pas visible dans la circulation proprement dite <sup>30</sup>. Mais la survaleur peut-elle provenir d'ailleurs que de la circulation ? La circulation est la somme de toutes les relations marchandes qu'ont entre eux les possesseurs

36. « Dans les conditions habituelles du marché, le profit ne provient pas de l'échange. S'il n'avait pas existé auparavant, il ne pourrait pas exister non plus après cette transaction » (RAKSAV, *ouv. cit.*, p. 184).

de marchandises. En dehors de celles-ci, le possesseur de marchandises n'est plus en relation qu'avec sa propre marchandise. En ce qui concerne la valeur de celle-ci, ce rapport se borne au fait qu'elle contient un quantum de son propre travail, mesuré selon des lois sociales déterminées. Ce quantum de travail s'exprime dans la grandeur de valeur de sa marchandise et, comme la grandeur de valeur se représente en monnaie de compte, dans un prix, par exemple 10 £. Mais son travail ne se représente pas dans la valeur de la marchandise et dans un surplus excédant sa valeur propre, dans un prix de 10 qui serait simultanément un prix de 11, dans une valeur qui serait plus grande qu'elle-même. Par son travail, le possesseur de marchandises peut former des valeurs, mais pas des valeurs qui se valorisent. Il peut augmenter la valeur d'une marchandise en ajoutant à une valeur existante, par un nouveau travail, une nouvelle valeur, par exemple en faisant des bottes avec du cuir. La même matière aura alors plus de valeur, parce qu'elle contiendra un plus grand quantum de travail. Du coup, la botte a plus de valeur que le cuir, mais la valeur du cuir est restée ce qu'elle était. Elle ne s'est pas valorisée, elle n'a pas pris une survaleur pendant la fabrication des bottes. Il est donc impossible qu'en dehors de la sphère de la circulation le producteur de marchandises valorise de la valeur et, par conséquent, convertisse de l'argent ou de la marchandise en capital, s'il n'entre pas en contact avec d'autres possesseurs de marchandises.

Le capital ne peut donc pas naître de la circulation, et il ne peut pas plus ne pas en provenir. Il faut, à la fois, qu'il provienne et qu'il ne provienne pas d'elle.

Nous sommes donc parvenus à un double résultat.

Il faut développer la transformation de l'argent en capital sur la base des lois immanentes à l'échange des marchandises, de sorte que l'échange d'équivalents soit valablement tenu pour le point de départ<sup>37</sup>. Notre possesseur d'argent qui n'est plus

37. Après toutes les explications qui ont précédé le lecteur comprendra que cela veut simplement dire : que la formation de capital doit nécessairement être possible même quand le prix des marchandises est égal à la valeur des marchandises. Elle ne peut être expliquée par un écart entre le prix des marchandises et leur valeur. Quand les prix s'écartent vraiment des valeurs, il faut d'abord les ramener à ces dernières, c'est-à-dire faire abstraction de cette contingence, pour avoir sous les yeux, dans toute sa pureté, le phénomène de la formation de capital sur la base de l'échange des marchandises, et ne pas être troublé au cours de l'observation par des facteurs

présent que comme chenille capitaliste est forcé d'acheter les marchandises à leur prix, de les vendre à leur prix et néanmoins de retirer à la fin du procès plus de valeur qu'il n'en avait lancé au départ. Sa métamorphose en papillon doit se produire à la fois nécessairement dans la sphère de la circulation et tout aussi ne pas s'y produire nécessairement. Telles sont les conditions du problème. *Hic Rhodus, hic salta !*

### 3. Achat et vente de la force de travail

Le changement de valeur de l'argent qui est censé se transformer en capital ne peut pas s'opérer sur cet argent lui-même, car en tant que moyen d'achat et moyen de paiement il réalise seulement le prix de la marchandise qu'il achète ou paie, tandis que, persistant dans sa forme propre, il se pétrifie en une masse inerte d'une grandeur de valeur qui reste la même. Ce changement ne peut pas non plus émaner du deuxième acte de la circulation, de la revente de la marchandise, car cet acte ne fait que reconvertir la marchandise de la forme naturelle en la forme-argent. Il faut donc que la transformation porte sur la marchandise qui est achetée dans le premier acte A-M, mais pas sur sa valeur, puisque ce sont des équivalents qu'on échange et que la marchandise est payée à sa valeur. La transformation ne peut donc provenir que de sa valeur d'usage en tant que telle, c'est-à-dire de sa consommation. Pour extraire de la valeur de la consommation d'une marchandise, il faudrait que notre possesseur d'argent

secondaires gênants et étrangers au déroulement même du processus. Au reste, on sait que cette réduction n'est nullement une procédure purement scientifique. Les oscillations constantes des prix de marché, leur baisse et leur hausse se compensent et s'annulent réciproquement et se réduisent elles-mêmes à un prix moyen comme à leur règle intérieure. Cette réduction est la règle d'or du marchand, par exemple, ou de l'industriel dans toute entreprise qui embrasse un temps plus long. Celui-ci sait bien que si l'on envisage une période assez longue dans son ensemble, les marchandises ne sont en réalité vendues ni au-dessus ni au-dessous de leur prix, mais à leur prix moyen. Si donc, de manière générale, il avait intérêt à une pensée désintéressée, il faudrait qu'il se pose le problème de la formation du capital en ces termes : les prix étant réglés par le prix moyen, c'est-à-dire en dernière instance par la valeur de la marchandise, comment le capital peut-il naître ? Je dis « en dernière instance » parce que les prix moyens ne coïncident pas directement avec les grandeurs de valeur comme le croient A. Smith, Ricardo, etc.

38. « Sous la forme de monnaie... le capital ne produit pas de profit » (Ricardo, *Princ. of Polit. Econ.*, p. 267).



ait la chance insigne de découvrir dans la sphère de la circulation, sur le marché, une marchandise dont la valeur d'usage proprement dite possédait cette particularité d'être source de valeur. La consommation effective serait donc elle-même objectivation de travail, et donc création de valeur. Et cette marchandise spécifique, le possesseur d'argent la trouve sur le marché : c'est la puissance de travail, ou encore la force de travail.

Par force de travail ou puissance de travail nous entendons le résumé de toutes les capacités physiques et intellectuelles qui existent dans la corporéité, la personnalité vivante d'un être humain, et qu'il met en mouvement chaque fois qu'il produit des valeurs d'usage d'une espèce quelconque.

Mais pour que le possesseur d'argent trouve la force de travail comme marchandise sur le marché, il faut que différentes conditions soient remplies. L'échange de marchandise n'implique pas en soi d'autres rapports de dépendances que ceux qui découlent de sa nature propre. Ceci étant présupposé, la force de travail ne peut apparaître comme marchandise sur le marché que dans la mesure où et parce que son propre possesseur, la personne à laquelle appartient la force de travail, la met en vente comme marchandise et la vend. Pour que son possesseur puisse la vendre comme marchandise, il faut qu'il puisse en disposer, qu'il soit donc le libre propriétaire de sa puissance de travail, de sa personne<sup>39</sup>. Lui et le possesseur d'argent se rencontrent sur le marché, et entrent en rapport l'un avec l'autre, avec leur parité de possesseur de marchandises et cette seule distinction que l'un est acheteur, l'autre vendeur : tous deux étant donc des personnes juridiquement égales. Pour que ce rapport perdure, il faut que le propriétaire de la force de travail ne la vende jamais que pour un temps déterminé, car s'il la vend en bloc, une fois pour toutes, il se vend lui-même et il se transforme alors d'être libre en esclave, de possesseur de marchandise en marchandise. En tant que personne, il faut qu'il se rapporte lui-même constamment à sa force de travail comme à sa propriété et par conséquent comme à sa marchandise propre, et cela, il ne le peut que dans la mesure où il ne la met jamais à la disposition de l'ache-

39. Dans les ouvrages encyclopédiques sur l'antiquité on peut lire cette absurdité que dans le monde antique le capital était complètement développé. « à ceci près qu'il y manquait le travailleur libre et le système de crédit ». Même Monsieur Mommsen, dans son *Histoire romaine*, empile qui-proquo sur qui-proquo de cette espèce.

teur, ne lui en laisse la jouissance que provisoirement, pour un laps de temps déterminé, où donc il ne renonce pas en l'aliénant à sa propriété sur elle<sup>40</sup>.

La deuxième condition essentielle pour que le possesseur d'argent trouve la force de travail sur le marché comme une marchandise, c'est que son possesseur, au lieu de pouvoir vendre des marchandises dans lesquelles son travail se serait objectivé, soit au contraire obligé de mettre en vente comme marchandise sa force de travail elle-même, laquelle n'existe que dans son corps d'être vivant.

Pour que quelqu'un vende des marchandises distinctes de sa force de travail, il faut naturellement qu'il possède des moyens de production, par exemple, des matières premières, des instruments de travail, etc. Il ne peut pas faire de boîtes sans cuir. Par ailleurs, il a besoin de moyens de subsistance. Personne, pas même un musicien de l'avenir<sup>40\*\*</sup>, ne peut se nourrir de produits de l'avenir, ni donc de valeurs d'usage dont la production est encore inachevée et, comme au premier jour de son apparition sur la scène terrestre, il faut bien que l'homme, chaque jour en-

40. C'est pour cette raison que diverses législations fixent un maximum pour le contrat de travail. Tous les codes des peuples chez lesquels le travail est libre réglementent les conditions de résiliation. Dans différents pays, notamment au Mexique, l'esclavage demeure caché sous la forme du péonage (il en allait ainsi également dans les territoires détachés du Mexique avant la guerre civile américaine, et, sinon de nom, au moins de fait, dans les Provinces danubiennes avant la révolution de Cuza<sup>40\*</sup>). Par des avances qui sont rendues sous forme de travail et qui se transmettent d'une génération à l'autre, non seulement le travailleur isolé, mais encore toute sa famille, deviennent la propriété d'autres personnes et de leurs familles. Juárez avait aboli le péonage au Mexique. Le soi-disant Empereur Maximilien le rétablit par un décret que la Chambre des représentants à Washington dénonça à juste titre comme un décret de rétablissement de l'esclavage au Mexique. « Je peux aliéner au profit d'un autre un usage, limité dans le temps, de mes aptitudes physiques et intellectuelles et de mes possibilités d'activité particulières parce que cette limitation leur assigne un rapport extérieur à la totalité et à la généralité de mon être. Par l'aliénation de la totalité de mon temps concrétisé par le travail et de la totalité de ma production, je ferai de leur substantialité, de mon activité générale et de la réalité effective de ma personnalité la propriété d'un autre » (Heger, *Philosophie du droit*, Berlin, 1840, p. 104, § 67).

40\*. Alexandre Cuza (ou Couza) avait été élu Hospodar de Moldavie, puis de Valachie en janvier 1859. C'est de la réunion de ces deux principautés danubiennes que date l'État Roumain. Cuza mit au point une réforme agraire qui le fit entrer en conflit avec les propriétaires terriens et une partie de la bourgeoisie. Il dut abandonner le pouvoir en 1866, victime d'une coalition des conservateurs agrariens et des « libéraux » mécontents de son autoritarisme et d'une certaine vénalité du régime.

40\*\*. Marx fait allusion ici à Richard Wagner.

core, consommé avant de produire et pendant qu'il produit. Si les produits sont produits comme marchandises, il faut, une fois produits, qu'ils soient vendus, et c'est seulement après la vente qu'ils peuvent satisfaire les besoins du producteur. Au temps de production s'ajoute le temps nécessaire à la vente.

Pour qu'il y ait transformation d'argent en capital, il faut donc que le possesseur d'argent trouve le travailleur libre sur le marché des marchandises, libre en ce double sens que, d'une part, il dispose en personne libre de sa force de travail comme d'une marchandise lui appartenant et que, d'autre part, il n'ait pas d'autres marchandises à vendre, soit complètement débarrassé, libre de toutes les choses nécessaires à la réalisation de sa force de travail.

Savoir pourquoi ce travailleur libre se présente face à lui dans la sphère de la circulation est une question qui n'intéresse pas le possesseur d'argent qui trouve tel quel le marché du travail comme une section particulière du marché des marchandises.

Il s'agit maintenant d'examiner de plus près cette marchandisation, qu'est la force de travail. Pareillement à toutes les autres marchandises, elle possède une valeur<sup>42</sup>. Comment celle-ci est-elle déterminée?

La valeur de la force de travail, pareillement à celle de tout autre marchandise, est déterminée par le temps de travail né-

42. « La valeur d'un homme, comme celle de toutes les autres choses, est égale à son prix, ce qui signifie : au prix qu'on paye pour l'usage de sa force » (Th. HOBBES, *Leviathan in Œuvres*, Éditions Molesworth, Londres 1839-1844, vol. III, p. 76).

cessaire à la production donc à la reproduction de tel article spécifique. Dans la mesure où elle est valeur, la force de travail proprement dite ne représente<sup>43</sup> qu'un quantum déterminé de travail social moyen objectif en elle. La force de travail existe uniquement comme une disposition de l'individu vivant.

Sa production présuppose donc l'existence de ce dernier. L'existence de l'individu étant donnée, la production de la force de travail consiste en sa propre reproduction de lui-même ou encore en sa conservation. Pour se conserver, l'individu vivant a besoin d'une certaine somme de moyens de subsistance. Le temps de travail nécessaire à la production de la force de travail se résout donc dans le temps de travail nécessaire à la production de ces moyens de subsistance, ou encore la valeur de la force de travail est la valeur des moyens de subsistance nécessaires à la conservation de celui qui la possède. Cependant, la force de travail ne se réalise que par son extériorisation, elle n'est à l'œuvre que dans le travail. Or, sa mise en œuvre, le travail, occasionne la dépense d'un quantum déterminé de muscles, de nerfs, de cerveau humains, etc. qu'il faut de nouveau remplacer. Cette dépense accrue entraîne un rendement accru<sup>44</sup>. Si le propriétaire de la force de travail a travaillé aujourd'hui, il faut que demain il puisse répéter le même procès dans les mêmes conditions de force et de santé. Il faut donc que la somme des moyens de subsistance suffise à maintenir dans son état de vie normal l'individu qui travaille en tant qu'individu qui travaille. Les besoins naturels proprement dits, nourriture, vêtements, chauffage, logement, etc. diffèrent selon les caractéristiques climatiques et autres caractéristiques naturelles d'un pays. D'autre part, l'ampleur des besoins dits nécessaires, ainsi que la manière de les satisfaire, sont eux-mêmes un produit historique et, du coup, dépendent en grande partie du degré de civilisation d'un pays, entre autres notamment, et essentiellement, des conditions dans lesquelles la classe des travailleurs libres s'est formée, et par conséquent de ses habitudes et de ses exigences propres quant à ses conditions d'existence<sup>44</sup>. Par opposition aux autres mar-

42\*. Marx utilise le terme « repräsentiert » formé sur le latin « repraesentare », sous l'influence directe du français représenter.

43. Le villicus de la Rome ancienne, en sa qualité d'économiste dirigeant les esclaves agricoles, recevait pour cette raison « une ration moindre que ceux-ci parce que son travail était moins pénible que le leur » (Th. MOMMSEN, *Histoire romaine*, 1856, p. 810).

44. Cf. W.Th. THORNTON, *Over-Population and its Remedy*, Londres 1846.

chandises, la détermination de la valeur de la force de travail contient donc un élément historique et moral. Cependant, pour un pays déterminé, dans une période déterminée, l'ensemble moyen des moyens de subsistance nécessaires est globalement donné.

Le propriétaire de la force de travail est mortel. Si par conséquent son apparition sur le marché est censée être continue comme le présuppose la transformation continue d'argent en capital, il faut que le vendeur de la force de travail se perpétue lui-même, « comme se perpétue tout individu vivant, par la procréation »<sup>45</sup>. Il faut que les forces de travail retirées du marché par l'usure et la mort soient remplacées constamment par un nombre au moins égal de nouvelles forces de travail. La somme des moyens de subsistance nécessaires à la production de la force de travail inclut donc les moyens de subsistance des remplaçants, c'est-à-dire des enfants des travailleurs, en sorte que cette race de possesseurs de marchandises d'un type particulier se perpétue sur le marché »<sup>46</sup>.

Qui dit puissance de travail, ne dit pas travail, pas plus que celui qui dit puissance de digestion ne dit digestion. Ce dernier processus, c'est connu, nécessite autre chose qu'un bon estomac. Qui dit puissance de travail ne fait pas abstraction des vivres nécessaires à sa subsistance. Au contraire, la valeur de ces moyens de subsistance est exprimée dans sa valeur. Si elle n'est pas vendue, elle ne sert à rien au travailleur, et il ressent au contraire comme une cruauté de la nécessité naturelle, que sa puissance de travail ait exigé un quantum déterminé de moyens de subsistance pour sa production et qu'elle l'exige sans cesse à nouveau pour sa reproduction. Il découvre alors avec Sismondi que : « La puissance de travail... n'est rien si elle n'est pas vendue »<sup>48</sup>.

45. PERRY, *ouv. cit.*

46. « Son prix naturel (celui du travail)... consiste en une quantité de moyens de subsistance et d'agrément rendus nécessaires par la nature du climat et les habitudes d'un pays, pour que le travailleur puisse s'entretenir lui-même et élever une famille capable d'assurer sur le marché une offre de travail qui ne diminue pas » (R. FORRENS, *An Essay on the external Corn Trade* Londres 1815, p. 62). Le mot travail est ici employé à tort pour « force de travail ».

46\*. Marx traduit « être de raison » par *Hirngespinst* (produit de l'imagination, chimère).

47. Rossi, *Cours d'économie politique*, Bruxelles 1842, p. 370.

48. SISMONDI, *Nouv. Princ. d'écon. pol.*, t. I, p. 113.

48\*. *Veräusserung*.

KARL MARX  
FRIEDRICH ENGELS

Manifeste  
du Parti communiste

(1848)

Critique du programme de Gotha

(1875)

INTRODUCTION, NOTES ET COMMENTAIRES  
DE FRANÇOIS CHÂTELET

*Traduction de Corinne Lyotard*

LE LIVRE DE POCHE  
*Classiques de la philosophie*

© Librairie Générale Française, 1973.  
ISBN : 978-2-253-01491-1 - 1<sup>re</sup> publication - LGF

KARL MARX

FRIEDRICH ENGELS

MANIFESTE DU PARTI COMMUNISTE  
(1848)

Suivi de la

Préface à l'édition allemande de 1872

et de la

Préface à l'édition allemande de 1890  
de Friedrich Engels

UN spectre hante l'Europe — le spectre du communisme. Toutes les puissances de la vieille Europe se sont alliées pour mener à ce spectre une sainte chasse à courre\*<sup>1</sup> : le pape et le tsar, Metternich et Guizot, les radicaux de France et les policiers d'Allemagne.

Où est le parti d'opposition que ses adversaires au pouvoir n'aient traité de communiste, où est le parti d'opposition qui n'ait lancé en retour aux hommes plus avancés de l'opposition comme à ses adversaires réactionnaires le reproche insultant de communistes?

Deux conclusions s'imposent :

Le communisme est désormais reconnu comme une puissance par toutes les puissances de l'Europe.

Il est grand temps que les communistes exposent ouvertement et au monde entier leurs conceptions, leurs objectifs et leurs tendances et opposent à la légende du spectre du communisme un manifeste du parti.

Dans ce but les communistes des nationalités les plus diverses se sont réunis à Londres pour définir les grandes lignes du manifeste que voici, et qui sera publié en anglais, français, allemand, italien, flamand et danois.

\* Voir les notes en fin de volume.

## PROLÉTAIRES ET COMMUNISTES

QUEL est le rapport des communistes avec les prolétaires en général?

Les communistes ne sont pas un parti particulier parmi les autres partis ouvriers.

Leurs intérêts ne sont pas distincts des intérêts du prolétariat tout entier.

Ils ne posent pas des principes particuliers, d'après lesquels ils voudraient modeler le mouvement prolétarien.

Les communistes ne se différencient des autres partis prolétariens que sur deux points : d'une part, dans les diverses luttes nationales des prolétaires, ils mettent en avant et font valoir les intérêts communs à l'ensemble du prolétariat et indépendants de la nationalité; d'autre part, aux divers stades de développement que traverse la lutte entre prolétariat et bourgeoisie, ils représentent constamment l'intérêt du mouvement général.

Pratiquement, les communistes sont donc la frac-

tion la plus décidée, la plus mobilisatrice des partis ouvriers de tous les pays; théoriquement, ils ont, sur le reste de la masse du prolétariat, l'avantage d'une vision claire des conditions, de la marche et des résultats généraux du mouvement prolétarien.

L'objectif immédiat des communistes est le même que celui de tous les autres partis prolétariens : formation du prolétariat en classe, renversement de la domination bourgeoise, conquête du pouvoir politique par le prolétariat.

Les conceptions théoriques des communistes ne reposent nullement sur des idées, sur des principes, inventés ou découverts par tel ou tel réformateur du monde.

Elles ne sont que l'expression générale des rapports effectifs d'une lutte de classe qui existe, d'un mouvement historique qui s'opère sous nos yeux. L'abolition des rapports de propriété qui ont existé jusqu'ici n'est en rien le caractère distinctif du communisme.

Tous les rapports de propriété ont été soumis à un changement continu de l'histoire, à sa transformation continue.

La Révolution française, par exemple, a aboli la propriété féodale au profit de la propriété bourgeoise.

Ce qui distingue le communisme n'est pas l'abolition de la propriété en général, mais l'abolition de la propriété bourgeoise.

Mais la propriété bourgeoise moderne est l'expression dernière et la plus achevée de la production et de l'appropriation des produits fondées sur les antagonismes de classe, sur l'exploitation des uns par les autres.

En ce sens, les communistes peuvent résumer leurs théories en cette seule expression : abolition de la propriété privée.

On nous a reproché, à nous communistes, de vouloir supprimer la propriété personnelle acquise par le travail individuel; la propriété qui consisterait le fondement de toute liberté, de toute activité et de toute indépendance personnelle.

La propriété, fruit du travail, de l'effort, du mérite personnel! Veut-on parler de la propriété du petit bourgeois, du petit paysan, qui a précédé la propriété bourgeoise? Nous n'avons pas besoin de l'abolir, le développement de l'industrie l'a abolie et l'abolit chaque jour.

Ou bien veut-on parler de la propriété privée bourgeoise moderne?

Mais est-ce que le travail salarié, le travail du prolétaire lui crée de la propriété? Nullement. Il crée le capital, c'est-à-dire la propriété qui exploite le travail salarié, qui ne peut s'accroître que sous la condition de produire du travail salarié supplémentaire et de l'exploiter à nouveau. La propriété, sous sa forme actuelle, se meut dans l'opposition entre capital et travail salarié. Examinons les deux termes de cette opposition.

Être capitaliste signifie occuper non seulement une position personnelle dans la production, mais aussi une position sociale. Le capital est un produit collectif, et il ne peut être mobilisé que par l'activité commune de nombreux membres, et en dernière instance que par l'activité de tous les membres de la société.

Le capital n'est donc pas une puissance personnelle, il est une puissance sociale.



Même si le capital est transformé en une propriété collective, appartenant à tous les membres de la société, ce n'est pas une propriété personnelle qui se transforme en propriété sociale. Ce n'est que le caractère social de la propriété qui se transforme. Il perd son caractère de classe.

Venons-en au travail salarié.

Le prix moyen du travail salarié est le salaire minimum, c'est-à-dire la somme des moyens d'existence qui sont nécessaires à conserver en vie l'ouvrier en tant qu'ouvrier. Ce que l'ouvrier salarié s'approprie par son activité est tout juste suffisant pour produire sa survie. Nous ne voulons en aucun cas abolir cette appropriation personnelle des produits du travail nécessaires à la reproduction de la vie immédiate, une appropriation qui ne laisse aucun bénéfice net qui permette un pouvoir sur le travail d'autrui. Nous voulons seulement abolir le caractère misérable de cette appropriation où l'ouvrier ne vit que pour accroître le capital et ne vit qu'autant que l'exigent les intérêts de la classe dominante.

Dans la société bourgeoise le travail vivant n'est qu'un moyen d'accroître le travail accumulé. Dans la société communiste le travail accumulé n'est qu'un moyen d'élargir, d'enrichir, de faire avancer l'existence des ouvriers.

Dans la société bourgeoise, le passé domine le présent, dans la société communiste, le présent domine le passé. Dans la société bourgeoise, le capital est indépendant et personnel, tandis que l'individu actif n'a ni indépendance ni personnalité.

Et c'est l'abolition de ces rapports que la bourgeoisie appelle l'abolition de la personnalité et de la

liberté! Et elle a raison. Il s'agit effectivement de l'abolition de la personnalité, de l'indépendance et de la liberté bourgeoises.

Par liberté, on entend, au sein des rapports de production bourgeois actuels, la liberté du commerce, la liberté de l'achat et de la vente.

Mais si le trafic cesse, alors cesse aussi le libre trafic. Les belles formules sur la liberté du trafic, comme toutes les autres bravades de notre bourgeoisie sur la liberté, n'ont finalement de sens que pour le trafic entravé, que pour le bourgeois asservi du Moyen Âge, mais non pour l'abolition par les communistes du trafic, des rapports de production bourgeois et de la bourgeoisie elle-même.

Vous vous révoltez parce que nous voulons abolir la propriété privée. Mais dans votre société actuelle, la propriété privée est abolie pour les neuf dixièmes de ses membres; elle existe précisément parce que, pour les neuf dixièmes de ses membres, elle n'existe pas. Vous nous reprochez donc de vouloir abolir une propriété qui suppose comme condition nécessaire que l'énorme majorité de la société est dépourvue de propriété.\*

En un mot, vous nous reprochez de vouloir abolir votre propriété. Effectivement, c'est cela que nous voulons.

Dès l'instant où le travail ne peut plus être transformé en capital, en argent, en rente foncière, bref en une puissance sociale susceptible d'être monopolisée, c'est-à-dire dès l'instant où la propriété personnelle ne peut plus se convertir en propriété bourgeoise, dès cet instant vous expliquez que c'est la personne qui est abolie.

Vous avouez donc que, par personne, vous n'entendez rien d'autre que le bourgeois, le propriétaire bourgeois. Et effectivement cette personne-là doit être supprimée.

Le communisme ne retire pas à quiconque le pouvoir de s'approprier des produits sociaux, il ne retire que le pouvoir de s'assujétir, par cette appropriation, le travail d'autrui.

On a objecté qu'avec l'abolition de la propriété privée, toute activité cesserait et qu'une paresse générale s'installerait.

Dans ce cas, la société bourgeoise aurait depuis longtemps péri de paresse; car ceux qui y travaillent ne gagnent pas et ceux qui y gagnent ne travaillent pas. Toute cette objection se résout dans la tautologie qu'il n'y a plus de travail salarié dès qu'il n'y a plus de capital.

Tous les reproches qui sont dirigés contre le mode communiste d'appropriation et de production des produits matériels ont été étendus jusqu'à l'appropriation et la production des produits intellectuels. De même que pour le bourgeois la cessation de la propriété de classe est la cessation de la production même, la cessation de la culture de classe s'identifie pour lui avec la cessation de la culture en général.

La culture dont il déplore la perte est pour l'énorme majorité la transformation en machine.

Mais ne nous cherchez pas querelle en mesurant l'abolition de la propriété privée à vos idées bourgeoises de liberté, de culture, de droit, etc. Vos idées mêmes sont le produit de rapports bourgeois de production et de propriété, de même que votre

droit n'est que la volonté de votre classe érigée en loi, une volonté dont le contenu est donné dans les conditions matérielles de la vie de votre classe.

La conception intéressée selon laquelle vous formez en lois éternelles de la nature et de la raison vos rapports de production et de propriété, à partir de rapports historiques, dépassés dans le cours de la production, vous la partagez avec toutes les classes dominantes périmées. Ce que vous concevez pour la propriété antique, ce que vous concevez pour la propriété féodale, vous ne devez plus le concevoir pour la propriété bourgeoise.

Abolition de la famille! Même les plus radicaux s'indignent de ce dangereux dessein des communistes.

Sur quoi repose la famille actuelle, la famille bourgeoise? Sur le capital, sur le profit privé. Complètement développée, elle n'existe que pour la bourgeoisie; mais elle trouve son complément dans l'absence de famille, imposée aux prolétaires, et dans la prostitution publique.

La famille du bourgeois s'effondre évidemment avec l'effondrement de son complément, et les deux disparaissent avec la disparition du capital.

Nous reprochez-vous de vouloir abolir l'exploitation des enfants par les parents? Nous avouons ce crime.

Mais, dites-vous, nous supprimons les rapports les plus intimes en remplaçant l'éducation familiale par l'éducation de la société.

Mais votre éducation n'est-elle pas, elle aussi, déterminée par la société? Par les rapports sociaux dans lesquels vous la faites, par l'immixtion directe

ou non de la société par le biais de l'école, etc.? Les communistes n'inventent pas l'action de la société sur l'éducation; ils en modifient seulement le caractère, ils arrachent l'éducation à l'influence de la classe dominante.

Les belles paroles des bourgeois sur la famille et l'éducation, sur l'intimité des rapports entre parents et enfants deviennent d'autant plus répugnantes que la grande industrie déchire toujours plus les liens familiaux des prolétaires et transforme les enfants en simples articles de commerce et en instruments de travail.

Mais vous, communistes, vous voulez introduire la communauté des femmes, crie en chœur toute la bourgeoisie contre nous.

Le bourgeois voit en sa femme un simple instrument de production. Il entend dire que les instruments de production seront exploités collectivement, et ne peut naturellement rien penser d'autre que les femmes n'aient également pour lot d'être mises en commun.

Il ne se doute pas qu'il s'agit précisément d'abolir pour les femmes leur statut de simples instruments de production.

D'ailleurs rien n'est plus ridicule que cette indignation hautement morale de nos bourgeois contre cette communauté des femmes officiellement instaurée par le communisme. Les communistes n'ont pas besoin d'introduire la communauté des femmes, elle a presque toujours existé.

Nos bourgeois, non contents que femmes et filles de prolétaires soient à leur disposition, pour ne rien dire de la prostitution officielle, trouvent le plus

grand plaisir à séduire réciproquement leurs femmes légitimes.

Le mariage bourgeois est en réalité la communauté des femmes mariées. On pourrait tout au plus reprocher aux communistes de vouloir substituer, à une communauté des femmes hypocrite et cachée, une communauté officielle et franche. Il va d'ailleurs de soi qu'avec l'abolition des rapports de production actuels disparaît aussi la communauté des femmes qui en résulte, c'est-à-dire la prostitution officielle et non officielle.

Aux communistes, on a en outre reproché de vouloir abolir la patrie, la nationalité.

Les ouvriers n'ont pas de patrie. On ne peut pas leur prendre ce qu'ils n'ont pas. Du fait que le prolétariat doit d'abord conquérir à son profit la domination politique, s'ériger en classe nationale, se constituer lui-même en nation, il est encore lui-même national, mais nullement au sens bourgeois du mot.

Les démarcations nationales et les antagonismes entre les peuples disparaissent de plus en plus, rien qu'avec le développement de la bourgeoisie, la liberté du commerce, le marché mondial, l'uniformisation de la production industrielle et les conditions d'existence correspondantes.

La domination du prolétariat les fera disparaître encore plus. L'action unifiée, du moins dans les pays civilisés, est une des premières conditions de son émancipation.

A mesure qu'est abolie l'exploitation d'un individu par un autre, l'exploitation d'une nation par l'autre est également abolie.

Avec l'antagonisme des classes à l'intérieur d'une

nation, l'hostilité des nations entre elles tombe également.

Les accusations lancées contre le communisme, sur des considérations religieuses, philosophiques et idéologiques en général, ne méritent pas d'être discutées plus en détail.

Est-il besoin d'un examen plus profond pour comprendre qu'avec les rapports de vie qu'ont les hommes, avec leurs relations sociales, avec leur existence sociale, leurs représentations, leurs opinions et leurs idées, en un mot leur conscience, changent aussi?

Que prouve l'histoire des idées, sinon que la production de l'esprit se modifie avec la production matérielle? Les idées dominantes d'une époque n'ont toujours été que les idées de la classe dominante.

On parle d'idées qui révolutionnent une société tout entière; on exprime seulement par là le fait que, à l'intérieur de l'ancienne société, se sont formés les éléments d'une nouvelle société, que la dissolution des idées anciennes s'accompagne de la dissolution des anciens rapports d'existence.

Lorsque le monde antique a entamé son déclin, les religions antiques furent vaincues par la religion chrétienne. Lorsque les idées chrétiennes succombèrent au XVIII<sup>e</sup> siècle aux idées des Lumières, la société féodale livra un combat à mort avec la bourgeoisie alors révolutionnaire.

Les idées de liberté de conscience et de liberté religieuse ne faisaient qu'exprimer dans le domaine du savoir le règne de la libre concurrence.

« Mais, dira-t-on, des idées religieuses, morales,

philosophiques, politiques, juridiques, etc., se sont d'ailleurs modifiés au cours du développement historique. La religion, la morale, la philosophie, la politique, le droit se sont constamment maintenus au sein de ce changement.

« Il y a de plus des vérités éternelles, comme la liberté, la justice, etc., qui sont communes à toutes les situations sociales. Mais le communisme abolit les vérités éternelles, il abolit la religion, la morale, au lieu de leur donner une nouvelle forme; il contredit donc tous les développements historiques advenus jusqu'alors. »

A quoi se réduit cette accusation? L'histoire de la société tout entière jusqu'à nos jours se meut dans des antagonismes de classe qui ont pris diverses formes aux diverses époques.

Mais quelle que soit la forme qu'ils ont toujours prise, l'exploitation d'une partie de la société par l'autre est un fait commun à tous les siècles passés.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la conscience sociale de tous les siècles, malgré toute multiplicité et toute diversité, se meuve dans certaines formes communes, dans des formes de conscience, qui ne se dissolvent complètement qu'avec la disparition totale de l'antagonisme de classe.

La révolution communiste est la rupture la plus radicale avec les rapports traditionnels de la propriété; il n'y a rien d'étonnant à ce que le cours de son développement la fasse rompre de la manière la plus radicale avec les idées traditionnelles.

Mais laissons là les objections que la bourgeoisie fait au communisme.

Nous avons vu plus haut que le premier pas de

la révolution ouvrière sera l'accession du prolétariat à la domination de classe, la lutte pour la démocratie.

Le prolétariat utilisera sa domination politique pour arracher peu à peu tout le capital à la bourgeoisie, pour centraliser tous les instruments de production entre les mains de l'État, c'est-à-dire du prolétariat organisé en classe dominante, et pour augmenter le plus rapidement possible la masse des forces de production.

Mais cela ne peut naturellement se produire au départ qu'au moyen d'intrusions despotiques dans le droit de propriété et les rapports de production bourgeois, donc par des mesures qui paraissent économiqnement insuffisantes et insoutenables, mais qui se dépassent elles-mêmes au cours du mouvement, et sont indispensables comme moyen de bouleverser le mode de production tout entier.

Ces mesures seront bien sûr différentes en fonction des différents pays.

Pour les pays les plus développés néanmoins, les mesures suivantes peuvent être assez généralement applicables :

1. Expropriation de la propriété foncière et utilisation de la rente foncière pour les dépenses de l'État.
2. Impôt fortement progressif.
3. Abolition de l'héritage.
4. Confiscation de la propriété de tous les émigrés et rebelles.
5. Centralisation du crédit entre les mains de l'État au moyen d'une banque nationale à capital d'État et à monopole exclusif.
6. Centralisation de tous les moyens de transport entre les mains de l'État.

7. Multiplication des manufactures nationales, des instruments de production, défrichement et amélioration des terres selon un plan collectif.

8. Obligation du travail pour tous, organisation d'armées industrielles, particulièrement pour l'agriculture.

9. Combinaison du travail agricole et du travail industriel, mesures pour faire disparaître progressivement l'opposition entre ville et campagne.

10. Éducation publique et gratuite pour tous les enfants. Suppression du travail des enfants en usine sous sa forme actuelle. Combinaison de l'éducation avec la production matérielle, etc.

Les différences de classes une fois disparues au cours du développement, et toute la production concentrée entre les mains d'individus associés, les pouvoirs publics perdent leur caractère politique. Les pouvoirs publics, au sens propre, sont l'organisation du pouvoir d'une classe pour l'oppression d'une autre. Si le prolétariat, dans sa lutte contre la bourgeoisie, doit nécessairement s'unir en une classe, s'il se constitue, en classe dominante à la suite d'une révolution, et s'il abolit par la violence, en tant que classe dominante, les anciens rapports de production, il abolit du même coup avec ces rapports de production les conditions d'existence de l'opposition de classe, et par là même les classes, et par suite sa propre domination de classe.

A la place de l'ancienne société bourgeoise avec ses classes et ses oppositions de classes surgit une association où le libre développement de chacun est la condition du libre développement de tous.

POSITION DES COMMUNISTES  
A L'ÉGARD DES DIFFÉRENTS PARTIS  
D'OPPOSITION

Il suit de la Section II que les rapports des communistes à l'égard des partis ouvriers déjà constitués se comprend d'elle-même, par conséquent leurs rapports avec les chartistes anglais et les réformateurs agraires en Amérique du Nord.

Ils luttent pour atteindre les intérêts et les objectifs immédiats de la classe ouvrière, mais ils représentent en même temps, au sein du mouvement actuel, l'avenir du mouvement. En France, les communistes se rallient au parti social-démocrate<sup>10</sup> contre la bourgeoisie conservatrice et radicale, sans renoncer au droit de tenir une attitude critique à l'égard des grandes phrases et des illusions léguées par la tradition révolutionnaire.

En Suisse, ils soutiennent les radicaux, sans méconnaître que ce parti est fait d'éléments contradictoires, en partie de sociaux-démocrates au sens français, en partie de bourgeois radicaux.

Chez les Polonais, les communistes soutiennent le parti qui fait d'une révolution agraire la condition de la libération nationale. Ce même parti, qui a provoqué l'insurrection de Cracovie en 1846.

En Allemagne, dès que la bourgeoisie prend une attitude révolutionnaire, le parti communiste lutte aux côtés de la bourgeoisie contre la monarchie absolue, la propriété foncière féodale et la petite bourgeoisie.

Mais il ne néglige à aucun moment de faire naître chez les ouvriers une conscience aussi claire que possible de l'antagonisme déclaré de la bourgeoisie et du prolétariat, afin que les ouvriers allemands puissent retourner comme autant d'armes contre la bourgeoisie les conditions sociales et politiques que la bourgeoisie ne peut manquer d'introduire avec sa domination; afin qu'après la chute des classes réactionnaires en Allemagne s'engage aussitôt la lutte contre la bourgeoisie elle-même.

C'est vers l'Allemagne que les communistes tournent leur attention principale, parce que l'Allemagne est à la veille d'une révolution bourgeoise, qu'elle accomplit ce bouleversement à un moment où les conditions de la civilisation européenne en général sont plus avancées et le prolétariat bien plus développé qu'en Angleterre au XVII<sup>e</sup> siècle et en France au XVIII<sup>e</sup> siècle; la révolution bourgeoise allemande ne peut donc être que le prélude immédiat d'une révolution prolétarienne.

En un mot, les communistes soutiennent partout tout mouvement révolutionnaire contre les ordres sociaux et politiques établis.

Dans tous les mouvements, ils élèvent la question

de la propriété, quelle que soit la forme plus ou moins développée qu'elle ait pu prendre au rang de question fondamentale du mouvement.

Les communistes enfin travaillent partout à l'union et à l'entente des partis démocratiques de tous les pays.

Les communistes dédaignent de dissimuler leurs conceptions et leurs desseins. Ils expliquent ouvertement que leurs objectifs ne peuvent être atteints que par le renversement violent de tout ordre social passé. Que les classes dominantes tremblent devant une révolution communiste. Les prolétaires n'ont rien à y perdre que leurs chaînes. Ils ont un monde à gagner.

PROLÉTAIRES DE TOUS LES PAYS,

UNISSEZ-VOUS!

## RERUM NOVARUM

### LETTRÉ ENCyclIQUE DE SA SAINTÉTÉ LE PAPE LÉON XIII [SUR LA CONDITION DES OUVRIERS]

[ source : site internet officiel du Saint-Siège  
<http://www.vatican.va> ;  
les soulègements ne figurent pas dans le texte original ]

*À tous Nos Vénérables Frères, les Patriarches, Primats, Archevêques et Évêques du monde catholique, en grâce et communion avec le Siège Apostolique.*

*Vénérables Frères, Salut et Bénédiction apostolique.*

[1.] La soif d'innovations<sup>1</sup> qui depuis longtemps s'est emparée des sociétés et les tient dans une agitation fiévreuse devait, tôt ou tard, passer des régions de la politique dans la sphère voisine de l'économie sociale. En effet, l'industrie s'est développée et ses méthodes se sont complètement renouvelées. Les rapports entre patrons et ouvriers se sont modifiés. La richesse a afflué entre les mains d'un petit nombre et la multitude a été laissée dans l'indigence. Les ouvriers ont conçu une opinion plus haute d'eux-mêmes et ont contracté entre eux une union plus intime. Tous ces faits, sans parler de la corruption des moeurs, ont eu pour résultat un redoutable conflit.

[2.] Partout, les esprits sont en suspens et dans une anxieuse attente, ce qui seul suffit à prouver combien de graves intérêts sont ici engagés. Cette situation préoccupe à la fois le génie des savants, la prudence des sages, les délibérations des réunions populaires, la perspicacité des législateurs et les conseils des gouvernants. En ce moment, il n'est pas de question qui tourmente davantage l'esprit humain.

[3.] C'est pourquoi, Vénérables Frères, ce que, pour le bien de l'Église et le salut commun des hommes, Nous avons fait ailleurs par Nos Lettres sur la Souveraineté politique<sup>2</sup>, la Liberté humaine<sup>3</sup>, la Constitution chrétienne des États<sup>4</sup>, et sur d'autres sujets analogues, afin de réfuter selon qu'il Nous semblait opportun les opinions erronées et fallacieuses, Nous jugeons devoir le réitérer aujourd'hui et pour les mêmes motifs en vous entretenant de la Condition des ouvriers. Ce sujet, Nous l'avons, suivant l'occasion, effleuré plusieurs fois. Mais la conscience de Notre charge apostolique Nous fait un devoir de le traiter dans cette encyclique plus explicitement et avec plus d'ampleur, afin de mettre en évidence les principes d'une solution conforme à la vérité et à l'équité.

[4.] Le problème n'est pas aisé à résoudre, ni exempt de péril. Il est difficile, en effet, de préciser avec justesse les droits et les devoirs qui règlent les relations des riches et des prolétaires, des capitalistes et des travailleurs. D'autre part, le problème n'est pas sans danger, parce que trop souvent d'habiles agitateurs cherchent à en dénaturer le sens et en profitent pour exciter les multitudes et fomenter les troubles.

<sup>1</sup> A.S.S. XXIII (1890-1891), pp. 641-670. Trad. française dans *Actes de Léon XIII*, B.P., t. III, pp. 18-71.

<sup>2</sup> Léon XIII, Lettre encyclique *Dinturnum illud*, 29 juin 1881, AAS XIV (1881-1882), pp. 3-14, CH pp. 448-463

<sup>3</sup> Léon XIII Lettre encyclique *Libertas praestantissimum*, 20 juin 1888, AAS XX (1888), pp. 593-613, CH pp. 37-65

<sup>4</sup> Léon XIII, Lettre encyclique *Immortale Dei*, 1<sup>er</sup> novembre 1885, AAS XVIII (1885), pp. 161-180, CH pp. 465-489



[5.] Quoi qu'il en soit, Nous sommes persuadé, et tout le monde en convient, qu'il faut, par des mesures promptes et efficaces, venir en aide aux hommes des classes inférieures, attendu qu'ils sont pour la plupart dans une situation d'infortune et de misère imméritées.

[6.] Le dernier siècle a détruit, sans rien leur substituer, les corporations anciennes qui étaient pour eux une protection. Les sentiments religieux du passé ont disparu des lois et des institutions publiques et ainsi, peu à peu, les travailleurs isolés et sans défense se sont vu, avec le temps, livrer à la merci de maîtres inhumains et à la cupidité d'une concurrence effrénée. Une usure dévorante est venue accroître encore le mal. Condamnée à plusieurs reprises par le jugement de l'Église, elle n'a cessé d'être pratiquée sous une autre forme par des hommes avides de gain et d'une insatiable cupidité. À tout cela, il faut ajouter la concentration entre les mains de quelques-uns de l'industrie et du commerce devenus le partage d'un petit nombre d'hommes opulents et de ploutocrates qui imposent ainsi un joug presque servile à l'infinie multitude des prolétaires.

[7.] Les socialistes, pour guérir ce mal, poussent à la haine jalouse des pauvres contre les riches. Ils prétendent que toute propriété de biens privés doit être supprimée, que les biens d'un chacun doivent être communs à tous, et que leur administration doit revenir aux municipalités ou à l'État. Moyennant ce transfert des propriétés et cette égale répartition entre les citoyens des richesses et de leurs avantages, ils se flattent de porter un remède efficace aux maux présents.

[8.] Mais pareille théorie, loin d'être capable de mettre fin au conflit, ferait tort à la classe ouvrière elle-même, si elle était mise en pratique. D'ailleurs, elle est souverainement injuste en ce qu'elle viole les droits légitimes des propriétaires, qu'elle dénature les fonctions de l'État et tend à bouleverser de fond en comble l'édifice social. De fait, comme il est facile de le comprendre, la raison intrinsèque du travail entrepris par quiconque exerce un métier, le but immédiat visé par le travailleur, c'est d'acquérir un bien qu'il possédera en propre et comme lui appartenant.

[9.] Car s'il met à la disposition d'autrui ses forces et son énergie, ce n'est évidemment que pour obtenir de quoi pourvoir à son entretien et aux besoins de la vie. Il attend de son travail le droit strict et rigoureux, non seulement de recevoir son salaire, mais encore d'en user comme bon lui semblera.

[10.] Si donc, en réduisant ses dépenses, il est arrivé à faire quelques épargnes et si, pour s'en assurer la conservation, il les a par exemple réalisées dans un champ, ce champ n'est assurément que du salaire transformé. Le fonds acquis ainsi sera la propriété de l'ouvrier, au même titre que la rémunération même de son travail. Or, il est évident qu'en cela consiste précisément le droit de propriété mobilière et immobilière.

[11.] Ainsi, cette conversion de la propriété privée en propriété collective, préconisée par le socialisme, n'aurait d'autre effet que de rendre la situation des ouvriers plus précaire, en leur retirant la libre disposition de leur salaire et en leur enlevant, par le fait même, tout espoir et toute possibilité d'agrandir leur patrimoine et d'améliorer leur situation.

[12.] Mais, et ceci paraît plus grave encore, le remède proposé est en opposition flagrante avec la justice, car la propriété privée et personnelle est pour l'homme de droit naturel.

[13.] Il y a en effet, sous ce rapport, une très grande différence entre l'homme et les animaux sans raison. Ceux-ci ne se gouvernent pas eux-mêmes ; ils sont dirigés et gouvernés par la nature, moyennant un double instinct qui, d'une part, tient leur activité constamment en

éveil et en développe les forces, de l'autre, provoque tout à la fois et circonscrit chacun de leurs mouvements. Un premier instinct les porte à la conservation et à la défense de leur vie propre, un second à la propagation de l'espèce. Les animaux obtiennent aisément ce double résultat par l'usage des choses présentes, mises à leur portée. Ils seraient d'ailleurs incapables de tendre au-delà, puisqu'ils ne sont mus que par les sens et par chaque objet particulier que les sens perçoivent. Bien autre est la nature humaine. En l'homme d'abord se trouvent en leur perfection les facultés de l'animal. Dès lors, il lui revient, comme à l'animal, de jouir des objets matériels. Mais ces facultés, même possédées dans leur plénitude, bien loin de constituer toute la nature humaine, lui sont bien inférieures et sont faites pour lui obéir et lui être assujetties. Ce qui excelle en nous, qui nous fait hommes et nous distingue essentiellement de la bête, c'est l'esprit ou la raison. En vertu de cette prérogative, il faut reconnaître à l'homme, non seulement la faculté générale d'user des choses extérieures à la façon des animaux, mais en plus le droit stable et perpétuel de les posséder, tant celles qui se consomment par l'usage que celles qui demeurent après nous avoir servi.

(...)

[15.] Et qu'on n'en appelle pas à la providence de l'État, car l'État est postérieur à l'homme. Avant qu'il pût se former, l'homme déjà avait reçu de la nature le droit de vivre et de protéger son existence.

[16.] Qu'on n'oppose pas non plus à la légitimité de la propriété privée le fait que Dieu a donné la terre au genre humain tout entier pour qu'il l'utilise et en jouisse. Si l'on dit que Dieu l'a donnée en commun aux hommes, cela signifie non pas qu'ils doivent la posséder confusément, mais que Dieu n'a assigné de part à aucun homme en particulier.

[17.] Il a abandonné la délimitation des propriétés à la sagesse des hommes et aux institutions des peuples. Au reste, quoique divisée en propriétés privées, la terre ne laisse pas de servir à la commune utilité de tous, attendu qu'il n'est personne parmi les mortels qui ne se nourrisse du produit des champs. Qui en manque y supplée par le travail. C'est pourquoi l'on peut affirmer en toute vérité que le travail est le moyen universel de pourvoir aux besoins de la vie, soit qu'on l'exerce sur sa propre terre ou dans quelque métier dont la rémunération se tire seulement des produits de la terre et s'échange avec eux.

[18.] De tout cela, il ressort une fois de plus que la propriété privée est pleinement conforme à la nature. La terre, sans doute, fournit à l'homme avec abondance les choses nécessaires à la conservation de sa vie et, plus encore, à son perfectionnement, mais elle ne le pourrait d'elle-même sans la culture et les soins de l'homme.

[19.] Or, celui-ci, consacrant son génie et ses forces à l'utilisation de ces biens de la nature, s'attribue par le fait même cette part de la nature matérielle qu'il a cultivée et où il a laissé comme une certaine empreinte de sa personne, si bien qu'en toute justice il en devient le propriétaire et qu'il n'est permis d'aucune manière de violer son droit.

[20.] La force de ces raisonnements est d'une évidence telle qu'il est permis de s'étonner que certains tenants d'opinions surannées puissent encore y contredire, en accordant sans doute à l'individu l'usage du sol et les fruits des champs, mais en lui refusant le droit de posséder en qualité de propriétaire ce sol où il a bâti, cette portion de terre qu'il a cultivée. Ils ne voient donc pas qu'ils dépouillent par là cet homme du fruit de son labeur. Ce champ travaillé par la main du cultivateur a changé complètement d'aspect : il était sauvage, le voilà défriché ; d'infécond, il est devenu fertile. Ce qui l'a rendu meilleur est inhérent au sol et se confond tellement avec lui, qu'il serait en grande partie impossible de l'en séparer. Or, la justice

tolérerait-elle qu'un étranger vînt alors s'attribuer et utiliser cette terre arrosée des sueurs de celui qui l'a cultivée ? De même que l'effet suit la cause, ainsi est-il juste que le fruit du travail soit au travailleur.

[21.] C'est donc avec raison que l'universalité du genre humain, sans s'émouvoir des opinions contraires d'un petit groupe, reconnaît, en considérant attentivement la nature, que dans ses lois réside le premier fondement de la répartition des biens et des propriétés privées. C'est avec raison que la coutume de tous les siècles a sanctionné une situation si conforme à la nature de l'homme et à la vie calme et paisible des sociétés. De leur côté, les lois civiles qui tirent leur valeur, quand elles sont justes, de la loi naturelle, confirment ce même droit et le protègent par la force. Enfin, l'autorité des lois divines vient y apposer son sceau en défendant, sous une peine très grave, jusqu'au désir même du bien d'autrui. "Tu ne convoiteras pas la femme de ton prochain, ni sa maison, ni son champ, ni sa servante, ni son boeuf, ni son âne, ni rien de ce qui est à lui" <sup>3</sup>.

[22.] Cependant, ces droits qui sont innés à chaque homme pris isolément apparaissent plus rigoureux encore quand on les considère dans leurs relations et leur connexité avec les devoirs de la vie domestique. Nul doute que, dans le choix d'un genre de vie, il ne soit loisible à chacun, ou de suivre le conseil de Jésus-Christ sur la virginité, ou de contracter mariage. Aucune loi humaine ne saurait enlever d'aucune façon le droit naturel et primordial de tout homme au mariage, ni écarter la fin principale pour laquelle il a été établi par Dieu dès l'origine : "Croyez et multipliez-vous" <sup>4</sup>. Voilà donc constituée la famille, c'est-à-dire la société domestique, société très petite sans doute, mais réelle et antérieure à toute société civile à laquelle, dès lors, il faudra de toute nécessité attribuer certains droits et certains devoirs absolument indépendants de l'État.

[23.] Ce droit de propriété que Nous avons, au nom même de la nature, revendiqué pour l'individu, doit être maintenant transféré à l'homme, chef de famille. Bien plus, en passant dans la société domestique, il y acquiert d'autant plus de force que la personne humaine y reçoit plus d'extension. La nature impose au père de famille le devoir sacré de nourrir et d'entretenir ses enfants. De plus, comme les enfants reflètent la physionomie de leur père et sont une sorte de prolongement de sa personne, la nature lui inspire de se préoccuper de leur avenir et de leur créer un patrimoine qui les aide à se défendre honnêtement dans les vicissitudes de la vie, contre les surprises de la mauvaise fortune. Or, il ne pourra leur créer ce patrimoine sans posséder des biens productifs qu'il puisse leur transmettre par voie d'héritage.

(...)

[26.] L'autorité paternelle ne saurait être abolie ni absorbée par l'État, car elle a sa source là où la vie humaine prend la sienne. "Les fils sont quelque chose de leur père." Ils sont en quelque sorte une extension de sa personne. Pour parler exactement, ce n'est pas immédiatement par eux-mêmes qu'ils s'agrègent et s'incorporent à la société civile, mais par l'intermédiaire de la société familiale dans laquelle ils sont nés. De ce que "les fils sont naturellement quelque chose de leur père, ils doivent rester sous la tutelle des parents jusqu'à ce qu'ils aient acquis l'usage du libre arbitre." <sup>7</sup> Ainsi, en substituant à la providence paternelle la providence de l'État, les socialistes vont contre la justice naturelle et brisent les liens de la famille.

<sup>3</sup> Deutéronome, v. 21.

<sup>4</sup> Genèse 1, 28.

<sup>7</sup> Saint Thomas, *Sum. Theol.* II-II q. 10 a. 12.

[27.] Mais on ne voit que trop les funestes conséquences de leur système : ce serait la confusion et le bouleversement de toutes les classes de la société, l'asservissement tyrannique et odieux des citoyens. La porte serait grande ouverte à l'envie réciproque, aux manoeuvres diffamatoires, à la discorde. Le talent et l'esprit d'initiative personnels étant privés de leurs stimulants, la richesse, par une conséquence nécessaire, serait tarie dans sa source même. Enfin le mythe tant caressé de l'égalité ne serait pas autre chose, en fait, qu'un nivellement absolu de tous les hommes dans une commune misère et dans une commune médiocrité.

[28.] De tout ce que Nous venons de dire, il résulte que la théorie socialiste de la propriété collective est absolument à répudier comme préjudiciable à ceux-là mêmes qu'on veut secourir, contraire aux droits naturels des individus, comme dénaturant les fonctions de l'État et troublant la tranquillité publique. Que ceci soit donc bien établi : le premier principe sur lequel doit se baser le relèvement des classes inférieures est l'inviolabilité de la propriété privée.

[29.] À l'aide de ces données, Nous allons montrer où l'on peut trouver le remède que l'on cherche. C'est avec assurance que Nous abordons ce sujet, et dans toute la plénitude de Notre droit. La question qui s'agite est d'une nature telle, qu'à moins de faire appel à la religion et à l'Église, il est impossible de lui trouver jamais une solution. Or, comme c'est à Nous principalement qu'ont été confiées la sauvegarde de la religion et la dispensation de ce qui est du domaine de l'Église, Nous taire serait aux yeux de tous négliger Notre devoir.

[30.] Assurément, une question de cette gravité demande encore à d'autres agents leur part d'activité et d'efforts. Nous voulons parler des chefs d'État, des patrons et des riches, des ouvriers eux-mêmes dont le sort est ici en jeu. Mais ce que Nous affirmons sans hésitation, c'est l'inanité de leur action en dehors de celle de l'Église. C'est l'Église, en effet, qui puise dans l'Évangile des doctrines capables, soit de mettre fin au conflit, soit au moins de l'adoucir en lui enlevant tout ce qu'il a d'âpreté et d'aigreur ; l'Église, qui ne se contente pas d'éclairer l'esprit de ses enseignements, mais s'efforce encore de régler en conséquence la vie et les moeurs de chacun ; l'Église qui, par une foule d'institutions éminemment bienfaisantes, tend à améliorer le sort des classes pauvres ; l'Église qui veut et désire ardemment que toutes les classes mettent en commun leurs lumières et leurs forces, pour donner à la question ouv[erte] la meilleure solution possible ; l'Église enfin qui estime que les lois et l'autorité publique doivent, avec mesure et avec sagesse sans doute, apporter à cette solution leur part de concours.

[31.] Le premier principe à mettre en avant, c'est que l'homme doit accepter cette nécessité de sa nature qui rend impossible, dans la société civile, l'élévation de tous au même niveau. Sans doute, c'est là ce que poursuivent les socialistes. Mais contre la nature, tous les efforts sont vains. C'est elle, en effet, qui a disposé parmi les hommes des différences aussi multiples que profondes ; différences d'intelligence, de talent, de santé, de force ; différences nécessaires d'où naît spontanément l'inégalité des conditions. Cette inégalité d'ailleurs tourne au profit de tous, de la société comme des individus. La vie sociale requiert dans son organisation des aptitudes variées et des fonctions diverses, et le meilleur stimulant à assumer ces fonctions est, pour les hommes, la différence de leurs conditions respectives.

[32.] Pour ce qui regarde le travail en particulier, même dans l'état d'innocence, l'homme n'était nullement destiné à vivre dans l'oisiveté. Mais ce que la volonté eût embrassé librement comme un exercice agréable est devenu, après le péché, une nécessité imposée

comme une expiation et accompagnée de souffrance. "La terre est maudite à cause de toi. C'est par un travail pénible que tu en tireras ta nourriture tous les jours de ta vie"<sup>8</sup>.

[33.] De même, toutes les autres calamités qui ont fondu sur l'homme n'auront pas ici-bas de fin ni de trêve, parce que les funestes conséquences du péché sont dures à supporter, amères, pénibles, et qu'elles se font sentir à l'homme, sans qu'il puisse y échapper, jusqu'à la fin de sa vie. Oui, la douleur et la souffrance sont l'apanage de l'humanité, et les hommes auront beau tout essayer, tout tenter pour les bannir, ils n'y réussiront jamais, quelques ressources, qu'ils déploient et quelques forces qu'ils mettent en jeu. S'il en est qui s'en attribuent le pouvoir, s'il en est qui promettent au pauvre une vie exempte de souffrances et de peines, tout adonnée au repos et à de perpétuelles jouissances, ceux-là certainement trompent le peuple et le bercent d'illusions d'où sortiront un jour des maux plus grands que ceux du présent. Il vaut mieux voir les choses telles qu'elles sont et, comme Nous l'avons dit, chercher ailleurs un remède capable de soulager nos maux.

[34.] L'erreur capitale, dans la question présente, c'est de croire que les deux classes sont ennemies-nées l'une de l'autre, comme si la nature avait armé les riches et les pauvres pour qu'ils se combattent mutuellement dans un duel obstiné. C'est là une affirmation à ce point déraisonnable et fausse que la vérité se trouve dans une doctrine absolument opposée.

[35.] Dans le corps humain, les membres malgré leur diversité s'adaptent merveilleusement l'un à l'autre, de façon à former un tout exactement proportionné et que l'on pourrait appeler symétrique. Ainsi, dans la société, les deux classes sont destinées par la nature à s'unir harmonieusement dans un parfait équilibre. Elles ont un impérieux besoin l'une de l'autre : il ne peut y avoir de capital sans travail, ni de travail sans capital. La concorde engendre l'ordre et la beauté. Au contraire, d'un conflit perpétuel il ne peut résulter que la confusion des luttes sauvages. Or, pour dirimer ce conflit et couper le mal dans sa racine, les institutions chrétiennes ont à leur disposition des moyens admirables et variés.

[36.] Et d'abord tout l'ensemble des vérités religieuses, dont l'Église est la gardienne et l'interprète, est de nature à rapprocher et à réconcilier les riches et les pauvres, en rappelant aux deux classes leurs devoirs mutuels et, avant tous les autres, ceux qui dérivent de la justice.

[37.] Parmi ces devoirs, voici ceux qui regardent le pauvre et l'ouvrier. Il doit fournir intégralement et fidèlement tout le travail auquel il s'est engagé par contrat libre et conforme à l'équité. Il ne doit point léser son patron, ni dans ses biens, ni dans sa personne. Ses revendications mêmes doivent être exemptes de violences et ne jamais revêtir la forme de séditions. Il doit fuir les hommes pervers qui, dans des discours mensongers, lui suggèrent des espérances exagérées et lui font de grandes promesses qui n'aboutissent qu'à de stériles regrets et à la ruine des fortunes.

[38.] Quant aux riches et aux patrons, ils ne doivent point traiter l'ouvrier en esclave ; il est juste qu'ils respectent en lui la dignité de l'homme, relevée encore par celle du chrétien. Le travail du corps, au témoignage commun de la raison et de la philosophie chrétienne, loin d'être un sujet de honte, fait honneur à l'homme, parce qu'il lui fournit un noble moyen de sustenter sa vie. Ce qui est honteux et inhumain, c'est d'user de l'homme comme d'un vil instrument de lucre, de ne restituer qu'en proportion de la vigueur de ses bras. Le christianisme, en outre, prescrit qu'il soit tenu compte des intérêts spirituels de l'ouvrier et du bien de son âme. Aux patrons, il revient de veiller à ce que l'ouvrier ait un temps suffisant à

<sup>8</sup> Genèse 3, 17.

consacrer à la piété ; qu'il ne soit point livré à la séduction et aux sollicitations corruptrices ; que rien ne vienne affaiblir en lui l'esprit de famille, ni les habitudes d'économie. Il est encore défendu aux patrons d'imposer à leurs subordonnés un travail au-dessus de leurs forces ou en désaccord avec leur âge ou leur sexe.

[39.] Mais, parmi les devoirs principaux du patron, il faut mettre au premier rang celui de donner à chacun le salaire qui convient. Assurément, pour fixer la juste mesure du salaire, il y a de nombreux points de vue à considérer. Mais d'une manière générale, que le riche et le patron se souviennent qu'exploiter la pauvreté et la misère, et spéculer sur l'indigence sont choses que réprouvent également les lois divines et humaines. Ce serait un crime à crier vengeance au ciel, que de frustrer quelqu'un du prix de ses labeurs. "Voilà que le salaire que vous avez dérobé par fraude à vos ouvriers crie contre vous, et que leur clameur est montée jusqu'aux oreilles du Dieu des armées".<sup>9</sup>

[40.] Enfin, les riches doivent s'interdire religieusement tout acte violent, toute fraude, toute manoeuvre usuraire qui serait de nature à porter atteinte à l'épargne du pauvre, d'autant plus que celui-ci est moins apte à se défendre, et que son avoir est plus sacré parce que plus modique.

[41.] L'obéissance à ces lois, Nous le demandons, ne suffirait-elle pas à elle seule pour faire cesser tout antagonisme et en supprimer les causes ? L'Église, toutefois, instruite et dirigée par Jésus-Christ, porte ses vues encore plus haut. Elle propose un ensemble de préceptes plus complet, parce qu'elle ambitionne de resserrer l'union des deux classes jusqu'à les unir l'une à l'autre par les liens d'une véritable amitié.

[42.] Nul ne saurait avoir une intelligence vraie de la vie mortelle, ni l'estimer à sa juste valeur, s'il ne s'élève jusqu'à la considération de cette autre vie qui est immortelle. Celle-ci supprimée, toute espèce et toute vraie notion de bien disparaît. Bien plus, l'univers entier devient un impénétrable mystère. Quand nous aurons quitté cette vie, alors seulement nous commencerons à vivre. Cette vérité qui nous est enseignée par la nature elle-même est un dogme chrétien. Sur lui repose, comme sur son premier fondement, tout l'ensemble de la religion. Non, Dieu ne nous a point faits pour ces choses fragiles et caduques, mais pour les choses célestes et éternelles. Il nous a donné cette terre, non point comme une demeure fixe, mais comme un lieu d'exil.

[43.] Que vous abondiez en richesses et en tout ce qui est réputé biens de la fortune, ou que vous en soyez privé, cela n'importe nullement à l'éternelle béatitude. Ce qui importe, c'est l'usage que vous en faites. (...)

(...)

[45.] Ainsi, les fortunés de ce monde sont avertis que les richesses ne les mettent pas à couvert de la douleur, qu'elles ne sont d'aucune utilité pour la vie éternelle, mais plutôt un obstacle<sup>12</sup>, qu'ils doivent trembler devant les menaces insolites que Jésus-Christ profère contre les riches<sup>13</sup> ; qu'enfin il viendra un jour où ils devront rendre à Dieu, leur juge, un compte très rigoureux de l'usage qu'ils auront fait de leur fortune.

<sup>9</sup> Saint Jacques, v. 4.

<sup>10</sup> (...)

<sup>11</sup> (...)

<sup>12</sup> Cf. saint Matthieu, 19, 25-24.

<sup>13</sup> Cf. saint Luc, 6,24-25.

[46.] Sur l'usage des richesses, voici l'enseignement d'une excellence et d'une importance extrême que la philosophie a pu ébaucher, mais qu'il appartenait à l'Église de nous donner dans sa perfection et de faire passer de la théorie à la pratique. Le fondement de cette doctrine est dans la distinction entre la juste possession des richesses et leur usage légitime. La propriété privée, Nous l'avons vu plus haut, est pour l'homme de droit naturel. L'exercice de ce droit est chose non seulement permise, surtout à qui vit en société, mais encore absolument nécessaire. "Il est permis à l'homme de posséder en propre et c'est même nécessaire à la vie humaine." <sup>14</sup> Mais si l'on demande en quoi il faut faire consister l'usage des biens, l'Église répond sans hésitation : "Sous ce rapport, l'homme ne doit pas tenir les choses extérieures pour privées, mais pour communes, de telle sorte qu'il en fasse part facilement aux autres dans leurs nécessités. C'est pourquoi l'Apôtre a dit : « Ordonne aux riches de ce siècle... de donner facilement, de communiquer leurs richesses » <sup>15</sup> <sup>16</sup>.

[47.] Nul assurément n'est tenu de soulager le prochain en prenant sur son nécessaire ou sur celui de sa famille, ni même de rien retrancher de ce que les convenances ou la bienséance imposent à sa personne : "Nul, en effet, ne doit vivre contrairement aux convenances." <sup>17</sup>

[48.] Mais dès qu'on a accordé ce qu'il faut à la nécessité, à la bienséance, c'est un devoir de verser le superflu dans le sein des pauvres. "Ce qui reste, donnez-le en aumône" <sup>18</sup>. C'est un devoir, non pas de stricte justice, sauf les cas d'extrême nécessité, mais de charité chrétienne, un devoir par conséquent dont on ne peut poursuivre l'accomplissement par l'action de la loi.

[49.] Mais au-dessus des jugements de l'homme et de ses lois, il y a la loi et le jugement de Jésus-Christ, notre Dieu, qui nous persuade de toutes manières de faire habituellement l'aumône. "Il y a plus de bonheur à donner qu'à recevoir" <sup>19</sup>, dit-il. Le Seigneur tiendra pour faite ou refusée à lui-même l'aumône qu'on aura faite ou refusée aux pauvres. "Chaque fois que vous avez fait l'aumône à l'un des moindres de mes frères que vous voyez, c'est à moi que vous l'avez faite" <sup>20</sup>.

(...)

[51.] Quant aux déshérités de la fortune, ils apprennent de l'Église que, selon le jugement de Dieu lui-même, la pauvreté n'est pas un opprobre et qu'il ne faut pas rougir de devoir gagner son pain à la sueur de son front. C'est ce que Jésus-Christ Notre Seigneur a confirmé par son exemple, lui qui, "tout riche qu'il était, s'est fait indigent" <sup>21</sup> pour le salut des hommes ; qui, fils de Dieu et Dieu lui-même, a voulu passer aux yeux du monde pour le fils d'un ouvrier ; qui est allé jusqu'à consommer une grande partie de sa vie dans un travail mercenaire. "N'est-ce pas le charpentier, fils de Marie ?" <sup>22</sup>

[52.] Quiconque tiendra sous son regard le Modèle divin comprendra plus facilement ce que Nous allons dire : la vraie dignité de l'homme et son excellence résident dans ses moeurs, c'est-à-dire dans sa vertu ; la vertu est le patrimoine commun des mortels, à la portée de

<sup>14</sup> Saint Thomas, *Sum. theol.*, II-II, q.66 a.2.

<sup>15</sup> Saint Paul, 1 Tim 6,18.

<sup>16</sup> Saint Thomas, *Sum. theol.*, II-II, q.65 a.2.

<sup>17</sup> Saint Thomas, *Sum. theol.*, II-II, q.32 a.6.

<sup>18</sup> Saint Luc, 11,41.

<sup>19</sup> Actes, 20,35.

<sup>20</sup> Saint Matthieu, 25,40.

<sup>21</sup> (...)

<sup>22</sup> Saint Paul, 2 Cor 8,9.

<sup>23</sup> Saint Marc 6,3.

tous, des petits et des grands, des pauvres et des riches ; seuls la vertu et les mérites, partout où on les rencontre, obtiendront la récompense de l'éternelle béatitude. Bien plus, c'est vers les classes infortunées que le coeur de Dieu semble s'incliner davantage. Jésus-Christ appelle les pauvres des bienheureux<sup>24</sup>, il invite avec amour à venir à lui, afin qu'il les console, tous ceux qui souffrent et qui pleurent<sup>25</sup> il embrasse avec une charité plus tendre les petits et les opprimés. Ces doctrines sont bien faites certainement pour humilier l'âme hautaine du riche et le rendre plus condescendant, pour relever le courage de ceux qui souffrent et leur inspirer de la résignation. Avec elle, se trouverait diminuée cette distance que l'orgueil se plaît à maintenir; on obtiendrait sans peine que des deux côtés on se donnât la main et que les volontés s'unissent dans une même amitié.

[53.] Mais c'est encore trop peu de la simple amitié : si l'on obéit aux préceptes du christianisme, c'est dans l'amour fraternel que s'opérera l'union. De part et d'autre, on saura et l'on comprendra que les hommes sont tous absolument issus de Dieu, leur Père commun ; que Dieu est leur unique et commune fin, et que lui seul est capable de communiquer aux anges et aux hommes une félicité parfaite et absolue ; que tous ils ont été également rachetés par Jésus-Christ et rétablis par lui dans leur dignité d'enfants de Dieu, et qu'ainsi un véritable lien de fraternité les unit, soit entre eux, soit au Christ leur Seigneur qui est le "premier-né parmi un grand nombre de frères" <sup>26</sup>. Ils sauront enfin que tous les biens de la nature, tous les trésors de la grâce appartiennent en commun et indistinctement à tout le genre humain, et qu'il n'y a que les indignes qui soient déshérités des biens célestes. "Si vous êtes fils, vous êtes aussi héritiers : héritiers de Dieu, cohéritiers de Jésus-Christ" <sup>27</sup>.

[54.] Tel est l'ensemble des droits et des devoirs qu'enseigne la philosophie chrétienne. Ne verrait-on pas l'apaisement se faire à bref délai, si ces enseignements pouvaient prévaloir dans les sociétés ?

[55.] Cependant, l'Église ne se contente pas d'indiquer où se trouve le remède, elle l'applique au mal de sa propre main. Elle est tout occupée à instruire et à élever les hommes d'après ses principes et sa doctrine. Elle a soin d'en répandre les eaux vivifiantes aussi loin et aussi largement qu'il lui est possible, par le ministère des évêques et du clergé. Puis, elle s'efforce de pénétrer dans les âmes et d'obtenir des volontés qu'elles se laissent conduire et gouverner par la règle des préceptes divins. Sur ce point capital et de très grande importance, parce qu'il renferme comme le résumé de tous les intérêts en cause, l'action de l'Église est souveraine. Les instruments dont elle dispose pour toucher les âmes lui ont été donnés à cette fin par Jésus-Christ et ils portent en eux une efficacité divine. Ils sont les seuls aptes à pénétrer jusque dans les profondeurs du coeur humain, les seuls capables d'amener l'homme à obéir aux injonctions du devoir, à maîtriser ses passions, à aimer Dieu et son prochain d'une charité sans mesure, à briser courageusement tous les obstacles qui entravent sa marche dans la voie de la vertu.

[56.] Il suffit de passer rapidement en revue par la pensée les exemples de l'antiquité. Les choses et les faits que Nous allons rappeler sont hors de toute controverse. Ainsi, il n'est pas douteux que la société civile des hommes ait été foncièrement renouvelée par les institutions chrétiennes ; que cette rénovation a eu pour effet de relever le niveau du genre humain ou, pour mieux dire, de le rappeler de la mort à la vie et de le porter à un si haut degré de perfection qu'on n'en vît de supérieur ni avant ni après, et qu'on n'en verra jamais dans tout

<sup>24</sup> Cf. saint Matthieu 5,5.

<sup>25</sup> Cf. saint Matthieu 11,28.

<sup>26</sup> Saint Paul, Rom. 8,29.

<sup>27</sup> Saint Paul, Rom. 8,17.



le cours des siècles; qu'enfin c'est Jésus-Christ qui a été le principe de ces bienfaits et qui en doit être la fin ; car de même que tout est parti de lui, ainsi tout doit lui être rapporté. Quand donc l'Évangile eut rayonné dans le monde, quand les peuples eurent appris le grand mystère de l'Incarnation du Verbe et de la Rédemption des hommes, la vie de Jésus-Christ, Dieu et homme, envahit les sociétés et les imprégna tout entières de sa foi, de ses maximes et de ses lois. C'est pourquoi, si la société humaine doit être guérie, elle ne le sera que par le retour à la vie et aux institutions du christianisme.

(...)

[59.] Qu'on ne pense pas que l'Église se laisse tellement absorber par le soin des âmes qu'elle néglige ce qui se rapporte à la vie terrestre et mortelle. Pour ce qui est en particulier de la classe des travailleurs, elle veut les arracher à la misère et leur procurer un sort meilleur, et elle fait tous ses efforts pour obtenir ce résultat.

[60.] Et certes, elle apporte à cette oeuvre un très utile concours, par le seul fait de travailler en paroles et en actes à ramener les hommes à la vertu. Dès que les moeurs chrétiennes sont en honneur, elles exercent naturellement sur la prospérité temporelle leur part de bienfaisante influence. En effet, elles attirent la faveur de Dieu, principe et source de tout bien; elles compriment le désir excessif des richesses et la soif des voluptés, ces deux fléaux qui trop souvent jettent l'amertume et le dégoût dans le sein même de l'opulence<sup>28</sup>; elles se contentent enfin d'une vie et d'une nourriture frugales, et suppléent par l'économie à la modicité du revenu, écartant ces vices qui consomment non seulement les petites, mais les plus grandes fortunes, et dissipent les plus gros patrimoines.

[61.] L'Église en outre pourvoit encore directement au bonheur des classes déshéritées par la fondation et le soutien d'institutions qu'elle estime propres à soulager leur misère. En ce genre de bienfaits, elle a même tellement excellé que ses propres ennemis ont fait son éloge.

[62.] Ainsi, chez les premiers chrétiens, telle était la force de la charité mutuelle, qu'il n'était point rare de voir les plus riches se dépouiller de leur patrimoine en faveur des pauvres. Aussi "l'indigence n'était-elle point connue parmi eux"<sup>29</sup>.

(...)

[64.] Voilà comment peu à peu s'est formé ce patrimoine que l'Église a toujours gardé avec un soin religieux comme le bien propre de la famille des pauvres. Elle est allée jusqu'à assurer des secours aux malheureux, en leur épargnant l'humiliation de tendre la main. Cette commune Mère des riches et des pauvres, profitant des merveilleux élans de charité qu'elle avait partout provoqués, fonda des sociétés religieuses et une foule d'autres institutions utiles qui ne devaient laisser sans soulagement à peu près aucun genre de misère. Il est sans doute un certain nombre d'hommes aujourd'hui qui, fidèles échos des païens d'autrefois, en viennent jusqu'à se faire même, d'une charité aussi merveilleuse, une arme pour attaquer l'Église. On a vu une bienfaisance établie par les lois civiles se substituer à la charité chrétienne. Mais cette charité chrétienne, qui se voue tout entière et sans arrière-pensée à l'utilité du prochain, ne peut être suppléée par aucune organisation humaine. L'Église seule possède cette vertu, parce qu'on ne la puise que dans le Coeur sacré de Jésus-Christ, et que c'est errer loin de Jésus-Christ que d'être éloigné de son Église.

<sup>28</sup> Cf. saint Paul, 1 Tim 6,10.

<sup>29</sup> Actes 4,34.

<sup>30</sup> (...)

[65.] Toutefois, pour obtenir le résultat voulu, il faut sans aucun doute recourir de plus aux moyens humains. Tous ceux que la question regarde doivent donc viser au même but et travailler de concert, chacun dans sa sphère. Il y a là comme une image de la Providence gouvernant le monde ; car nous voyons d'ordinaire que les faits et les événements qui dépendent de causes diverses sont la résultante de leur action commune.

[66.] Or, que sommes-nous en droit d'attendre de l'État pour remédier à la situation ? Disons d'abord que, par État, Nous entendons ici, non point tel gouvernement établi chez tel peuple en particulier, mais tout gouvernement qui répond aux préceptes de la raison naturelle et des enseignements divins, enseignements que Nous avons exposés Nous-même, spécialement dans Notre lettre encyclique sur la constitution chrétienne des sociétés<sup>31</sup>.

[67.] Les chefs d'État doivent d'abord apporter un concours d'ordre général par tout l'ensemble des lois et des institutions. Nous voulons dire qu'ils doivent agir en sorte que la constitution et l'administration de la société fassent fleurir naturellement la prospérité, tant publique que privée.

[68.] Tel est, en effet, l'office de la prudence civile et le devoir propre de tous ceux qui gouverneront. Or, ce qui fait une nation prospère, c'est la probité des mœurs, l'ordre et la moralité comme bases de la famille, la pratique de la religion et le respect de la justice, c'est un taux modéré et une répartition équitable des impôts, le progrès de l'industrie et du commerce, une agriculture florissante et autres éléments du même genre, s'il en est que l'on ne peut développer sans augmenter d'autant le bien-être et le bonheur des citoyens.

[69.] De même donc que, par tous ces moyens, l'État peut se rendre utile aux autres classes, de même il peut grandement améliorer le sort de la classe ouvrière. Il le fera dans toute la rigueur de son droit et sans avoir à redouter le reproche d'ingérence ; car en vertu même de son office, l'État doit servir l'intérêt commun. Il est évident que plus se multiplieront les avantages résultant de cette action d'ordre général, et moins on aura besoin de recourir à d'autres expédients pour remédier à la condition des travailleurs.

[70.] Mais voici une autre considération qui atteint plus profondément encore Notre sujet. La raison d'être de toute société est une et commune à tous ses membres, grands et petits. Les pauvres au même titre que les riches sont, de par le droit naturel, des citoyens, c'est-à-dire du nombre des parties vivantes dont se compose, par l'intermédiaire des familles, le corps entier de la nation. À parler exactement, en toutes les cités, ils sont le grand nombre. Comme il serait déraisonnable de pourvoir à une classe de citoyens et de négliger l'autre, il est donc évident que l'autorité publique doit aussi prendre les mesures voulues pour sauvegarder la vie et les intérêts de la classe ouvrière. Si elle y manque, elle viole la stricte justice qui veut qu'on rende à chacun son dû. À ce sujet, saint Thomas dit fort sagement : "De même que la partie et le tout sont, en quelque manière, une même chose, ainsi ce qui appartient au tout est en quelque sorte à chaque partie."<sup>32</sup>

[71.] C'est pourquoi, parmi les graves et nombreux devoirs des gouvernants qui veulent pourvoir comme il convient au bien public, celui qui domine tous les autres consiste à avoir soin également de toutes les classes de citoyens, en observant rigoureusement les lois de la justice dite distributive.

[72.] Tous les citoyens sans exception doivent apporter leur part à la masse des biens communs qui, du reste, par un retour naturel, se répartissent de nouveau entre les individus.

<sup>31</sup> Léon XIII, Lettre encyclique *Immortale Dei*, 1<sup>er</sup> novembre 1885, *AAS* XVIII (1885), pp. 161-180, *CH* pp. 465-489.

<sup>32</sup> Saint Thomas, *Sum. theol.*, II-II q.61 a.1 ad 2.

Néanmoins, les apports respectifs ne peuvent être ni les mêmes, ni d'égale mesure. Quelles que soient les vicissitudes par lesquelles les formes de gouvernement sont appelées à passer, il y aura toujours entre les citoyens ces inégalités de conditions sans lesquelles une société ne peut ni exister, ni être conçue. À tout prix, il faut des hommes qui gouvernent, qui fassent des lois, qui rendent la justice, qui enfin de conseil ou d'autorité administrent les affaires de la paix et les choses de la guerre. À n'en pas douter, ces hommes doivent avoir la prééminence dans toute société et y tenir le premier rang, puisqu'ils travaillent directement au bien commun et d'une manière si excellente. Ceux au contraire qui s'appliquent aux choses de l'industrie ne peuvent concourir à ce bien commun, ni dans la même mesure, ni par les mêmes voies.

[73.] Eux aussi cependant, quoique d'une manière moins directe, servent grandement les intérêts de la société. Sans nul doute, le bien commun dont l'acquisition doit avoir pour effet de perfectionner les hommes est principalement un bien moral. Mais, dans une société bien constituée, il doit se trouver encore une certaine abondance de biens extérieurs "dont l'usage est requis à l'exercice de la vertu"<sup>33</sup>.

[74.] Or, tous ces biens, c'est le travail de l'ouvrier, travail des champs ou de l'usine, qui en est surtout la source féconde et nécessaire. Bien plus, dans cet ordre de choses, le travail a une telle fécondité et une telle efficacité, que l'on peut affirmer sans crainte de se tromper que, seul, il donne aux nations la prospérité. L'équité demande donc que l'État se préoccupe des travailleurs. Il doit faire en sorte qu'ils reçoivent une part convenable des biens qu'ils procurent à la société, comme l'habitation et le vêtement, et qu'ils puissent vivre au prix de moins de peines et de privations. Ainsi, l'État doit favoriser tout ce qui, de près ou de loin, paraît de nature à améliorer leur sort. Cette sollicitude, bien loin de préjudicier à personne, tournera au contraire au profit de tous, car il importe souverainement à la nation que des hommes, qui sont pour elle le principe de biens aussi indispensables, ne se trouvent point de tous côtés aux prises avec la misère.

[75.] Il est dans l'ordre, avons-Nous dit, que ni l'individu, ni la famille ne soient absorbés par l'État. Il est juste que l'un et l'autre aient la faculté d'agir avec liberté, aussi longtemps que cela n'atteint pas le bien général et ne fait tort à personne. Cependant, aux gouvernants il appartient de prendre soin de la communauté et de ses parties ; la communauté, parce que la nature en a confié la conservation au pouvoir souverain, de telle sorte que le salut public n'est pas seulement ici la loi suprême, mais la cause même et la raison d'être du pouvoir civil ; les parties, parce que, de droit naturel, le gouvernement ne doit pas viser l'intérêt de ceux qui ont le pouvoir entre les mains, mais le bien de ceux qui leur sont soumis.

[76.] Tel est l'enseignement de la philosophie et de la foi chrétienne. D'ailleurs, toute autorité vient de Dieu et est une participation de son autorité suprême. Dès lors, ceux qui en sont les dépositaires doivent l'exercer à l'exemple de Dieu dont la paternelle sollicitude ne s'étend pas moins à chacune des créatures en particulier qu'à tout leur ensemble. Si donc les intérêts généraux ou l'intérêt d'une classe en particulier se trouvent lésés ou simplement menacés, et s'il est impossible d'y remédier ou d'y obvier autrement, il faut de toute nécessité recourir à l'autorité publique.

[77.] Or, il importe au salut public et privé que l'ordre et la paix règnent partout ; que toute l'économie de la vie familiale soit réglée d'après les commandements de Dieu et les principes de la loi naturelle ; que la religion soit honorée et observée ; que l'on voie fleurir les moeurs privées et publiques ; que la justice soit religieusement gardée et que jamais une classe ne

<sup>33</sup> Saint Thomas, De *regimine principum* I,15.

puisse opprimer l'autre impunément ; qu'il croisse de robustes générations capables d'être le soutien et, s'il le faut, le rempart de la patrie. C'est pourquoi, s'il arrive que les ouvriers, abandonnant le travail ou le suspendant par les grèves, menacent la tranquillité publique ; que les liens naturels de la famille se relâchent parmi les travailleurs ; qu'on foule aux pieds la religion des ouvriers en ne leur facilitant point l'accomplissement de leurs devoirs envers Dieu ; que la promiscuité des sexes ou d'autres excitations au vice constituent, dans les usines, un péril pour la moralité ; que les patrons écrasent les travailleurs sous le poids de fardeaux iniques ou déshonorent en eux la personne humaine par des conditions indignes et dégradantes ; qu'ils attentent à leur santé par un travail excessif et hors de proportion avec leur âge et leur sexe ; dans tous les cas, il faut absolument appliquer dans de certaines limites la force et l'autorité des lois. La raison qui motive l'intervention des lois en détermine les limites : c'est-à-dire que celles-ci ne doivent pas s'avancer ni rien entreprendre au delà de ce qui est nécessaire pour remédier aux maux et écarter les dangers.

[78.] Les droits doivent partout être religieusement respectés. L'État doit les protéger chez tous les citoyens en prévenant ou en vengeant leur violation. Toutefois, dans la protection des droits privés, il doit se préoccuper d'une manière spéciale des faibles et des indigents. La classe riche se fait comme un rempart de ses richesses et a moins besoin de la tutelle publique. La classe indigente, au contraire, sans richesses pour la mettre à couvert des injustices, compte surtout sur la protection de l'État. L'État doit donc entourer de soin et d'une sollicitude toute particulière les travailleurs qui appartiennent à la classe pauvre en général.

[79.] Mais il est bon de traiter à part certains points de la plus grande importance. En premier lieu, il faut que les lois publiques soient pour les propriétés privées une protection et une sauvegarde. Ce qui importe par-dessus tout, au milieu de tant de cupidités en effervescence, c'est de contenir les masses dans le devoir. Il est permis de tendre vers de meilleures destinées dans les limites de la justice. Mais enlever de force le bien d'autrui, envahir les propriétés étrangères sous prétexte d'une absurde égalité, sont choses que la justice condamne et que l'intérêt commun lui-même répudie. Assurément, les ouvriers qui veulent améliorer leur sort par un travail honnête et en dehors de toute injustice forment la très grande majorité. Mais on en compte beaucoup qui, imbus de fausses doctrines et ambitieux de nouveautés, mettent tout en oeuvre pour exciter des tumultes et entraîner les autres à la violence. L'autorité publique doit alors intervenir. Mettant un frein aux excitations des meneurs, elle protégera les moeurs des ouvriers contre les artifices de la corruption et les légitimes propriétés contre le péril de la rapine.

[80.] Il n'est pas rare qu'un travail trop prolongé ou trop pénible, et un salaire jugé trop faible, donnent lieu à ces chômages voulus et concertés qu'on appelle des grèves. À cette maladie si commune et en même temps si dangereuse, il appartient au pouvoir public de porter un remède. Ces chômages en effet, non seulement tournent au détriment des patrons et des ouvriers eux-mêmes, mais ils entravent le commerce et nuisent aux intérêts généraux de la société. Comme ils dégènerent facilement en violences et en tumultes, la tranquillité publique s'en trouve souvent compromise.

[81.] Mais ici il est plus efficace et plus salulaire que l'autorité des lois prévienne le mal et l'empêche de se produire, en écartant avec sagesse les causes qui paraissent de nature à exciter des conflits entre ouvriers et patrons.

[82.] Chez l'ouvrier pareillement, il est des intérêts nombreux qui réclament la protection de l'État. Vient en première ligne ce qui regarde le bien de son âme.

[83.] La vie du corps en effet, quelque précieuse et désirable qu'elle soit, n'est pas le but dernier de notre existence. Elle est une voie et un moyen pour arriver, par la connaissance du vrai et l'amour du bien, à la perfection de la vie de l'âme.

[84.] C'est l'âme qui porte gravée en elle-même l'image et la ressemblance de Dieu. C'est en elle que réside cette souveraineté dont l'homme fut investi quand il reçut l'ordre de s'assujettir la nature inférieure et de mettre à son service les terres et les mers. "Remplissez la terre et l'assujettissez ; dominez sur les poissons de la mer et sur les oiseaux du ciel et sur les animaux qui se meuvent sur la terre" <sup>34</sup>.

[85.] À ce point de vue, tous les hommes sont égaux ; point de différences entre riches et pauvres, maîtres et serviteurs, princes et sujets : Ils n'ont tous qu'un même Seigneur<sup>35</sup>. Il n'est permis à personne de violer impunément cette dignité de l'homme que Dieu lui-même traite avec un grand respect, ni d'entraver la marche de l'homme vers cette perfection qui correspond à la vie éternelle et céleste. Bien plus, il n'est même pas loisible à l'homme, sous ce rapport, de déroger spontanément à la dignité de sa nature, ou de vouloir l'asservissement de son âme. Il ne s'agit pas en effet de droit dont il ait la libre disposition, mais de devoirs envers Dieu qu'il doit religieusement remplir.

[86.] C'est de là que découle la nécessité du repos et de la cessation du travail aux jours du Seigneur. Le repos d'ailleurs ne doit pas être entendu comme une plus large part faite à une stérile oisiveté, ou encore moins, suivant le désir d'un grand nombre, comme un chômage fauteur des vices et dissipateur des salaires, mais bien comme un repos sanctifié par la religion. Ainsi allié avec la religion, le repos retire l'homme des labeurs et des soucis de la vie quotidienne. Il l'élève aux grandes pensées du ciel et l'invite à rendre à son Dieu le tribut d'adoration qu'il lui doit. Tel est surtout le caractère et la raison de ce repos du septième jour dont Dieu avait fait même déjà dans l'Ancien Testament un des principaux articles de la loi : "Souviens-toi de sanctifier le jour du sabbat" <sup>36</sup>, et dont il avait lui-même donné l'exemple par ce mystérieux repos pris aussitôt après qu'il eût créé l'homme : "Il se reposa le septième jour de tout le travail qu'il avait fait" <sup>37</sup>.

[87.] Pour ce qui est des intérêts physiques et corporels, l'autorité publique doit tout d'abord les sauvegarder en arrachant les malheureux ouvriers des mains de ces spéculateurs qui, ne faisant point de différence entre un homme et une machine, abusent sans mesure de leurs personnes pour satisfaire d'insatiables cupidités. Exiger une somme de travail qui, en émoussant toutes les facultés de l'âme, écrase le corps et en consume les forces jusqu'à épuisement, c'est une conduite que ne peuvent tolérer ni la justice ni l'humanité. L'activité de l'homme, bornée comme sa nature, a des limites qu'elle ne peut franchir. Elle s'accroît sans doute par l'exercice et l'habitude, mais à condition qu'on lui donne des relâches et des intervalles de repos. Ainsi, le nombre d'heures d'une journée de travail ne doit pas excéder la mesure des forces des travailleurs, et les intervalles de repos doivent être proportionnés à la nature du travail et à la santé de l'ouvrier, et réglés d'après les circonstances des temps et des lieux. L'ouvrier qui arrache à la terre ce qu'elle a de plus caché, la pierre, le fer et l'airain, a un labeur dont la brièveté devra compenser la fatigue, ainsi que le dommage qu'il cause à la santé. Il est juste, en outre, qu'on considère les époques de l'année. Tel travail sera souvent aisé dans une saison, et deviendra intolérable ou très pénible dans une autre.

<sup>34</sup> Genèse 1,28.

<sup>35</sup> Saint Paul, Rom. 10,12.

<sup>36</sup> Exode 20,8.

<sup>37</sup> Genèse 2,2.

[88.] Enfin, ce que peut réaliser un homme valide et dans la force de l'âge ne peut être équitablement demandé à une femme ou à un enfant. L'enfant en particulier – et ceci demande à être observé strictement – ne doit entrer à l'usine qu'après que l'âge aura suffisamment développé en lui les forces physiques, intellectuelles et morales. Sinon, comme une herbe encore tendre, il se verra flétri par un travail trop précoce et c'en sera fait de son éducation. De même, il est des travaux moins adaptés à la femme que la nature destine plutôt aux ouvrages domestiques ; ouvrages d'ailleurs qui sauvegardent admirablement l'honneur de son sexe et répondent mieux, par nature, à ce que demandent la bonne éducation des enfants et la prospérité de la famille.

[89.] En général, la durée du repos doit se mesurer d'après la dépense des forces qu'il doit restaurer. Le droit au repos de chaque jour ainsi que la cessation du travail le jour du Seigneur doivent être la condition expresse ou tacite de tout contrat passé entre patrons et ouvriers. Là où cette condition n'entrerait pas, le contrat ne serait pas honnête, car nul ne peut exiger ou permettre la violation des devoirs de l'homme envers Dieu et envers lui-même.

[90.] Nous passons à présent à un autre point de la question, d'une très grande importance, qui, pour éviter toute exagération, demande à être défini avec justesse. Nous voulons parler de la fixation du salaire.

[91.] On prétend que le salaire, une fois librement consenti de part et d'autre, le patron en le payant remplit tous ses engagements et n'est plus tenu à rien. La justice se trouverait seulement lésée, si le patron refusait de tout solder, ou si l'ouvrier refusait d'achever tout son travail et de satisfaire à ses engagements. Dans ces cas, à l'exclusion de tout autre, le pouvoir public aurait à intervenir pour protéger le droit de chacun.

[92.] Pareil raisonnement ne trouvera pas de juge équitable qui consente à y adhérer sans réserve. Il n'envisage pas tous les côtés de la question et il en omet un, fort sérieux. Travailler, c'est exercer son activité dans le but de se procurer ce qui est requis pour les divers besoins de la vie, mais surtout pour l'entretien de la vie elle-même. "Tu mangeras ton pain à la sueur de ton front"<sup>38</sup>. C'est pourquoi le travail a reçu de la nature comme une double empreinte. Il est personnel parce que la force active est inhérente à la personne et qu'elle est la propriété de celui qui l'exerce et qui l'a reçue pour son utilité. Il est nécessaire parce que l'homme a besoin du fruit de son travail pour conserver son existence, et qu'il doit la conserver pour obéir aux ordres irréfragables de la nature. Or, si l'on ne regarde le travail que par le côté où il est personnel, nul doute qu'il ne soit au pouvoir de l'ouvrier de restreindre à son gré le taux du salaire. La même volonté qui donne le travail peut se contenter d'une faible rémunération ou même n'en exiger aucune. Mais il en va tout autrement si, au caractère de personnalité, on joint celui de nécessité dont la pensée peut bien faire abstraction, mais qui n'en est pas séparable en réalité. En effet, conserver l'existence est un devoir imposé à tous les hommes et auquel ils ne peuvent se soustraire sans crime. De ce devoir découle nécessairement le droit de se procurer les choses nécessaires à la subsistance que le pauvre ne se procure que moyennant le salaire de son travail.

[93.] Que le patron et l'ouvrier fassent donc tant et de telles conventions qu'il leur plaira, qu'ils tombent d'accord notamment sur le chiffre du salaire. Au-dessus de leur libre volonté, il est une loi de justice naturelle plus élevée et plus ancienne, à savoir que le salaire ne doit pas être insuffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête. Si, contraint par la nécessité

<sup>38</sup> Genèse 3,19

ou poussé par la crainte d'un mal plus grand, l'ouvrier accepte des conditions dures, que d'ailleurs il ne peut refuser parce qu'elles lui sont imposées par le patron ou par celui qui fait l'offre du travail, il subit une violence contre laquelle la justice proteste.

[94.] Mais dans ces cas et autres analogues, comme en ce qui concerne la journée de travail et les soins de la santé des ouvriers dans les usines, les pouvoirs publics pourraient intervenir inopportunément, vu surtout la variété des circonstances des temps et des lieux. Il sera donc préférable d'en réserver en principe la solution aux corporations ou syndicats dont Nous parlerons plus loin, ou de recourir à quelque autre moyen de sauvegarder les intérêts des ouvriers et d'en appeler même, en cas de besoin, à la protection et à l'appui de l'État.

[95.] L'ouvrier qui percevra un salaire assez fort pour parer aisément à ses besoins et à ceux de sa famille s'appliquera, s'il est sage, à être économe. Suivant le conseil que semble lui donner la nature elle-même, il visera par de prudentes épargnes à se ménager un petit superflu qui lui permette de parvenir un jour à l'acquisition d'un modeste patrimoine. Nous avons vu, en effet, que la question présente ne pouvait recevoir de solution vraiment efficace si l'on ne commençait par poser comme principe fondamental l'inviolabilité de la propriété privée. Il importe donc que les lois favorisent l'esprit de propriété, le réveillent et le développent autant qu'il est possible dans les masses populaires.

[96.] Ce résultat une fois obtenu serait la source des plus précieux avantages. Et d'abord, la répartition des biens serait certainement plus équitable. La violence des bouleversements sociaux a divisé le corps social en deux classes et a creusé entre elles un immense abîme. D'une part, une faction toute-puissante par sa richesse. Maîtresse absolue de l'industrie et du commerce, elle détourne le cours des richesses et en fait affluer vers elle toutes les sources. Elle tient d'ailleurs en sa main plus d'un ressort de l'administration publique. De l'autre, une multitude indigente et faible, l'âme ulcérée, toujours prête au désordre. Eh bien, si l'on stimule l'industrielle activité du peuple par la perspective d'une participation à la propriété du sol, l'on verra se combler peu à peu l'abîme qui sépare l'opulence de la misère et s'opérer le rapprochement des deux classes.

[97.] En outre, la terre produira toute chose en plus grande abondance. Car l'homme est ainsi fait que la pensée de travailler sur un fonds qui est à lui redouble son ardeur et son application. Il en vient même jusqu'à mettre tout son cœur dans une terre qu'il a cultivée lui-même, qui lui promet, à lui et aux siens, non seulement le strict nécessaire, mais encore une certaine aisance. Tous voient sans peine les heureux effets de ce redoublement d'activité sur la fécondité de la terre et sur la richesse des nations.

[98.] Un troisième avantage sera l'arrêt dans le mouvement d'émigration. Personne, en effet, ne consentirait à échanger contre une région étrangère sa patrie et sa terre natale, s'il y trouvait les moyens de mener une vie plus tolérable.

[99.] Mais il y a une condition indispensable pour que tous ces avantages deviennent des réalités. Il ne faut pas que la propriété privée soit épuisée par un excès de charges et d'impôts. Ce n'est pas des lois humaines, mais de la nature qu'émane le droit de propriété individuelle. L'autorité publique ne peut donc l'abolir. Elle peut seulement en tempérer l'usage et le concilier avec le bien commun. Elle agit donc contre la justice et l'humanité quand, sous le nom d'impôts, elle grève outre mesure les biens des particuliers.

[100.] En dernier lieu, les patrons et les ouvriers eux-mêmes peuvent singulièrement aider à la solution de la question par toutes les œuvres propres à soulager efficacement l'indigence et à opérer un rapprochement entre les deux classes.

[101.] De ce nombre sont les sociétés de secours mutuels ; les institutions diverses dues à l'initiative privée qui ont pour but de secourir les ouvriers, ainsi que leurs veuves et leurs orphelins, en cas de mort, d'accidents ou d'infirmités ; les patronages qui exercent une protection bienfaisante sur les enfants des deux sexes, sur les adolescents et sur les hommes faits.

[102.] Mais la première place appartient aux corporations ouvrières qui, en soi, embrassent à peu près toutes les oeuvres. Nos ancêtres éprouvèrent longtemps la bienfaisante influence de ces corporations. Elles ont d'abord assuré aux ouvriers des avantages manifestes. De plus, ainsi qu'une foule de monuments le proclament, elles ont été une source de gloire et de progrès pour les arts eux-mêmes. Aujourd'hui, les générations sont plus cultivées, les moeurs plus policées, les exigences de la vie quotidienne plus nombreuses. Il n'est donc pas douteux qu'il faille adapter les corporations à ces conditions nouvelles. Aussi, Nous voyons avec plaisir se former partout des sociétés de ce genre, soit composées des seuls ouvriers, soit mixtes, réunissant à la fois des ouvriers et des patrons. Il est à désirer qu'elles accroissent leur nombre et l'efficacité de leur action.

[103.] Bien que Nous Nous en soyons occupé plus d'une fois, Nous voulons exposer ici leur opportunité et leur droit à l'existence, et indiquer comment elles doivent s'organiser et quel doit être leur programme d'action.

[104.] L'expérience que fait l'homme de l'exiguïté de ses forces l'engage et le pousse à s'adjoindre une coopération étrangère. C'est dans les Saintes Écritures qu'on lit cette maxime : "Mieux vaut vivre à deux que solitaire ; il y a pour les deux un bon salaire dans leur travail ; car s'ils tombent, l'un peut relever son compagnon. Malheur à celui qui est seul et qui tombe sans avoir un second pour le relever !" <sup>39</sup> Et cette autre : "Le frère qui est aidé par son frère est comme une ville forte" <sup>40</sup>. De cette tendance naturelle, comme d'un même germe, naissent la société civile d'abord, puis au sein même de celle-ci, d'autres sociétés qui, pour être restreintes et imparfaites, n'en sont pas moins des sociétés véritables.

[105.] Entre ces petites sociétés et la grande, il y a de profondes différences qui résultent de leur fin prochaine. La fin de la société civile embrasse universellement tous les citoyens. Elle réside dans le bien commun, c'est-à-dire dans un bien auquel tous et chacun ont le droit de participer dans une mesure proportionnelle. C'est pourquoi on l'appelle publique, parce qu'elle réunit les hommes pour en former une nation<sup>41</sup>. Au contraire, les sociétés qui se constituent dans son sein sont tenues pour privées. Elles le sont, en effet, car leur raison d'être immédiate est l'utilité particulière exclusive de leurs membres.

[106.] La société privée est celle qui se forme dans un but privé, comme lorsque deux ou trois s'associent pour exercer ensemble le négoce<sup>42</sup>.

[107.] Les sociétés privées n'ont d'existence qu'au sein de la société civile dont elles sont comme autant de parties. Il ne s'ensuit pas cependant, à ne parler qu'en général et à ne considérer que leur nature, qu'il soit au pouvoir de l'État de leur dénier l'existence. Le droit à l'existence leur a été octroyé par la nature elle-même, et la société civile a été instituée pour protéger le droit naturel, non pour l'anéantir. C'est pourquoi une société civile qui interdirait les sociétés privées s'attaquerait elle-même, puisque toutes les sociétés, publiques et privées, firent leur origine d'un même principe: la naturelle sociabilité de l'homme.

<sup>39</sup> Ecclésiaste 4, 9-12.

<sup>40</sup> Proverbes 18,19.

<sup>41</sup> Saint Thomas, *Contra impugnantes Dei cultum et religionem*, 2.

<sup>42</sup> Saint Thomas, *ibidem*.



[108.] Assurément, il y a des cas qui autorisent les lois à s'opposer à la formation de sociétés de ce genre. Si une société, en vertu même de ses statuts, poursuivait une fin en opposition flagrante avec la probité, avec la justice, avec la sécurité de l'État, les pouvoirs publics auraient le droit d'en empêcher la formation et, si elle était formée, de la dissoudre. Mais encore faut-il qu'en tout cela ils n'agissent qu'avec une très grande circonspection.

[109.] Il faut éviter d'empiéter sur les droits des citoyens et de prendre, sous couleur d'utilité publique, une décision qui serait désavouée par la raison. Car une loi ne mérite obéissance qu'autant qu'elle est conforme à la droite raison et, ainsi, à la loi éternelle de Dieu<sup>43</sup>.

(...)

[112.] Jamais assurément à aucune époque, on ne vit une si grande multiplicité d'associations de tout genre, surtout d'associations ouvrières. Ce n'est pas le lieu de chercher ici d'où viennent beaucoup d'entre elles, quel est leur but et comment elles y tendent. Mais c'est une opinion confirmée par de nombreux indices qu'elles sont ordinairement gouvernées par des chefs occultes et qu'elles obéissent à un mot d'ordre également hostile au nom chrétien et à la sécurité des nations ; qu'après avoir accaparé toutes les entreprises, s'il se trouve des ouvriers qui se refusent à entrer dans leur sein, elles leur font expier ce refus par la misère. Dans cet état de choses, les ouvriers chrétiens n'ont plus qu'à choisir entre ces deux partis ou de donner leur nom à des sociétés dont la religion a tout à craindre, ou de s'organiser eux-mêmes et de joindre leurs forces pour pouvoir secouer hardiment un joug si injuste et intolérable. Y a-t-il des hommes ayant vraiment à cœur d'arracher le souverain bien de l'humanité à un péril imminent qui puissent douter qu'il faille opter pour ce dernier parti ?

[113.] Aussi, il faut louer hautement le zèle d'un grand nombre des nôtres qui, se rendant parfaitement compte des besoins de l'heure présente, sondent soigneusement le terrain pour y découvrir une voie honnête qui conduise au relèvement de la classe ouvrière. S'étant constitués les protecteurs des personnes vouées au travail, ils s'étudient à accroître leur prospérité, tant familiale qu'individuelle, à régler avec équité les relations réciproques des patrons et des ouvriers, à entretenir et à affermir dans les uns et les autres le souvenir de leurs devoirs et l'observation des préceptes évangéliques ; préceptes qui, en ramenant l'homme à la modération et condamnant tous les excès, maintiennent dans les nations et parmi les éléments si divers de personnes et de choses la concorde et l'harmonie la plus parfaite. Sous l'inspiration des mêmes pensées, des hommes de grand mérite se réunissent fréquemment en congrès pour se communiquer leurs vues, unir leurs forces, arrêter des programmes d'action.

[114.] D'autres s'occupent de fonder des corporations assorties aux divers métiers et d'y faire entrer les ouvriers ; ils aident ces derniers de leurs conseils et de leur fortune et pourvoient à ce qu'ils ne manquent jamais d'un travail honnête et fructueux.

[115.] Les évêques, de leur côté, encouragent ces efforts et les mettent sous leur haut patronage. Par leur autorité et sous leurs auspices, des membres du clergé tant séculier que régulier se dévouent en grand nombre aux intérêts spirituels des associés.

[116.] Enfin, il ne manque pas de catholiques qui, pourvus d'abondantes richesses, mais devenus en quelque sorte compagnons volontaires des travailleurs, ne regardent à aucune dépense pour fonder et étendre au loin des sociétés où ceux-ci peuvent trouver, avec une certaine aisance pour le présent, le gage d'un repos honorable pour l'avenir.

<sup>43</sup> Cf. saint Thomas, *Sum. theol.* I-II q. 13 a.3.

[117.] Des efforts, si variés et si empressés ont déjà réalisé parmi les peuples un bien très considérable et trop connu pour qu'il soit nécessaire d'en parler en détail. Il est à Nos yeux d'un heureux augure pour l'avenir. Nous Nous promettons de ces corporations les plus heureux fruits, pourvu qu'elles continuent à se développer et que la prudence préside toujours à leur organisation. Que l'État protège ces sociétés fondées selon le droit ; que toutefois il ne s'immisce point dans leur gouvernement intérieur et ne touche point aux ressorts intimes qui leur donnent la vie ; car le mouvement vital procède essentiellement d'un principe intérieur et s'éteint très facilement sous l'action d'une cause externe.

[118.] À ces corporations, il faut évidemment, pour qu'il y ait unité d'action et accord des volontés, une organisation et une discipline sage et prudente. Si donc, comme il est certain, les citoyens sont libres de s'associer, ils doivent l'être également de se donner les statuts et règlements qui leur paraissent les plus appropriés au but qu'ils poursuivent. Nous ne croyons pas qu'on puisse donner de règles certaines et précises pour déterminer le détail de ces statuts et règlements. Tout dépend du génie de chaque nation, des essais tentés et de l'expérience acquise, du genre de travail, de l'extension du commerce, et d'autres circonstances de choses et de temps qu'il faut peser avec maturité.

[119.] Tout ce qu'on peut dire en général, c'est qu'on doit prendre pour règle universelle et constante d'organiser et de gouverner les corporations, de façon qu'elles fournissent à chacun de leurs membres les moyens propres à lui faire atteindre, par la voie la plus commode et la plus courte, le but qu'il se propose. Ce but consiste dans l'accroissement le plus grand possible, pour chacun, des biens du corps, de l'esprit et de la fortune.

[120.] Mais il est évident qu'il faut viser avant tout à l'objet principal qui est le perfectionnement moral et religieux. C'est surtout cette fin qui doit régler l'économie sociale. Autrement, ces sociétés dégénéraient bien vite et tomberaient, ou peu s'en faut, au rang des sociétés où la religion ne tient aucune place. Aussi bien, que servirait à l'ouvrier d'avoir trouvé au sein de la corporation l'abondance matérielle, si la disette d'aliments spirituels mettait en péril le salut de son âme ? "Que sert à l'homme de gagner l'univers entier, s'il vient à perdre son âme ?" <sup>44</sup> Voici le caractère auquel Notre Seigneur Jésus-Christ veut qu'on distingue le chrétien d'avec le païen. "Les païens recherchent toutes ces choses... cherchez d'abord le royaume de Dieu, et toutes ces choses vous seront ajoutées par surcroît" <sup>45</sup>.

[121.] Ainsi donc, après avoir pris Dieu comme point de départ, qu'on donne une large place à l'instruction religieuse, afin que tous connaissent leurs devoirs envers lui. Ce qu'il faut croire, ce qu'il faut espérer, ce qu'il faut faire en vue du salut éternel, tout cela doit leur être soigneusement inculqué. Qu'on les prémunisse avec une sollicitude particulière contre les opinions erronées et toutes les variétés du vice. Qu'on porte l'ouvrier au culte de Dieu, qu'on excite en lui l'esprit de piété, qu'on le rende surtout fidèle à l'observation des dimanches et des jours de fête. Qu'il apprenne à respecter et à aimer l'Église, la commune Mère de tous les chrétiens ; à obéir à ses préceptes, à fréquenter ses sacrements qui sont des sources divines où l'âme se purifie de ses taches et puise la sainteté.

[122.] La religion ainsi constituée comme fondement de toutes les lois sociales, il n'est pas difficile de déterminer les relations mutuelles à établir entre les membres pour obtenir la paix et la prospérité de la société.

---

<sup>44</sup> Saint Matthieu 16, 26.

<sup>45</sup> Saint Matthieu 6, 32-33.

[123.] Les diverses fonctions doivent être réparties de la manière la plus favorable aux intérêts communs et de telle sorte que l'inégalité ne nuise point à la concorde. Il importe grandement que les charges soient distribuées avec intelligence et clairement définies, afin que personne n'ait à souffrir d'injustice. Que la masse commune soit administrée avec intégrité et qu'on détermine d'avance, par le degré d'indigence de chacun des membres, la mesure de secours à lui accorder.

[124.] Que les droits et les devoirs des patrons soient parfaitement conciliés avec les droits et les devoirs des ouvriers.

[125.] Pour le cas où l'une ou l'autre classe se croirait lésée en quelque façon, il serait très désirable que les statuts mêmes chargeassent des hommes prudents et intègres, tirés de son sein, de régler le litige en qualité d'arbitres.

[126.] Il faut encore pourvoir d'une manière toute spéciale à ce qu'en aucun temps l'ouvrier ne manque de travail, et qu'il y ait un fonds de réserve destiné à faire face, non seulement aux accidents soudains et fortuits inséparables du travail industriel, mais encore à la maladie, à la vieillesse et aux coups de la mauvaise fortune.

[127.] Ces lois, pourvu qu'elles soient acceptées de bon coeur, suffisent pour assurer aux faibles la subsistance et un certain bien-être. Mais les corporations des catholiques sont appelées encore à apporter leur bonne part à la prospérité générale. Par le passé, nous pouvons juger sans témérité de l'avenir. Un âge fait place à un autre, mais le cours des choses présente de merveilleuses similitudes ménagées par cette Providence qui règle et dirige tout vers la fin que Dieu s'est proposée en créant l'humanité.

[128.] Nous savons que, dans les premiers âges de l'Église, on lui faisait un crime de l'indigence de ses membres condamnés à vivre d'aumônes ou de travail. Mais dénués comme ils étaient de richesses et de puissance, ils surent se concilier la faveur des riches et la protection des puissants. On pouvait les voir, diligents, laborieux, pacifiques, modèles de justice et surtout de charité. Au spectacle d'une vie si parfaite et de moeurs si pures, tous les préjugés se dissipèrent, le sarcasme malveillant se tut, et les fictions d'une superstition invétérée s'évanouirent peu à peu devant la vérité chrétienne.

[129.] La question qui s'agite aujourd'hui est le sort de la classe ouvrière : elle sera résolue par la raison ou sans elle. La solution prise est de la plus grande importance pour les nations. Or, les ouvriers chrétiens la résoudreont facilement par la raison si, unis en sociétés et conduits par une direction prudente, ils entrent dans la voie où leurs pères et leurs ancêtres trouvèrent leur salut et celui des peuples. Quelle que soit, dans les hommes, la force des préjugés et des passions, si une volonté perverse n'a pas entièrement étouffé le sentiment du juste et de l'honnête, il faudra que tôt ou tard la bienveillance publique se tourne vers ces ouvriers qu'on aura vus actifs et modestes, mettant l'équité avant le gain et préférant à tout la religion du devoir.

[130.] Il résultera de là cet autre avantage, que l'espoir et la possibilité d'une vie saine et normale seront abondamment offerts aux ouvriers qui vivent dans le mépris de la foi chrétienne ou dans les habitudes qu'elle réprouve. Ils comprennent d'ordinaire qu'ils ont été le jouet d'espérances trompeuses et d'apparences mensongères. Ils sentent, par les traitements inhumains qu'ils reçoivent de leurs maîtres, qu'ils ne sont guère estimés qu'au poids de l'or produit par leur travail. Quant aux sociétés qui les ont circonvenus, ils voient bien qu'à la place de la charité et de l'amour, ils n'y trouvent que les discordes intestines, ces compagnes inséparables de la pauvreté insolente et incrédule. L'âme brisée, le corps exténué,

combien qui voudraient secouer un joug si humiliant ! Mais soit respect humain, soit crainte de l'indigence, ils ne l'osent pas. Eh bien, à tous ces ouvriers, les corporations des catholiques peuvent être d'une merveilleuse utilité, si, hésitants, elles les invitent à venir chercher dans leur sein un remède à tous leurs maux, si, repentants, elles les accueillent avec empressement et leur assurent sauvegarde et protection.

[131.] Vous voyez, Vénérables Frères, par qui et par quels moyens cette question si difficile demande à être traitée et résolue. Que chacun se mette sans délai à la part qui lui incombe, de peur qu'en différant le remède, on ne rende incurable un mal déjà si grave. Que les gouvernants utilisent l'autorité protectrice des lois et des institutions ; que les riches et les patrons se rappellent leurs devoirs ; que les ouvriers dont le sort est en jeu poursuivent leurs intérêts par des voies légitimes. Puisque la religion seule, comme Nous l'avons dit dès le début, est capable de détruire le mal dans sa racine, que tous se rappellent que la première condition à réaliser, c'est la restauration des mœurs chrétiennes. Sans elles, même les moyens suggérés par la prudence humaine comme les plus efficaces seront peu propres à produire de salutaires résultats.

[132.] Quant à l'Église, son action ne fera jamais défaut en aucune manière et sera d'autant plus féconde qu'elle aura pu se développer avec plus de liberté. Nous désirons que ceci soit compris surtout par ceux dont la mission est de veiller au bien public. Que les ministres sacrés déploient toutes les forces de leur âme et toutes les industries de leur zèle, et que, sous l'autorité de vos paroles et de vos exemples, Vénérables Frères, ils ne cessent d'inculquer aux hommes de toutes les classes les règles évangéliques de la vie chrétienne ; qu'ils travaillent de tout leur pouvoir au salut des peuples, et par-dessus tout qu'ils s'appliquent à nourrir en eux-mêmes et à faire naître dans les autres, depuis les plus élevés jusqu'aux plus humbles, la charité reine et maîtresse de toutes les vertus.

[133.] C'est en effet d'une abondante effusion de charité qu'il faut principalement attendre le salut. Nous parlons de la charité chrétienne qui résume tout l'Évangile et qui, toujours prête à se dévouer au soulagement du prochain, est un remède très assuré contre l'arrogance du siècle et l'amour immodéré de soi-même. C'est la vertu dont l'apôtre saint Paul a décrit la fonction et le caractère divin dans ces paroles : "La charité est patiente ; elle est bonne ; elle ne cherche pas ses propres intérêts ; elle souffre tout ; elle supporte tout"<sup>46</sup>.

[134.] Comme gage des faveurs divines et en témoignage de Notre bienveillance, Nous vous accordons de tout coeur, à chacun de vous, Vénérables Frères, à votre clergé et à vos fidèles, la bénédiction apostolique dans le Seigneur.

*Donné à Rome, près Saint-Pierre, le 15 mai 1891, l'an XIV de Notre Pontificat.*

**LÉON XIII**

---

<sup>46</sup> Saint Paul, 1 Cor. 13, 4-7.

COUR D'APPEL  
DE LIÈGE

**LA FEMME  
MAGISTRAT ?**



Mercuriale de M. le Procureur  
Général ff. L. DELWAIDE à  
l'audience solennelle de  
rentrée du 16 septembre 1946  
et dont la Cour a ordonné  
— l'impression. —

Monsieur le Premier Président,  
Messieurs de la Cour,  
Messieurs,

Il y a peu, mon Office recevait de M. le Ministre de la Justice une circulaire ainsi libellée :

Monsieur le Procureur Général,

Depuis une douzaine d'années, la question de l'accès des femmes à la Magistrature assise et debout et aux fonctions d'officier ministériel, est posée au Département.

La loi française du 11 avril 1946 permettant l'accès de la magistrature aux femmes, coïncide avec des requêtes de plus en plus pressantes.

Les lois belges des 13 juin 1924 et juillet 1926 ont donné accès aux femmes aux tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes.

La loi du 7 avril 1922 a interdit aux avocates de suppléer les magistrats.

A la veille de la dissolution, M. le Député Comte CARTON de WIARTI a déposé une proposition de loi ouvrant la carrière d'avoué aux femmes, tout en maintenant la prohibition de suppléance des magistrats assis.

J'estime qu'il ne faut pas omettre de considérer le double aspect du problème : la sauvegarde du rôle familial de la femme, d'une part ; et le légitime souci de celle-ci d'accomplir une mission sociale, d'autre part.

C'est ainsi qu'on peut se demander s'il est indiqué de nommer des femmes Procureur du Roi, Juge d'instruction, Juge de police, Huissier.

Je vous serais bien obligé de me faire part de votre avis sur la question.

Veuillez agréer, Monsieur le Procureur Général, l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre : (s) VAN GLABBEKE.

Le problème ainsi soulevé est d'une importance capitale, car il engage l'avenir de la Magistrature, et par là l'un des intérêts primordiaux de la Nation.

En raison de la gravité de la question, je n'ai pas cru pouvoir me contenter de donner mon avis propre, mais j'ai cru opportun de consulter mes collègues du Parquet Général, et les dix Procureurs du Roi de mon ressort. Tous ces magistrats sont hommes d'action, quotidiennement mêlés à l'œuvre de la Justice, habitués à juger les choses du point de vue humain et pratique, spécialement bien placés pour apprécier les nécessités judiciaires. Je dois constater qu'à l'unanimité, ils se sont prononcés contre l'accès des femmes à la magistrature.

Il convient de rapprocher cette unanimité des avis des hauts fonctionnaires du Département de la Justice qui ont étudié la question :

Le 23 juin 1935, M. le Directeur Général Wauters déposait un mémoire dans ce sens.

Le 12 juin 1935, M. le Directeur de Bourmonville émettait un rapport négatif.

Ensuite, le département prit l'avis des Premiers Présidents et Procureurs généraux, qui furent unanimement hostiles à la réforme. (Le rapport de Liège du 9 avril 1938 était fortement motivé.)

Enfin le 26 août 1938, M. le Directeur Général Bonnevie, dans un rapport remarquable, prit la même position, et il la confirma dans un avis du 26 octobre 1938.

Il y a lieu aussi de rappeler que le législateur de 1922 qui admit les femmes au barreau, défend qu'elles soient appelées à suppléer les magistrats, et que le projet récent déposé par M. Carton de Wiart et qui autorise la nomination des femmes comme avoués, comporte la même défense.

Voilà donc une unanimité impressionnante qui réunit :

— et ceux qui, dans les Parquets, avec la pratique de la vie judiciaire, ont la responsabilité de sa discipline et de son rendement ;

— et ceux qui, au Ministère, ont la charge d'organiser la justice ;

— et aussi ceux qui, au Parlement, ont la mission de faire la loi dans l'intérêt de la Nation.

J'ai estimé, Messieurs, qu'en votre audience solennelle de rentrée, il y avait là un sujet d'actualité à soumettre à vos réflexions ; que l'intérêt passionné que vous portez aux choses judiciaires, vous y rendrait attentifs et que votre sagesse y apporterait sans doute de nouvelles lumières.

Il m'a paru également qu'il y aurait bien quelque utilité à ne pas laisser ensevelis, dans les dossiers du Parquet Général, les avis de tant de compétences sur une question qui intéresse au premier chef l'un des intérêts de base de la Nation : l'intérêt de la Justice.

\* \* \*

6

Il ne paraît pas souhaitable, dans les circonstances actuelles, que les femmes soient appelées à exercer les fonctions judiciaires. Tel est le sujet dont je me propose de vous présenter quelques aspects.

Il ne s'agit donc pas d'étudier le mouvement féministe. Personne ne nie qu'il ait eu sa raison d'être dans l'actuelle transformation sociale ; mais il nous appartient d'examiner le problème au seul point de vue du bon recrutement de la magistrature. C'est le seul qui nous intéresse ici.

Parmi toutes les responsabilités des Procureurs Généraux, il n'en est pas de plus gravé que de veiller au bon recrutement de la Magistrature.

Je sais que le sujet est brûlant, et que je vais provoquer de vives contradictions. Nous y sommes habitués au Palais. Encore, si elles étaient trop passionnées, apparaîtrait-il que les femmes sont incapables de garder leur sang-froid dans les discussions et ne sont pas faites pour le métier de juge.

\* \* \*

Il me serait aisé de divertir la Cour, en égrenant ici des chapelets d'épigrammes visant le beau sexe. Depuis l'antiquité, tous les gens d'esprit s'y sont exercés, avec quelle verve, vous le savez.

Mais j'estime notre sujet trop grave, et le temps me manque.

Au surplus, ce n'est pas moi qui voudrais faire ici un pamphlet sur les femmes ! Ce serait ingratitude à moi de le tenter et à vous de m'écouter avec bienveillance.

Nous avons tous trop d'obligations aux chers êtres qui, depuis l'enfance, nous ont entourés et comblés. Et arrivés à l'âge mûr, voire à la vieillesse, notre cœur déborde encore de gratitude pour les mères, les épouses, les sœurs, les filles, qui ont su être des mères, des épouses, des sœurs et des filles délicieuses, et à qui nous devons d'avoir connu la douceur de vivre.

Personnellement, je garde le souvenir exquis d'une seconde mère, morte depuis quarante ans ; et qui, dès mon berceau et tant qu'elle a vécu, m'a comblé. C'est par cet être de choix que j'ai été initié à la dignité et à la valeur morale de la femme ; c'est à elle que je dois de n'avoir jamais, je crois, manqué à aucune.

Non, je ne pourrais signer un pamphlet sur les femmes.

Je suis convaincu qu'en général elles valent mieux que nous. Avant plus de volonté, elles sont plus attachées au devoir. Et même celles qui s'en écartent, et qu'on juge si sévèrement, sont bien souvent victimes de leurs sentiments d'abnégation. Car c'est là le côté magnifique de la femme : son dévouement opposé à notre égoïsme d'hommes.

Je ne dirai donc pas que la femme est inférieure à l'homme, mais j'estime qu'elle est autre, et, telle qu'elle est, digne de toute notre considération et de notre reconnaissance.

7

C'est donc sans aucune hostilité, mais au contraire dans les sentiments les plus bienveillants, que j'aborde le sujet que je me suis assigné.

\* \* \*

Aucun texte ne dispose expressément que la femme ne peut être magistrat ni fonctionnaire de l'ordre judiciaire.

La tradition en tient lieu. Le droit romain faisait des fonctions de magistrat des offices qu'il qualifiait VIRILS. « Feminae ab officiis excluduntur. » Telle était la règle. Dans le moyen âge et jusqu'à l'époque moderne, elle fut admise sans conteste. Spécialement, il n'en pouvait être autrement dans les pays soumis à la loi salique. Dans ceux-ci, même au moment où la souveraineté, considérée comme une propriété ordinaire, se partageait entre les enfants comme les autres biens, les femmes étaient exclues de son partage : Notre constitution encore exclut du trône à perpétuité les femmes et leurs descendants. C'est que pour détenir une parcelle de l'autorité, il a toujours fallu jouir des droits politiques, et que ceux-ci étaient réservés aux hommes. Récemment encore, notre Cour de Cassation a entériné les conclusions de M. le Procureur Général Cornil, et déclaré : « Attendu que si aucune disposition légale n'exclut en termes formels les femmes des fonctions judiciaires, il est cependant certain que la législation qui nous régit réserve en principe aux hommes le service de la justice. »

Le mouvement féministe élève des protestations contre cette exclusion, qu'il estime injustifiée.

Il faut reconnaître que la situation faite à la femme dans la société ne cadre plus avec les idées, ni avec les exigences de la vie moderne.

La femme était complètement annihilée par l'homme. Son incapacité était radicale, et elle était, dans bien des cas, exploitée par l'égoïsme masculin.

Dans la classe ouvrière, elle ne pouvait guère être que servante toute sa vie. Servante dans sa jeunesse, et après son mariage, servante encore le plus souvent de son mari et de ses enfants. Dans la classe bourgeoise, elle attendait le mariage comme son unique avenir ; et quand, avec l'âge, le mariage devenait de plus en plus improbable, elle attendait toujours, se desséchant dans une existence désœuvrée et souvent étriquée. Il y a cinquante ans, une femme se serait déclassée en acceptant une position lucrative quelconque. Quand la nécessité l'y contraignait, elle devenait gouvernante d'enfants ou dame de compagnie. Les plus fières entraient au couvent parfois sans grande vocation.

Elles n'avaient pas, au surplus, la formation nécessaire pour la lutte pour la vie.

Grâce à Dieu, nous n'en sommes plus là.

8

Actuellement, les jeunes filles veulent toutes avoir la possibilité de se suffire et de se rendre utiles.

Elles ne sont plus obligées d'accepter n'importe quel mariage pour vivre. Elles se taillent leur place au soleil. Elles veulent coopérer au grand labeur de l'humanité.

Et c'est bien mieux ainsi.

Il est cependant curieux d'observer qu'au moment où le féminisme étend ses succès, la dénatalité progresse...

L'élan de la femme l'a poussée à développer son instruction et ses facultés. Nombreuses sont celles aujourd'hui qui font leurs humanités, apprenant ainsi à raisonner, chose que jadis les femmes ne savaient pas faire.

Intellectuellement, elles sont donc en grand progrès. Nombreuses sont celles qui abordent les études universitaires et les mènent brillamment, dépassant souvent les garçons.

Leur horizon s'est élargi. Aussi, avec beaucoup de courage et de dignité, elles occupent actuellement une foule de positions jadis réservées aux hommes.

Aussi leur ambition ne connaît guère plus de limite. « Quo non ascendam. »

Déjà, en 1835, le paradoxal Poullain de la Barre réclamait pour les femmes le droit à toutes les fonctions de l'homme. On croit qu'il ne parlait pas sérieusement.

En 1913, le X<sup>e</sup> Congrès International Féminin demanda que les femmes fussent admises à toutes les fonctions juridiques, et que la carrière de la magistrature leur fut ouverte dans les mêmes conditions qu'aux hommes.

En 1930, une tentative en ce sens fut faite à la Chambre Française, qui la repoussa (1).

Mais voilà qu'après la libération, le Gouvernement Provisoire Français décida que les femmes pourraient siéger dans les jurys des Cours de Justice. Les femmes s'étaient distinguées dans la Résistance, et il s'agissait de juger les crimes contre la patrie. L'accès de ces Cours ne tarda pas à conduire les femmes aux jurys criminels de droit commun. C'est l'ordonnance du 17 novembre 1944.

La logique du mouvement, dès lors, ne permit plus de s'arrêter ; et voici que le 17 janvier 1946, quatorze députés déposèrent une proposition de loi, justifiée par quelques lignes d'exposé des motifs et qui comporte un article unique admettant les femmes dans la

(1) Le recrutement des juges, thèse Paul Lallemand, Paris 1936, Edition Domat-Montchrestien.



réfléchit que, par manque de zèle, on pourrait faire à un homme un tort qui ne serait jamais réparé, on est époivanté. Mais sur des fonctions aussi redoutables, personne ne peut élever des droits. Comme pour la prêtrise, on est choisi. Si des anges de lumière pouvaient venir du ciel pour occuper nos sièges, nous en descendrions sans avoir à revendiquer contre eux aucun droit. Et s'il existait, aux confins de la terre, un peuple dont la sagesse dépasse de loin celle des autres humains, l'Etat devrait lui envoyer des ambassadeurs pour le supplier de nous envoyer d'abord des juges. Non, personne n'a le droit sur une fonction aussi grave. Et il importe avant tout que l'Etat choisisse pour les remplir ceux qui y sont le moins inaptes.

La requête-pétition des femmes belges repousse toute discrimination de sexe.

Cette discrimination s'impose cependant dans bien des cas. On doit en faire grief à la seule nature ; et les femmes les plus exaltées sont obligées d'y souscrire souvent, car les plus obstinées ne peuvent supprimer les différences physiques et psychiques entre les deux sexes, ni leurs conséquences.

Dans un intérêt supérieur et à cause de la protection dont la femme a besoin, la loi limite sa liberté, opérant ainsi des discriminations de sexes. Voyez :

— La femme ne peut être employée au travail dans les quatre semaines qui suivent son accouchement ;

— Le travail au fond de la mine lui est interdit ;

— Le travail de nuit est interdit aux jeunes femmes.

Là contre, le féminisme ne proteste pas. Il est bien obligé d'admettre d'autres discriminations encore : Les femmes ne briguent pas les officiers militaires jusqu'ici, bien qu'il en soit de courageuses et qu'elles aiment le panache. Le mouvement féminin n'a pas encore élevé de prétentions au sacerdoce, encore que beaucoup de dévotes aient une propension à régenter leur curé. Il ne vise ni les auditeurs militaires, ni les sièges des conseils de guerre. Pourquoi, si les femmes se reconnaissent aptes à juger les civils ? Sans doute sentent-elles ce qu'il y aurait d'humiliant pour des militaires à être régentes par des femmes. Mais alors, est-ce que les civils ne peuvent avoir la même fierté ?

Enfin, si les femmes réussissent dans l'art dentaire, et même dans la médecine, elles s'abstiennent volontairement de toucher à la grande chirurgie, sentant bien que cet art à responsabilités énormes les dépasse. Or, il y a certaines analogies entre la chirurgie et la justice. Dans les deux cas, il faut savoir avec sang-froid, et parfois sur l'heure, prendre des décisions dont dépend toute l'existence d'un sujet.

Il est, dans notre société capitaliste, des activités intenses qui mettent spécialement en vedette. Nous connaissons des capitaines de la grosse industrie et de la grande banque, choisis par les intéressés, qui veulent à ces postes les plus capables. On ne désigne

magistrature assise. (Assemblée Constituante n° 298.) Or le 5 avril 1946, l'Assemblée Nationale Constituante vota SANS DEBAT une loi permettant aux femmes l'accès de la magistrature, sans distinction entre la magistrature assise et debout. (Journal officiel de la R. Fr., 6 avril 1946, P. 1495.)

Voilà donc une réforme capitale, dont la portée pour l'avenir peut être énorme, vous le sentez, et qui a été admise sans discussion ! Il est vrai, me dit-on, qu'on compte l'appliquer très peu ! On s'imagina donc que les femmes ne vont pas se précipiter par cette porte qu'on leur ouvre, et qu'on saura les retenir ou au moins les filtrer sur le seuil...

C'est singulièrement sous-estimer l'obstination des femmes et surestimer la capacité des hommes à leur résister.

\* \* \*

Actuellement en Belgique, les féministes veulent arriver au même résultat que leurs sœurs de France.

La Circulaire de la Justice que je vous ai lue en débutant, signale des requêtes de plus en plus pressantes.

Cela vise spécialement la REQUETE PETITION du 27 avril 1946 du Conseil National des Femmes Belges, en faveur de l'accès des femmes aux fonctions de la Magistrature tant assise que debout. Celle-ci fait valoir que l'évolution des mœurs, dont témoignent notamment des chartes nationales et internationales récentes, consacrent l'égalité des droits sans discrimination de sexe.

La question ainsi posée est à mon sens mal posée.

La Requête Pétition paraît considérer que l'admission à la magistrature est un droit, et aussi que la discrimination des sexes est une absurdité inacceptable.

Il importe donc d'abord de se demander si l'accès à la magistrature est pour quiconque un droit.

Quand on réfléchit au rôle du magistrat, on est impressionné par ce qu'il a d'auguste. Nous sommes les ministres du Droit, et notre tâche a quelque chose de religieux, car elle consiste dans l'application à l'homme de la grande règle d'Ordre qui régit la multitude des mondes. Nous sommes donc par là des ministres de l'Absolu chargés d'appliquer celui-ci aux contingences humaines, et il y a ainsi dans notre fonction, quelque chose de sacerdotal.

Chacun de nous doit se reconnaître bien inférieur, avec ses moyens limités, à la tâche qui lui incombe. Seul, l'apport d'une immense bonne volonté peut rassurer nos consciences. (On ne répond pas de ses talents ; on répond de son zèle.)

Voltaire a écrit que « la fonction de juge est la plus belle profession de l'humanité. » Mais c'est aussi la plus redoutable. Quand on

Messieurs, qu'une dame soit médecin, pharmacien, avocat ou comptable, directeur d'usine, maître d'écriture, ou encore couturier ou huissier, voire même hercule de force ; qu'un monsieur soit couturier, modiste, coiffeur pour dames, voire marchand de corsets, je le veux bien. Il appartient à la clientèle de choisir, à ses risques et périls, les personnes auxquelles elle recourt. C'est une question de confiance où la liberté est laissée à chacun.

Mais quand il s'agit de la Magistrature, le choix n'est pas laissé aux justiciables : l'Etat leur impose ses juges. Il est donc de toute nécessité qu'il désigne ceux en qui le public aura le plus de confiance. Il ne faut, en effet, à aucun prix, qu'il porte atteinte à la foi touchante des humbles dans l'infailibilité des juges. Et comment voulez-vous que cette foi s'accroisse de la présence au siège de magistrats en jupon qui déconcertera un très grand nombre. Or, sans confiance, le rôle social du juge est presque nul.

\* \* \*

Messieurs, le problème que nous examinons est avant tout un problème de physiologie et de psychologie.

De ce point de vue, il comporterait de très longs développements. C'est au tréfonds une question de glandes.

Très tôt dans la période embryonnaire, certaines cellules se différencient, et le sexe apparaît. Dès ce moment, tout le reste du sujet se développe avec les caractères sexuels correspondants, qui s'étendent à toutes les parties du corps, au cerveau ou femelles. Dès l'enfance, en sorte que les âmes sont mâles ou femelles. Dès l'enfance, cette différenciation se manifeste. Les garçons ont la tête plus forte, les filles le bassin plus ouvert. Les premiers sont pleins de force, turbulents et batailleurs ; les seconds, moins fortes, plus douces et plus timides. Les garçons rêvent de combats, et les filles de poupées. Mais c'est au moment où l'être s'épanouit dans sa fleur, quand la puissance sexuelle s'accuse, que les facultés intellectuelles se développent et se différencient davantage. Quand la puissance sexuelle se fane, la force cérébrale va parallèlement en diminuant.

Chez l'homme de quinze à vingt ans, l'esprit s'illumine et prend son radieux élan. Il s'enrichit progressivement. A cinquante ans, l'homme est dans toute sa force intellectuelle renforcée de toute son expérience. A la fin de sa carrière, il vit de son acquis, puis vient l'âge de la retraite vers septante-cinq ans. Goethe, vers cet âge, parlait bien d'une seconde jeunesse de l'esprit chez les génies, mais il visait très probablement son cas personnel ; et sans doute se faisait-il des illusions.

Pour la femme, le processus est analogue, mais le mariage et la maternité constituent une nouvelle étape de son évolution, et vers quarante-cinq ans, la vie sexuelle se retire, lui laissant le sentiment intime d'une diminution de son être, et souvent un sentiment de modestie qu'elle n'avait pas antérieurement. La femme, à ce moment, engraisse et devient matrone. Ne faudrait-il pas, dès lors, avancer de quinze ans l'âge de la retraite pour les femmes magistrats ?

13

jamais une femme... Discrimination raisonnée. Et ces condottieri modernes, qui s'élevaient de rien, par la puissance de leurs combinaisons, à des situations de milliardaires ? Là, la voie est ouverte à tout le monde. Jamais une femme ne s'y essaye... Discrimination de fait !!

La discrimination s'impose donc chaque fois qu'elle est basée sur de bonnes raisons. Et la Nature nous en donne un exemple décisif, puisque, contre toute justice, ce sont toujours les femmes qui accouchent, et non les hommes !

Les femmes ont réussi à se faire admettre au barreau, voilà vingt-quatre ans, chez nous ; voilà quarante-six ans, en France. Ce fut évidemment une grande satisfaction d'amour-propre pour les féministes. Je vais sans doute me faire jeter des pierres. Il faut bien reconnaître à présent que c'est un échec.

A Liège, de 1925 à 1936, dix femmes ont été inscrites au stage, puis au tableau. Deux seulement ont pratiquement persévéré. De 1937 à 1942, onze inscriptions sont relevées, et à l'exception de deux ou trois jeunes femmes qui ont de l'activité, les autres ont pratiquement délaissé la profession, en général pour se marier. D'où on peut inférer que le barreau était pour la grande majorité un pis aller, le mariage étant leur véritable vocation.

Au barreau de Paris, en vingt-deux ans, une centaine d'avocates se sont fait inscrire. Or, constate M. Concas (Bel. Jud., 1922-286), « c'est un fait qu'il ne s'est pas développé de clientèle pour les femmes » avocates. La clientèle féminine, pour des raisons assez peu générales, mais évidentes, n'est pas allée aux femmes avocates ; quant à la clientèle masculine, on doit reconnaître qu'elle ne s'est pas précisément précipitée vers les cabinets d'avocates. »

Et c'est d'autant plus frappant que, parmi les jeunes filles, celles qui arrivent au Palais sont une élite dans leur sexe : les plus intelligentes, les plus travailleuses, les plus tenaces. Tandis que les jeunes gens admis au barreau sont du « tout-venant » et dont certains ont fait des études d'amateurs. Nous constatons que, généralement, les femmes prennent les affaires par le détail, et que les grandes lignes leur échappent. Puis elles n'ont pas la puissance. Ce qu'elles font est souvent gentil, mais elles manquent de ce qui fait l'orateur : le pectus.

Il y a, dans l'expérience de la femme avocate, une indication qu'en général la femme n'est pas faite pour la vie du Palais. Et c'était à prévoir, puisque la vie du Palais est une lutte perpétuelle, et que dans toute la nature, physiquement et psychiquement, le mâle seul, à l'exclusion de la femelle, est fait pour la lutte. Même dans les barreaux forains, on ne fait pas lutter une femme contre un homme. Il faut venir au Palais pour voir cela !

L'admission des femmes au barreau était réclamée par Glasson (Dal. Per. 1889 II 33) au nom du grand principe moderne de la liberté des professions. C'est au nom de ce même principe sans doute que leur accès à la magistrature est demandé.

12

dépression pouvant aller jusqu'aux troubles mentaux ; et que la menstruation et la grossesse peuvent faire tort à sa capacité de discernement ; que beaucoup d'entre elles changent psychiquement pendant ces périodes. On a constaté que la femme est plus portée au crime à ce moment.

Un psychologue consigne que des étudiantes qui se signalaient par leurs bonnes dispositions, changeaient d'une manière étonnante lorsqu'elles passaient un examen à pareil jour.

De même, à la ménopause, sans aller jusqu'à l'entière irresponsabilité, une grande partie des femmes subit, dans une certaine mesure, des troubles psychiques.

Tous ces renseignements sont puisés dans une thèse allemande, dont je dois la traduction à la complaisance de M. le Conseiller Trousse (1).

Forel, professeur de psychiatrie à Zurich, dans son livre « La question sexuelle » (P. 150), constate « que l'intelligence de la femme est généralement superficielle ; qu'elle attribue une importance exagérée à des bagatelles, qu'elle ne comprend pas souvent les buts de conceptions idéales, et reste attachée à la routine.

» Cette routine représente, dans la psychologie de la femme, l'excès d'une volonté tenace appliquée uniquement à la reproduction de ce qui lui a été enseigné. Dans la famille, la femme conserve l'élément conservateur, parce que chez elle, bien plus qu'chez l'homme, le sentiment, combiné à une persévérance tenace, prédomine sur l'intelligence.

» Les autres revers du caractère de la femme, tels le manque de logique, l'entêtement, l'amour du colifichet et de la toilette, etc., découlent des faiblesses fondamentales de la mentalité féminine. »

La mode, Messieurs, est un indice sur lequel on peut juger à coup sûr la mentalité féminine. C'est en effet un phénomène universel dans le temps et l'espace. Toutes les femmes s'y soumettent avec ardeur : elles se passeraient de manger pour suivre la mode. C'est une tyrannie qui ne connaît pas de rebelles. Pourquoi a-t-elle tant d'empire sur la femme ? C'est qu'il est un besoin foncier de l'âme de la femme, de provoquer l'intérêt des hommes. C'est pour cela, qu'après peu de temps, sur un signal de la mode, elles changent toutes de silhouette.

Et la mode souligne successivement les divers avantages de la femme. A un moment, il s'agit de faire valoir de fines tailles, et toutes ces malheureuses s'astreignent au XVIII<sup>e</sup> siècle, au corps de fer ; et au XIX<sup>e</sup>, au corset. Les hanches bien développées indiquent la femme propre à la maternité ; alors la mode impose les paniers, les vertugadins, puis les crinolines de nos grand-mères. Nous avons encore vu ces tournures extravagantes, qui exagéraient de façon insensée, l'arrière-train de nos mères !

(1) Die Frau als Richter. — Dissertation inaugurale de Vera Lowitsch, Fribourg en B. 1933.

Il y a, entre la constitution psychique de l'homme et de la femme, des différences aussi caractéristiques et aussi irréductibles qu'entre leurs constitutions physiques, et il est absurde de méconnaître ces différences, ou de s'imaginer qu'elles puissent jamais s'effacer.

Michelet signalait déjà les différences profondes qui non seulement séparent les deux sexes, mais les opposent même, les constituant symétriquement opposés.

Les psychologues reconnaissent généralement :

» Que la femme est plus émotive et subjective ;

» Qu'elle se laisse conduire par sa sympathie ;

» Qu'elle reste à l'intuition, quand l'homme analyse et réfléchit ;

» Qu'elle reste au détail et manque de logique ;

» Qu'elle manque d'indépendance et d'esprit critique ;

» Qu'elle a une capacité très faible d'abstraction.

Gina Lombroso, dans son livre, « L'Âme de la Femme », qui fait autorité, affirme « que le véritable élément constitutif de l'âme féminine, qui préside à sa façon de concevoir la justice et l'amour, est la passionnalité (P. 46) qui est une force en dehors du raisonnement, et qui ôte au raisonnement toute son énergie (P. 134). La femme, dit-elle, se régit sur l'intuition et non sur la raison ; quand l'intuition lui manque, elle tombe dans l'indécision (P. 53).

» L'énorme prépondérance dans la vie intellectuelle de la femme de l'intuition qui est rapide, variable, inconsciente, fait de l'intelligence de la femme une intelligence sui generis, qui a quelque chose de spontané, d'impulsif, d'imprévisible et qui échappe au raisonnement et répugne à en faire usage, en contraste avec l'intelligence de l'homme faite tout entière de réflexion, de logique, de déductions basées sur des règles et qui ne s'en écarte jamais » (P. 169).

Quant à Mendousse — L'Âme de l'Adolescente — il note « l'infantilisme naturel au caractère de la plupart des femmes (P. 40), leur puérilité fondamentale (P. 41). »

Fénélon (1) déjà observait que les jeunes filles « se passionnent pour les choses les plus indifférentes » ; elles ne sauraient voir deux personnes qui sont mal ensemble, sans prendre parti dans leur cœur pour l'une contre l'autre. Elles sont pleines d'affections et d'aversion sans fondement. »

Plus faible physiquement, la femme a en plus un lourd handicap du fait des menstrues, de la grossesse et de la ménopause qui augmentent cette infériorité. Mais ces mêmes phénomènes pèsent encore plus lourdement sur ses particularités psychiques.

Les psychologues notent que, pendant ses époques, la femme est encore plus impressionnable, plus suggestible, moins maîtresse d'elle-même, plus soumise à des accès de mauvaise humeur et de

(1) Fénélon — L'éducation des filles.

vis-à-vis desquelles le sexe faible est nettement défavorisé du fait de sa physiologie et de sa psychologie.

J'entends : LA SERENITE — L'ASSIDUITE — LE PRESTIGE.

La justice veut des idées claires et non du sentiment ou même de l'intuition.

### SERENITE.

La fonction du juge exige, plus que toute autre qualité, le calme, la possession de soi-même, la défiance contre tout emballement et toute impulsion subjective ; la prédominance complète du raisonnement sur le sentiment, un contrôle vigilant sur le premier mouvement ; en un mot, la sérénité. Cet état d'âme est tellement indispensable à une bonne justice que, sans lui, toutes les meilleures qualités ne peuvent faire qu'un très mauvais juge.

Il faut que la justice soit sans passion, modérée et sage. Or, cela est congénitalement contraire au tempérament de la femme. Tous les auteurs sont d'accord, et l'expérience de chacun y acquiesce. La femme est un être subjectif, émotif, passionnel, extrême en tout, se décidant avant tout par des motifs de sentiment. On peut atténuer, dans une certaine mesure, ces travers, mais on ne modifie pas la nature. C'est là, à mon sens, que gît l'obstacle foncier qui, raisonnablement, ferme à la femme l'accès à la magistrature.

La répression est conditionnée par la claire vision de l'intérêt général, qui a le pas sur l'intérêt du délinquant. J'estime qu'au respectif la femme serait très dangereuse : d'une part, voyant le concret qui intéresse son cœur, et perdant de vue la collectivité et les nécessités sociales ; et d'autre part, exagérant la sévérité dans les affaires de mœurs qui atteignent la femme dans son instinct de défense contre les suites de tout acte sexuel. Nous pouvons en juger par le rôle que jouent les femmes dans les comités de patronage des prisons, où il faut constamment lutter pour empêcher leur faiblesse de libérer tous ceux qui ont eu l'habitude de les intéresser.

« Il nous répugnerait infiniment, écrivait, il y a une quinzaine d'années, un savant professeur d'économie politique, M. Turgeon, de comparaître devant un aréopage féminin, parce que nous n'avons pas la moindre confiance dans l'esprit de justice des femmes. Elles sont trop impressionnables, trop sensibles, trop irascibles. Elles ont un esprit de rancune, un goût de vengeance vivace, ardent, obstiné. Il n'est pas jusqu'à leur bonté qui ne fasse douter de leur impartialité. Elles auraient mille peines à s'empêcher d'absoudre par sympathie, et à s'abstenir de condamner par simple animosité personnelle. Après s'être apitoyées sur la victime, elles s'apitoieraient sur le condamné. Après avoir crié vengeance, elles demanderaient grâce. Tranchons le mot, la femme est une personne antijuridique (1). »

(1) Mémoires du P. G. Larocque, Caen 1932.

Actuellement, il en va autrement, et on en est aux robes à peine assez longues pour couvrir le sujet, mais suffisamment courtes pour exciter l'intérêt. Aux plages, les vêtements sont si réduits qu'il n'y a plus même aucune curiosité à tenir en éveil !

Puis ce sont les cheveux coupés et teints (nous savons assez ce qu'il en coûte !). Et les sourcils épilés. Et les ongles passés au rouge, inventés par les femmes américaines de sang mêlé, pour cacher que leurs ongles n'ont pas la lunule caractéristique de la race blanche pure. Et les fards de toutes ces Jézabel peintes !

Cela est vieux comme le monde. La reine Anne de Bretagne boitait. Du coup, toutes les femmes de Paris se mirent à boiter. Diane de Poitiers, qui était brune, se teignait en blond pour plaire à François I<sup>er</sup>. Les dames de l'antiquité se serraient déjà la taille...

Et les femmes se soumettent toujours, sans discussion, sans discrimination.

Cette soumission servile de tout le sexe à la mode, accuse, bien certainement, une mentalité grégaire, sans esprit critique, et dominée par le désir d'intéresser et de plaire. Remarquez que, quand par hasard, un homme verse tant soit peu dans ce travers, il se ridiculise.

Pour les femmes, on sourit et on approuve. Pourquoi, sinon parce qu'on sait que cela est conforme à leur nature et à leur rôle physiologique. On leur sait gré de provoquer l'intérêt de l'homme et de lui éviter la satiété. On leur saurait encore gré davantage pour toute la peine qu'elles se donnent ainsi, si on ne savait qu'elles y trouvent tant de plaisir...

\* \* \*

Demandons-nous maintenant quelles sont les qualités qu'on doit rechercher chez un juge.

Hélas ! Messieurs, c'est désespérant, mais, absolument parlant, il les faudrait toutes.

Dans la pratique, une intelligence moyenne au moins, le sentiment de la gravité de ses fonctions, la conscience qui l'amène à fournir le travail nécessaire, du bon sens, une vue humaine des choses et l'indépendance.

Mais j'y ajoute avec insistance : le souci du Fait plus que du Droit. Car, ainsi que l'écrivit Piero Calamandrei — et pour cette seule réflexion, il valait la peine d'écrire un livre — « Nous travaillons pour les justiciables et non pour les revues juridiques (1). »

Toutes ces qualités-là, j'admets volontiers qu'on peut les rencontrer également distribuées dans les deux sexes. Mais il est d'autres qualités qui sont pour le moins aussi indispensables, et

(1) Piero Calamandrei — Eloge des juges.

On estimera peut-être cette diatribe d'un homme sérieux entachée de quelque exagération ; mais il suffit qu'une partie de l'opinion publique partage, même atténuée, cette façon de penser pour qu'on écarte du siège des juges si contestés.

Et cette solution s'impose d'autant plus qu'il y a souvent, dans les affaires, des courants sentimentaux souterrains, auxquels aucun juge, fut-il le plus sévère, ne se soustrait sans peine, et auxquels le sentimentalisme d'une femme ne pourrait résister.

\* \* \*

#### ASSIDUITE.

Aucun magistrat ne peut s'absenter si le service doit souffrir de son absence. (Art. 213, loi org. jud.)

La tâche du magistrat est actuellement très absorbante. Elle veut son homme tout entier. Le public s'imagine volontiers que, parce qu'il ne siège que quatre matinées par semaine, le magistrat a des loisirs. Il ne se rend pas compte que le temps des audiences est la petite partie de ses fonctions et la moins dure. C'est le moment où il est réceptif. Après, dans son cabinet, sa vraie besogne commence. Vous savez tous quel labeur il faut fournir pour faire convenablement sa besogne, et vous connaissez des collègues qui ont usé leur santé à veiller nuitamment sur leurs dossiers. La santé est donc un facteur important pour l'exercice de nos fonctions.

Sans doute, parfois la maladie frappe parmi nous, et alors c'est la désorganisation des services, les remises successives des affaires commencées, l'impossibilité de composer les chambres, toutes les difficultés que nous ne connaissons que trop actuellement. Or, on peut admettre que la maladie frappe de façon égale les deux sexes. Mais le sexe faible est quand même moins robuste, et moins capable d'assumer certaines grosses affaires.

En outre, il a en propre des empêchements physiologiques qui peuvent être très longs : la grossesse, l'accouchement, l'allaitement. La loi défend d'employer au travail les femmes dans les quatre semaines qui suivent l'accouchement. Une disposition de cette espèce devrait sans doute être insérée dans la loi d'organisation judiciaire s'il y avait des femmes magistrats.

Il faudra aussi installer au Palais une pouponnière avec nurse, et suspendre les audiences aux heures de tétée, qui ne peuvent cependant pas se faire en chambre du conseil.

Enfin, que fera-t-on lorsqu'une dame magistrat sera prise au siège, de vomissements incoercibles ?

18

- Et quand une Présidente grosse de huit mois devra précéder son tribunal à l'audience, voire au Te Deum, avec le roulis d'une frégate désarmée ?

Ce sont certes là des complications prévisibles et peu favorables au prestige.

Puis, périodiquement, la femme est en proie à des malaises, qui, pour certains sujets, sont un bouleversement complet qui altère même leur mentalité. Avant de nommer une femme, il faudra donc s'assurer qu'elle n'est pas sujette à des déficiences mensuelles graves. Sera-ce le Parquet général ou le Premier Président qui fera cette enquête délicate ? Et pour les troubles de la ménopause, ils sont imprévisibles. Vous me direz qu'à ces moments, la femme pourra se récusar. (Certains ont même prévu qu'il lui en soit fait une obligation....) Mais, alors, les complications dans le service vont devenir d'autant plus insurmontables que, chez certains sujets, l'exactitude dans la périodicité n'est pas garantie.

Considérant sa force moindre et sa nature physiologique, ose-t-on confier à une femme soit la Présidence, soit le siège du Ministère public dans une affaire d'assises de longue haleine ? Evidemment non.

Nous avons eu jadis, à Liège, un incident typique illustrant ces réflexions : Une affaire passionnelle se débattait devant la Cour d'Assises. La défense était assurée par une jeune et charmante avocate, à qui son réel talent, bien approprié à la cause, promettait un beau succès. Au moment de devoir plaider, elle vint trouver le Président, toute désarmée, et le supplia rougissante de lui accorder une remise de quelques jours, s'en déclarant momentanément tout à fait incapable. Le Président, qui cependant avait compris, dut bien lui refuser aucun répit, les règles de la Cour d'Assises voulant qu'on procède « sans désarmement ».

Il est bien certain, qu'en raison des nécessités du service, on ne peut songer à nommer magistrat une femme mariée. Avec l'actuelle crise des domestiques, quand donc, mon Dieu, aurait-elle le temps de s'occuper de ses dossiers ? Il est des magistrats, actuellement, qui, pour soulager leur pauvre femme, coupent le bois et pêlent les pommes de terre du ménage avant de venir à l'audience. Mais une femme qui verrait les repas non préparés, sa maison en désordre, ses enfants en loques ou fiévreux, comment voulez-vous qu'elle s'enferme dans son bureau, avec ses dossiers ?

Au surplus, la plupart du temps, une femme déjà mariée serait impossible à nommer, du fait seul de son mari.

Comme aussi une femme magistrat, célibataire à sa nomination, serait la plupart du temps dans l'impossibilité de se marier par après. Qui pourrait être l'heureux époux d'une femme magistrat ? Un magistrat ? La loi d'organisation judiciaire devrait nécessairement étendre à ce cas la prohibition de parenté. Un avocat, un avoué, un commerçant, un industriel, un homme d'affaires ? La loi du 29 février 1920 s'y oppose. Un rentier ? Il n'y en a plus.

19

Alors, si quelque jour, le cœur de la Magistrate célibataire se met à parler, ce qui est très prévisible — il y a au monde d'autres femmes que des vestales — on va mettre cette malheureuse dans l'alternative ou de démissionner, ou d'étouffer sa passion, ce qui sera détestable pour son équilibre psychique ; ou de mener une vie irrégulière, ce qui sera d'autant plus fâcheux qu'on ne pardonne guère aux femmes ces faiblesses.

Mais il faut retentir en outre contre la nomination de femmes célibataires, que la femme qui n'est ni épouse, ni mère, garde, de l'âme de l'adolescente, des marques persistantes, à l'exclusion des marques qui, au mariage, devraient remplacer ces dominantes affectives et mentales de l'adolescence féminine. En sorte que, on se trouve en présence d'un être incomplètement évolué. Et c'est précisément celles-là qui aspirent aux professions masculines, et y font preuve de tout ce qu'on veut, sauf de féminité.

Qui donc a parlé d'un troisième sexe ?

### PRESTIGE.

Le prestige est indispensable au Pouvoir Judiciaire. Celui-ci est un des trois Pouvoirs de l'Etat, et ses décisions doivent traduire la loi dans le fait ; il est nécessaire qu'elles commandent l'adhésion des esprits. Aucun de ceux qui ont jamais eu à organiser la justice n'a sous-estimé cette nécessité.

Les souverains ont toujours voulu que la justice soit rendue en leur nom, comme s'ils la rendaient eux-mêmes. Ils ont revêtu les magistrats de leur pourpre et les ont toujours entourés d'honneurs, non à cause de leur personnalité, mais à cause de leur fonction. (Les honneurs sont attachés au fauteuil.) Rappelez-vous l'ordonnance de 1810, par laquelle Napoléon plaçait des gardes d'honneur à la porte des Présidents d'Assises et des Procureurs Généraux.

Dans le subconscient atavique, la sensation de Prestige est unie à la notion de Force. Seul, à l'exclusion de la Femme, l'Homme représente la force. Et il faudra des siècles et des siècles avant qu'une notion qui remonte aux tout premiers temps de l'humanité, se transforme. Il est du reste dans la nature des choses, que le respect qu'on porte aux femmes comporte certaines réserves sous-entendues.

Messieurs, j'ai connu votre Cour il y a près de soixante ans. Certains des Magistrats qui siégeaient alors, avaient été les collègues de ceux qui prirent siège en 1830. Je garde encore vivante l'impression de respect que cette vénérable compagnie m'inspirait. J'ai vu la Cour présidée par M. Schuermans, tout blanc, haut, large, fort, imposant comme un chêne. Je l'ai vue présidée par M. Ruys de Beerenbroeck, également tout blanc, sofelnet et distant. Quand, prononçant une décision, il disait d'une voix haute et chantante : « La Cour »... c'était immense.

Ce sont ces impressions que m'a faites votre Cour dans ma jeunesse qui m'ont amené dès lors à penser (comme je le pense encore, et comme le pensait déjà mon vénéré père), qu'il n'est rien de plus enviable pour un homme, que de pouvoir s'asseoir dans votre Compagnie. Aussi la Cour m'a-t-elle comblé et m'a-t-elle donné une des plus grandes joies de ma vie, quand elle a bien voulu dernièrement appeler mon fils à prendre siège dans son sein. Je ne puis m'empêcher de lui dire ici ma reconnaissance.

J'ai assisté récemment à la réception de Justice C. Jackson par la Cour de Cassation. C'était auguste et faisait penser au Sénat Romain, et j'en ai conçu plus de grandeur encore pour nos fonctions. Et ma conviction s'est renforcée que le prestige est plus que jamais, en ces temps de laisser-aller, indispensable à la magistrature, et qu'on ne saurait trop faire pour l'accroître.

Mais, Messieurs, si votre Compagnie était panachée de femmes, s'il en siégeait quelques-unes à la Cour de Cassation, où serait le prestige, le sentiment presque religieux qui doit émaner de nos grands corps de Justice ? Si notre Cour était tombée en quenouille, et si votre assemblée solennelle de ce jour, au lieu de notre Premier Président, plein de dynamisme et de représentation, était présidée par une vieille femme, que resterait-il encore de votre prestige ?

Messieurs, après l'autre guerre, nous avons vu défilé, dans nos rues, la nouba des tirailleurs algériens. C'étaient des hommes de sang mêlé soufflant dans des instruments primitifs. Leur musique sauvage, exaltante, foncièrement mâle, avait des hémissements capables d'émouvoir des guerriers et de les précipiter au carnage et à la mort. C'était barbare, mais militaire au superlatif.

Après cette guerre, nous avons vu parader la musique de la R. A. F. C'étaient de jeunes femmes, admirablement choisies, admirablement équipées et entraînées. Elles étaient certainement, aux points de vue physique, artistique, intellectuel et moral, infiniment supérieures aux demi-sauvages de la nouba. L'effet produit était très joli, mais cela n'avait de militaire que la forme ; et cela évoquait un magnifique numéro de music-hall.

Ainsi, quand nous aurons des sièges de femmes, ils apparaîtront au public comme des tribunaux d'opérette, je le crains.

### CONVENANCES.

A ces considérations de prestige s'en rattachent d'autres de convenance. Plusieurs Procureurs du Roi ont cru devoir me les signaler, et j'estime qu'elles doivent être envisagées.

L'expérience quotidienne montre que la seule présence de personnes de sexe différent transforme l'allure des conversations, même chez les gens sérieux. Il s'introduit instantanément, dans les propos, un ton plus léger qui s'apparente au moins de loin au flirt. La femme est habituée aux hommages, qu'on est d'ailleurs tout disposé à lui rendre. Chez les personnes ayant une éducation choisie, surtout si

elles ont des facultés intellectuelles développées, ces marivaudages quasi obligatoires prennent un caractère délicat, nuancé, compliqué qui les rend gracieux et pleins de charme. Et immédiatement les interlocuteurs vous font penser aux escrimeurs qui, sur le tapis, au début d'une passe d'armes, engagent les épées, se tâtent et « prennent le sentiment du fer », suivant la locution des salles d'armes.

L'homme le plus indifférent, s'il ne feint d'être sensible au charme des femmes, apparaît grossier. Mais si on impose à des personnes de sexe différent une fréquentation quotidienne dans des collèges de justice, il n'est pas imprévisible que certaines se prendront au jeu. On sait trop que la passion s'allume et s'éteint en dehors de toute logique. Il pourrait arriver que des incidents de cette espèce, enlèvent beaucoup de leur sérieux à nos juridictions.

D'aucuns estimeront cette crainte vaine dans la magistrature. Et cependant j'ai, ces dernières années, connu deux cas où des magistrats ayant été professionnellement en rapports avec de jeunes femmes, et sans avoir offensé la morale, se sont rendus parfaitement ridicules, pour n'avoir pas su cacher les émotions que ces fréquentations avaient fait naître en eux.

Le danger est d'autant plus à envisager, qu'il ne faut pas seulement considérer la sensibilité d'épiderme des hommes, nos frères, mais aussi la damnée coquetterie des femmes qui, quelquefois, soit pour se prouver la puissance de leurs charmes, soit même par simple jeu, trouvent plaisant de ne pas laisser en paix et tranquille les hommes de leur voisinage. « Il n'y a pas de séducteurs, disait un peu paradoxalement un ancien magistrat d'expérience que plusieurs de vous ont connu, il n'y a que des séductrices. »

Et puis, quand on est galant homme, comment discuter vigoureusement, comme avec un collègue, avec une femme qui, dès sa jeunesse, a été habituée aux hommages et qui estimera toute contradiction catégorique comme une imperméabilité ?

La Cour a déjà remarqué la désinvolture toute féminine de telles avocates joliettes, à peines sorties de l'Université et se comportant devant les chambres les plus graves, avec une liberté d'allures en contraste avec la déférence des plus chevronnés des maîtres du barreau. Le jour où des dames ayant ce complexe de la primauté due au sexe seraient introduites dans nos collèges, l'œuvre de la justice serait à peu près impossible.

Et si, par hasard, le siège venait à être composé de deux femmes et d'un homme, dans quelle situation se trouverait ce malheureux quand il devrait les départager ?

Louis XIV disait déjà, quand les femmes n'étaient pas encore femmes. »

Au surplus, Messieurs, vous savez combien les justiciables, quand ils perdent un procès, sont tentés d'échafauder des hypothèses déplorables pour les magistrats, afin d'expliquer leur échec. Il n'est pas désirable qu'on leur fournisse l'occasion de « chercher la femme », ce qui ne manquerait pas.

Et puis, réfléchissez aux nominations. Vous savez comme elles sont disputées, et combien y interviennent d'influences. Mais si une femme tant soit peu désirable est nommée, il y aura toujours contre elle une suspicion maligne qu'elle a usé d'armes « déloyales » hors de la portée de ses concurrents mâles. Tous ceux qui l'auront appuyée, risquent d'être discutés...

Et que de beaux sujets de comédie on nous préparerait ainsi ! Par exemple, au tribunal d'une petite ville, on nomme juge une jeune femme ayant du sexe-appeal. Tous les magistrats, jeunes et vieux, émoussés et charmés par l'arrivée de cet élément d'intérêt dans un milieu morne, sont en concurrence pour capter les bonnes grâces de la collègue. Et ce sont des apartés dans tous les recoins du Palais. Et les employés sont aux aguets. Et les épouses de tous les magistrats font des scènes de jalousie partout, même à l'audience, tandis que la juge manie machinalement dans son émoi son houp-pette et son rouge. Et toute la petite ville suit le déroulement des incidents en se tenant les côtes. Quand, devant ce scandale larvé, le Parquet Général veut intervenir, il n'y a rien à faire : aucun des acteurs de la comédie n'a posé d'acte incorrect caractérisé, et ils sont tous inamovibles. Le Premier Président, finalement, en est réduit à prier le magistrat en jupeon de postuler à la Cour.

La nouvelle Héloïse partie, la petite ville retourne à sa torpeur. Et le rideau tombe, tandis que les spectateurs s'esclafent...

Pour ces diverses raisons, une loi admettant les femmes dans la magistrature, devrait prescrire formellement que seules pourront être nommées les vieilles qui sont laides.

Mais, en ce cas, quelle est la femme qui consentirait à postuler ?

## LES FONCTIONS DU PARQUET.

Les femmes n'hésitent pas à élever des prétentions même aux diverses fonctions du Parquet. S'il est une fonction vaine cependant, c'est bien celle de punir au nom de la société. Dans la famille, c'est le père qui punit et la mère qui excuse.

La tâche du juge d'instruction est certes des plus rudes. Physiquement, peu de femmes y résisteraient. Tenteraient-elles même de dominer par leur ascendant les pires bandits ? Quant aux fonctions de Procureur du Roi, elles ont besoin, plus que toutes autres, de prestige. Et quels seraient les rapports entre un Procureur du Roi en jupeon et ses substitués mâles ? Quel serait son ascendant sur les Polices et les Gendarmeries ?

Je me rappelle les moments tragiques de la guerre, où il a fallu maintenir tout ce monde dans une même voie, en dehors de toute collaboration, et aussi de toute résistance spectaculaire ; sans cependant décourager l'activité patriotique. Ces braves gens ont fait confiance aux chefs. Quel ascendant et quel calme eussent conservés des femmes dans cette grande aventure ?

Le ministère public a des fonctions extrêmement délicates. Il est juge et partie. Il doit le premier juger les affaires. Il doit le faire avec une grande modération. En fait, il en classe de grandes quantités. Tallyrand a dit « que ce qui est exagéré ne compte pas. » Or, quand il s'agit de la justice, tout compte, et ce qui est exagéré est profondément injuste.

Après avoir cherché un juste équilibre entre la pitié et la rigueur, il faut que le Ministère public se surveille pour que, dans la chaire de l'action, il ne dépasse pas la mesure, qu'il ne se laisse pas entraîner par l'ardeur de la lutte et le désir du succès personnel. Il faut qu'il sache reconnaître son erreur. Le sens de l'équilibre lui est indispensable. Comme gardien de la loi, il doit être impartial autant qu'un juge. Il risque, à tout instant, de perdre, par amour de la sincérité, la généreuse combativité du défenseur et, par amour de la polémique, l'objectivité sans passion de magistrat. Il lui faut aussi un sang-froid imperturbable.

Je ne sais si je me trompe, mais je n'ai guère rencontré, dans le caractère féminin, la mesure et le détachement des opinions nécessaires. Je ne l'ai connu qu'une fois. On l'appelait Minerve, et elle n'avait aucun succès.

Se posséder, garder sa maestria, n'est pas le fait du sexe. Il semble aussi que lui soit dû à fait étranger la profonde réflexion de Pascal : « A la fin de chaque vérité, il faut ajouter qu'on se souvient de la vérité opposée. »

#### LA FEMME JUGE DES ENFANTS.

La question a été étudiée au Département de la Justice, depuis des années. Le 27 novembre 1935, M. Soudan avait créé une commission pour la mettre au point. Celle-ci, présidée par M. Wetz, juge des enfants à Bruxelles, avait, comme secrétaire, M. Beckart, l'actuel Procureur Général à Gand, et était composée de sept avocates et femmes d'œuvres. Elle se prononça évidemment pour la nomination de femmes comme juges et comme substitués aux tribunaux d'enfants. La commission alors rencontra une sérieuse difficulté. On fit observer que, d'après la Constitution, les magistrats sont inamovibles, et que, d'autre part, les juges des enfants sont désignés pour trois ans. Cette périodicité des fonctions est d'une importance capitale, et on ne peut y renoncer ; car il arrive qu'à la pratique, un magistrat apparaisse comme peu apte à cette besogne très spéciale, et le magistrat lui-même peut avoir des motifs de ne pas persévérer dans la juridiction des enfants. On peut prévoir que la même chose se présentera pour les femmes. Comment, en ce cas, faire un sort à la femme juge ? Aucune formule acceptable ne s'est présentée à la Commission que l'introduction des femmes dans la magistrature ordinaire, et elle a conclu en ce sens. Elle a proposé, à titre transitoire, la nomination

d'une femme juge à Bruxelles qui s'occuperait des filles et des petits garçons, le juge mâle s'occupant des autres. Et c'était sagesse, car je ne vois pas bien la dame juge aux prises avec un mauvais garçon de la pègre qui ne respecte que la force.

Toutefois, le rapport fait état d'une divergence de vues (bien certainement le seul homme, le président). Voyant les difficultés de la voie où on s'engageait, il proposa la nomination d'un juge assesseur féminin avec voix consultative seulement.

Messieurs, avec tout le monde, j'estime que la femme est irremplaçable comme auxiliaire du juge des enfants. Mais, pour les raisons plus haut développées, j'estime qu'elle convient peu comme juge.

Il faut aussi ne pas perdre de vue qu'il existe, en Belgique, quatre ou cinq grandes agglomérations où le juge des enfants ne fait pas d'autre besogne judiciaire. Partout ailleurs, il prend le siège comme les autres juges, et consacre par mois quelques heures au service des enfants. Même à Bruxelles, il ne paraît pas y avoir place pour deux juges des enfants. Est-il alors raisonnable, pour une réforme de si peu de résultat pratique, de bouleverser notre régime traditionnel et de tenter une aventure ?

Mais je veux retenir le rapport de cette commission de femmes avocates et femmes d'œuvres, assistées cependant d'un président pondéré, comme une démonstration pratique de la thèse que je vous ai développée. Toutes ces dames, évidemment, voulaient arriver à la conclusion de la femme juge des enfants. Comme il surgissait une difficulté, plutôt que de renoncer, elles ont débordé de leur cas particulier, et ont tranché le problème d'ensemble de l'accession de la femme dans la magistrature, sans en examiner aucun des multiples aspects, ni même en voir les difficultés. On ne pouvait faire une plus belle preuve que les femmes les mieux douées sont passionnées.

#### OBJECTIONS.

Mais, disent les féministes, il paraît impossible, si on reconnaît à la femme la capacité de faire les lois, de lui refuser celle de les appliquer. Il convient de remarquer que faire les lois et les appliquer, sont deux œuvres de nature toute différente.

La loi est la résultante d'opinions et de courants divers qui prennent corps dans un texte. Dans le travail législatif, les femmes peuvent utilement apporter leur sens de la moralité, leur crainte de l'aventure et du risque, leur esprit de tradition, et aussi la défense des intérêts de la famille et de leur sexe.

Tandis que le juge qui doit appliquer la loi se trouve seul, ou avec deux collègues. Il est le protecteur des individus. Il faut qu'il tienne la balance égale entre deux parties. Il faut, avant tout, qu'il ait la tête froide, et à l'abri des emballements qui sont de mise dans les assemblées législatives. En sorte que ses qualités doivent être opposées à celles qui mettent en vedette, dans la politique.



On peut toutefois me rétorquer que, pour les femmes avoués, huissiers et notaires, il appartient au public de les choisir à ses risques et périls...

### CONCLUSION.

Pour me résumer, j'estime que, sauf de rares exceptions (et on ne légifère pas pour des exceptions), la femme convient moins bien que l'homme pour les fonctions judiciaires. Psychiquement, son tempérament est subjectif, émotif et prime-sautier ; elle manque donc de la sérénité nécessaire. Physiquement, ses forces sont moindres, et ses troubles périodiques et la ménopause, ainsi que son rôle normal de mère de famille, sont de graves empêchements dans une carrière qui nécessite des prestations régulières et absorbantes.

Son introduction dans le personnel de la Justice ne peut qu'en diminuer le prestige ; il est, de plus, de nature à y amener des complications regrettables.

L'opinion est loin d'être unanimement favorable à une innovation qui romprait avec des habitudes millénaires, et il serait peu sage d'imposer à la population des juges nouveaux dont au moins une partie de cette population se défie.

On pourrait admettre cette solution comme pis aller provisoire, dans un moment où on manquerait d'éléments parmi les hommes, ainsi que, pendant la guerre, on a eu recours à des femmes comme perceptrices de tramways, par exemple.

Mais à quoi tend la prétention féministe, sinon à caser des femmes qui cherchent leur voie hors du mariage ?

Or, Messieurs, les positions sont rares. Nous avons des quantités de jeunes gens munis de diplômes, très méritants, et qui ne se marient pas faute de position. Ne vaut-il pas infiniment mieux de leur donner les quelques places de magistrats et d'officiers ministériels dont on dispose, pour qu'ils puissent épouser les femmes qui prétendent aux mêmes places ou leurs sœurs ? Au point de vue de l'avantage du sexe, le bénéfice est plus grand, puisqu'ainsi les femmes sont établies dans la ligne qui convient le mieux à leur nature et à leur penchant, au lieu de se trouver, étant elles-mêmes magistrats, dans une situation où le mariage va leur devenir des plus difficiles. On fait en réalité ainsi une double nomination ; on fonde un foyer, et on reste dans la tradition, qui est une grande force de la magistrature.

Cela me paraît la solution de sagesse ; la solution contraire apparaît inspirée par la passion partisane.

Qu'on ne l'oublie pas : La femme qui veut, à toute force, imiter l'homme, même en des matières qui ne correspondent pas à sa nature, retranchée de sa personne ce qui fait sa valeur propre. La Fronde, jadis, l'a admirée en la qualifiant de « virago ».

— On nous dit : Les femmes occupent des fonctions judiciaires dans d'autres pays, et on s'en trouve bien. Pour que l'argument porte, il faudrait voir pour chaque cas, en particulier, le rôle dévolu aux femmes à l'étranger, et aussi la mentalité des pays où ces innovations fonctionnent.

— On nous dit : Il est inadmissible qu'on range la première femme derrière le dernier homme. Des mots que cela ! On ne prend pas le dernier des hommes pour faire un magistrat.

L'Eglise admet au sacerdoce un brave fils de paysan sans grande culture, et sur lequel elle ne se fait pas d'illusions. Elle en a toujours écarté les plus grandes saintes intellectuelles qu'elle considère presque comme de ses Docteurs, et que bien certainement elle ne range pas après le dernier des vicaires.

— On nous dit : Les femmes ont révélé pendant les deux guerres des qualités éminentes. Certes, mais ce ne sont pas ces qualités-là qui font le bon magistrat. Qu'on leur donne donc tous les avantages compatibles avec leur génie propre, j'y souscris de grand cœur ; mais qu'on ne les engage pas dans des fonctions très graves et pour lesquelles elles ont peu d'aptitudes.

### FEMMES AVOUÉS — HUISSIERS — NOTAIRES.

Il vient d'être déposé un projet de loi admettant la femme aux fonctions d'avoué. Soit, puisque nous avons des femmes avouées. Une femme est très capable de faire de la procédure, ainsi que le reconnaissait M. le Procureur Général Cornil, lors de l'arrêt de Cassation du 29 avril 1946. Elle pourra même en faire avec acharnement.

Mais, là encore, il y aura des inconvénients. Il est possible d'envisager des cas où les avoués mâles ne seront pas sur un pied d'égalité avec leurs concurrents, pour le recrutement de leur clientèle... Et puis, est-ce le moment quand la profession d'avoué se resserre de plus en plus, et que d'aucuns prévoient sa suppression ? Est-il sage d'engager de jeunes femmes dans une voie qui, peut-être un jour, va se trouver murée ? Dernièrement, j'ai dû faire un rapport (9 août) d'où résulte qu'il y a, dans le ressort, huit places d'avoués vacantes auxquelles il n'y a pas lieu de pourvoir ; les avoués en place, bien qu'en nombre réduit, ayant beaucoup de peine à gagner leur vie faite d'affaires.

Pour les fonctions d'huissier, la femme paraît contre-indiquée. Il convient d'abord que nos huissiers audienciers restent des hommes. Nous n'avons que faire de soubrettes. Et pour les saisies, les exécutions, les femmes huissiers seraient, à chaque instant, obligées de se faire renforcer de retours et de policiers.

Même au notariat, il me paraît difficile que les femmes accèdent. La charge comporte de lourdes responsabilités pécuniaires, et l'émotivité féminine pourrait les entraîner à des catastrophes. Et puis les notaires sont les conseillers de leurs clients. Je doute qu'une femme notaire ait beaucoup de clients.

On en est revenu. On pense actuellement, en pareil cas, aux amazones guerrières qui, pour tirer de l'arc comme les hommes, étaient obligées de se mutiler !

Le Procureur Général Van Scoor, dans ses conclusions de l'affaire Popelin, disait, il y a cinquante-sept ans :

« Jeunes ou vieux, stagiaires ou chefs de l'ordre, magistrats assis et debout, nous serons suivant toutes les vraisemblances, > tous depuis longtemps descendus dans la tombe, avant de voir la > femme juge. » ( Belg. Jud. 89, P. 10.)

Je n'oserais actuellement reprendre à mon compte cette prophétie. Mais, quand je vois qu'en France, cette réforme radicale a été admise sans discussion, je ne puis m'empêcher de penser qu'elle valait bien cependant qu'on y réfléchisse. Et je crois pouvoir prédire qu'en Belgique, si elle doit être adoptée un jour, elle ne le sera pas sans un examen approfondi, ni avant qu'on ait pu juger des résultats de l'expérience dans laquelle on s'est engagé de façon si désinvolte en France.

Et c'est pourquoi je me félicite de l'occasion qui m'est donnée, d'attirer sur elle l'attention de magistrats éclairés, pleins d'expérience, qui forment leur conviction sur des éléments de fait plus que sur des théories, et dont l'avis ne peut manquer d'être d'un grand poids en la matière.

Pour moi, arrivé à la fin d'une carrière que j'ai passionnément aimée, et à laquelle je dois d'avoir été un homme heureux, je ne puis qu'exprimer le vœu de voir la magistrature de l'avenir rester semblable à ce que je l'ai connue si longtemps : considérée et respectée.

Que l'amour du devoir et du travail reste son lot. Qu'elle apporte à ses fonctions toute l'ardeur, la pondération, la mesure dont elle est capable. Qu'elle ne se laisse pas endormir par l'habitude, comme si de décider de la fortune, de l'honneur et de la vie des hommes était une besogne administrative courante. Mais qu'elle ait toujours la conscience qu'un tort fait à un justiciable, est une catastrophe irréparable.

Que son zèle soit tel que si, en raison de la désorganisation actuelle, les plaideurs n'obtiennent pas une justice prompte — ce qui est aussi un grave préjudice — les magistrats au moins n'y soient pour rien.

Que le zèle de chacun éclate dans la diligence à commencer à l'heure les audiences, et à ne jamais rien perdre du temps destiné aux affaires : le temps des magistrats appartient à la Nation. Si le peuple avait l'impression que la magistrature elle-même n'est pas convaincue de l'excellence de la tâche à laquelle elle est consacrée, celle-ci perdrait beaucoup de la considération à laquelle elle prétend.

Ainsi la Cour de Liège, que dans le passé tous ses membres ont aimée et honorée, restera, pour les générations futures, dans la noble tradition que les anciens, et vous-mêmes, vous lui aurez léguée.

C'est une pieuse coutume, en pareil jour, de rappeler la mémoire des magistrats, décédés pendant l'année :

M. le Premier Président Alfred DELHAISE avait été nommé substitut à Dinant, en 1892. Il devint juge à Namur, en 1895, et assumait longtemps la charge de l'instruction à ce tribunal. Il passa à la Cour, en 1904 ; devint Président de Chambre en 1919, et Premier Président en 1924, pour prendre sa retraite en 1936. Beaucoup de vous l'ont connu. Toute sa carrière fut de travail, de haute conscience et de talent. Pendant les douze ans qu'il présida aux destinées de la Cour, il apporta à ses fonctions beaucoup de dignité, de tact, de fermeté. Ses rapports avec ses collègues et avec le barreau furent toujours particulièrement bienveillants. Il fut incontestablement une très haute figure dont notre compagne s'honore. Et c'est pourquoi vous avez voulu que son portrait figure dans notre salle des audiences solennelles.

M. le Premier Président Delhaise a joui pendant dix ans de l'mérite et, ces dernières années, il a été particulièrement éprouvé par la guerre. Lors des destructions de Coïnte, il ne voulut pas abandonner sa propriété plusieurs fois dévastée, gardant son calme et son intrépidité sous les bombardements. Ce n'est que quand son habitation fut complètement détruite, qu'il se résigna à l'abandonner. Dans sa retraite et dans les dernières épreuves de sa vieillesse, il continuait à s'intéresser vivement à tout ce qui regardait la Cour. Nous garderons de lui un grand souvenir.

Il était grand-officier de l'Ordre de Léopold.

\* \* \*  
M. Alexandre HORION, Président honoraire du Tribunal de Liège, est décédé.

Il avait été nommé juge suppléant à ce tribunal en 1910, et en 1913 jugé effectif. Il était devenu Vice-président en 1919, et était entré à la Cour en 1920. En 1929, il retournait comme Président à ce même Tribunal de Liège.

C'était un magistrat instruit, actif, scrupuleux, ayant un goût inquiet de la perfection, qui s'est usé à la tâche par souci de mieux faire. Son esprit d'organisation, ses connaissances juridiques et son autorité lui avaient valu d'être pris à la Cour pour présider l'important Tribunal de Liège. Il y fut remarquable, mais s'y dépensa à tel point que sa santé ne put y résister, et il dut prendre prématurément sa retraite, suivi de regrets de tout son personnel.

Il était officier de l'Ordre de Léopold.

\* \* \*

M. Arfoid DECERF, né à Lambermont le 18 juin 1886, et décédé à Dinant le 19 septembre 1945.

Nommé Procureur du Roi, en cette ville, le 17 mai 1939, il y exerça peu de temps ses fonctions. Il mourut âgé de soixante ans, après avoir supporté, pendant quatre ans, courageusement une vie de souffrances.

Docteur en droit de l'Université de Louvain, il fut inscrit au barreau de Liège en 1908. Stagiaire au Parquet de Liège, il fut suppléant en 1919, substitut en 1921, et premier substitut en 1933. Dur envers lui-même, plaçant par-dessus tout l'accomplissement de sa haute mission sociale, faisant abstraction de ses aises, de ses plaisirs personnels, M. Decerf entendait remplir son devoir, tout son devoir. Il fut le serviteur fidèle de la Loi. Par une longue pratique et par une étude ininterrompue du droit, il en avait acquis une profonde connaissance. Ses avis étaient judicieux et sûrs.

Il se dévoua à la réorganisation de son Parquet, et ses réformes s'avèrent indispensables lorsque le flot des affaires grandit de façon inattendue.

En sa qualité de Président du Comité de Patronage des Enfants moralement abandonnés, il prit une part active à l'œuvre de la Protection de l'Enfance.

M. Decerf était chevalier de l'Ordre de Léopold et officier de l'Ordre de la Couronne.

\* \* \*  
M. Joseph PALET est décédé à Spa en juillet 1946. Après avoir exercé, pendant de nombreuses années, comme avocat à Verviers, M. Palet y fut nommé juge suppléant au Tribunal, et siégea régulièrement. Pendant les hostilités 1914-1918, il fut délégué en qualité de substitut. Il fut nommé en cette qualité en mars 1919, et devint juge peu après. Vers ce moment, il exerça quelques mois les fonctions de substitut de l'Auditeur Militaire. En février 1931, atteint par la limite d'âge, il prit sa retraite et fut autorisé à porter le titre honorifique de ses fonctions.

Il est mort à quatre-vingt-cinq ans. D'un esprit cultivé, bon juriste, M. Palet n'a laissé que de bons souvenirs dans la famille judiciaire.

Il était chevalier de l'Ordre de la Couronne.

\* \* \*

M. Laurent THONON, juge de Paix à Louveigné, est décédé après plus de trente ans de fonctions. Magistrat consciencieux, au courant des mœurs villageoises, il préférait conseiller, concilier, apaiser plutôt que de juger. Il tenait de longues audiences, écoutant avec une patience jamais lassée, et finissait par faire accepter aux parties son bon sens de magistrat compréhensif et compétent. Il avait su comprendre le rôle très spécial et combien utile du vrai juge de Paix.

\* \* \*

M. Julien JAMSIN, juge de Paix à Fléron, avait été juge suppléant à ce tribunal en 1905, et juge effectif en 1908. Il a abandonné son siège, atteint par la limite d'âge, en 1942. Il a présidé, pendant de nombreuses années, le Conseil des Prud'hommes de Fléron. Il se distinguait par la profonde connaissance des gens et des choses de son canton, et une compétence bien connue concernant les choses de la terre. C'était un juge de Paix modèle. Sa vie a été attristée par des deuils cruels. Il n'en a pas moins continué à montrer une parfaite sérénité.

30

Il était chevalier de l'Ordre de Léopold et officier de l'Ordre de la Couronne.

\* \* \*

M. Oscar DEMBLON, notaire, était juge suppléant du canton de Wellin depuis le 29 mai 1919. Il est décédé le 15 février 1946. Il exerçait ses fonctions avec intégrité et bonté. Il jouissait de l'estime générale.

\* \* \*

Il reste un magistrat dont il convient de rappeler la mémoire, sur le sort duquel on n'était pas fixé l'an passé, et dont la vie et la mort honorent grandement toute la magistrature.

M. Léon LEYNEN, né à Hasselt le 23 août 1909, fut nommé juge suppléant au tribunal de cette ville, le 30 juin 1938. Il fut bientôt délégué comme substitut, et fut nommé à ces fonctions le 15 janvier 1942.

C'était un magistrat très actif, très intelligent et doté du sens de la justice. Le Procureur Général Leclercq a dit un jour « que la Magistrature est une vocation. » M. Leynen avait cette vocation. En plus, il se dévouait aux œuvres de bienfaisance, et lorsque, par après, il subit les pires épreuves, il continuait à s'intéresser à ses pauvres. Sous-lieutenant de réserve, il fut, à la guerre, chef provincial du service anglais de renseignements MARC. Il faisait usage d'un appareil d'émission clandestin, et a transmis des renseignements de haute importance.

Arrêté le 29 juin 1943 et transféré à la citadelle de Liège, il y fut brutalisé et martyrisé durant sept semaines. Il fut ensuite transféré à Anvers. Le 8 avril 1944, il fut incarcéré à Groos-Stréltz, en attendant sa comparution devant le tribunal du peuple à Berlin. En novembre 1944, devant l'avance alliée, il fut conduit au camp d'extermination de Groos-Rosen, où il a horriblement souffert. Son courage stoïque lui a valu l'admiration de ses codétenus.

Le 8 février 1945, quand commença la marche en avant des Russes, il était à l'infirmerie du camp, souffrant d'œdème aux jambes et tout à fait à bout.

On ne sait s'il est mort à l'infirmerie du camp, ou s'il a été abattu le 9 février, quand le camp a été transféré à Manthausen.

M. Leynen a rejoint le groupe des magistrats martyrs de notre ressort : il convient donc que son nom reste gravé dans nos cœurs avec ceux de MM. de Winiwarter, Burhin, André, Calmeau, Lucion, Bagnette, Hansof, Burton, Frère, Brouha et Foncoux.

« Ceux qui pieusement sont morts pour la Patrie

» Ont droit qu'à leur cercueil, la foule vienne et prie.

» Parmi les plus beaux noms, leur nom est le plus beau.

» Toute gloire, après d'eux passe et tombe éphémère,

» Et, comme ferait une mère,

» La voix d'un peuple entier les berce en leur tombeau. »

\* \* \*

31

Je remercie, au début de cette année judiciaire, nos collaborateurs, MM. les avocats et MM. les avoués, du concours déférent qu'ils nous prêtent, et dont nous apprécions chaque jour la valeur ; et j'exprime notre vive gratitude aux autorités qui nous ont fait l'honneur d'assister à cette audience.

**POUR LE REGENT, JE REQUIERS QU'IL PLAISE A LA COUR  
REPRENDRE SES TRAVAUX**

John Stuart Mill

# De la liberté

*Traduit de l'anglais  
par Laurence Lenglet  
à partir de la traduction  
de Dupond White*

*Préface  
de Pierre Bouretz*

(1859)

Gallimard

*À la mémoire chère et regrettée de celle qui fut l'inspiratrice et en partie l'auteur du meilleur de mes écrits — à mon amie et à ma femme, dont la passion du vrai et du juste fut mon plus vif encouragement, et l'approbation, ma principale récompense —, je dédie ce livre. Comme tout ce que j'ai écrit depuis de nombreuses années, il lui appartient autant qu'à moi ; mais, dans son état actuel, l'œuvre n'a eu que trop insuffisamment l'avantage inestimable de sa révision, les parties les plus importantes ayant été réservées pour un examen plus averti, dont maintenant elles ne jouiront plus jamais. Si j'étais capable de traduire au monde la moitié seulement des grandes pensées et des nobles sentiments qu'elle a emportés dans la tombe, je deviendrais pour lui le médium porteur d'un bénéfice plus grand que celui qui résultera jamais de tout ce que je pourrai écrire sans l'aiguillon et l'assistance de sa sagesse inégalée.*

Préface de Pierre Bouretz	13
I. <i>Introduction</i>	61
II. <i>De la liberté de pensée et de discussion</i>	83
III. <i>De l'individualité comme l'un des éléments du bien-être</i>	145
IV. <i>Des limites de l'autorité de la société sur l'individu</i>	176
V. <i>Applications</i>	207

*Introduction*

Le sujet de cet essai n'est pas ce qu'on appelle le libre arbitre — doctrine opposée à tort à la prétendue nécessité philosophique —, mais la liberté sociale ou civile : la nature et les limites du pouvoir que la société peut légitimement exercer sur l'individu. Cette question, bien que rarement posée ou théorisée, influence profondément les controverses pratiques de notre époque par sa présence latente et devrait bientôt s'imposer comme la question vitale de l'avenir. En un certain sens, elle divise depuis toujours l'humanité ; aussi est-elle loin d'être neuve. Mais étant donné le niveau de progrès atteint aujourd'hui par les peuples les plus civilisés, elle se présente sous des formes nouvelles et nécessite un traitement différent et plus fondamental.

La lutte entre liberté et autorité est le trait le plus remarquable de ces périodes historiques qui nous sont familières dès l'enfance, comme la Grèce, la Rome antique et l'Angleterre notamment. Mais autrefois, c'était une dispute qui opposait le souverain à ses sujets, ou à certaines



classes de ses sujets. Par liberté, on entendait protection contre la tyrannie des souverains ; gouvernants et gouvernés tenaient alors des positions nécessairement antagonistes. Le pouvoir était aux mains d'un individu, d'une tribu ou d'une caste qui avaient acquis leur autorité soit par héritage, soit par conquête, mais ne la tenait en aucun cas du peuple ; et nul n'osait, ni ne désirait peut-être, contester leur suprématie, quelles que fussent les précautions à prendre contre l'exercice oppressif qu'ils en faisaient. Le pouvoir des gouvernants était ressenti à la fois comme nécessaire et extrêmement dangereux : comme une arme qu'ils pouvaient à loisir retourner et contre leurs sujets et contre leurs ennemis extérieurs. Pour éviter que d'innombrables vautours ne fondent sur les membres les plus faibles de la communauté, il avait bien fallu charger un aigle, plus puissant celui-là, de les tenir en respect. Mais comme le roi des oiseaux n'était pas moins enclin que les charognards inférieurs à fondre sur le troupeau, on vivait perpétuellement dans la crainte de son bec et de ses serres. Aussi le but des patriotes était-il d'imposer des limites, supportables pour la communauté, au pouvoir du gouvernant : c'est cette limitation qu'ils nommaient liberté. Il y avait deux façons d'y parvenir. Tout d'abord, en obtenant la reconnaissance de certaines immunités, appelées libertés ou droits politiques, que le gouvernant ne pouvait transgresser sans manquer à son devoir et déclencher une résistance spécifique ou une rébellion générale, alors tout à fait justifiée. Le second expédient, généralement plus récent, fut l'établis-

sement de freins constitutionnels : le consentement de la communauté — ou d'un corps quelconque censé représenter ses intérêts — devenait la condition nécessaire de certains actes les plus importants du gouvernement. Au premier de ces modes de restriction, les gouvernants de la plupart des pays d'Europe furent plus ou moins contraints de se soumettre. Il n'en fut pas ainsi du second : l'instaurer — ou achever de l'instaurer lorsqu'il n'existait encore que partiellement — devint partout le but à atteindre des amoureux de la liberté. Et tant que l'humanité se contenta de combattre un ennemi par l'autre, et de se laisser diriger par un maître à condition d'être garantie plus ou moins efficacement contre sa tyrannie, elle n'aspira à rien de plus.

Mais dans la marche des affaires humaines vint le temps où les hommes cessèrent de considérer qu'une loi naturelle conférait à leurs gouvernants un pouvoir indépendant, opposé à leurs propres intérêts. Il fallait que les différents magistrats de l'État fussent pour eux des tenants, des délégués, révocables à leur gré. C'était, leur semblait-il, la seule façon de se prémunir complètement contre les abus de pouvoir du gouvernement. Peu à peu, cette revendication — ce besoin nouveau de gouvernants électifs et temporaires — devint l'objet principal des efforts du parti démocratique partout où un tel parti existait et se substitua très largement à l'ancienne volonté de limiter le pouvoir des gouvernants. Tandis qu'on lutta pour placer le pouvoir des gouvernants sous la tutelle des gouvernés, certains se mirent à penser qu'on avait

attaché trop d'importance à la limitation du pouvoir lui-même. C'était une ressource *uniquement* (semblait-il) lorsque les dirigeants avaient des intérêts opposés à ceux du peuple. À présent, ce qu'on voulait, c'était que les dirigeants fussent identifiés au peuple : que leurs intérêts et leur volonté devinssent les intérêts et la volonté de la nation. La nation n'avait nul besoin d'être protégée contre sa propre volonté ; il n'y avait aucun risque qu'elle ne se tyrannisât elle-même. Si les gouvernants étaient effectivement responsables devant elle, promptement révocables par elle, elle serait alors en mesure de leur confier un pouvoir dont elle dicterait elle-même l'usage. Leur pouvoir ne serait plus que celui de la nation, concentré sous une forme propice à son exercice. Cette façon de penser — de sentir peut-être — était répandue dans la dernière génération du libéralisme européen et semble prédominer encore dans sa section continentale. Ceux qui admettent une limite à ce que peut faire un gouvernement, sauf s'il s'agit selon eux d'un gouvernement illégitime, font figure de brillantes exceptions parmi les penseurs politiques du Continent. Et aujourd'hui même, une tendance similaire se serait imposée chez nous si les circonstances qui l'encouragèrent un temps ne s'étaient pas modifiées depuis.

Mais, dans les théories politiques et philosophiques comme chez les personnes, le succès révèle des fautes et des infirmités que l'échec eût peut-être dérobées à l'observation. L'idée que les peuples n'ont pas besoin de limiter leur pouvoir sur eux-mêmes pouvait sembler axiomatique lors-

qu'un gouvernement démocratique n'existait encore que dans nos rêves ou nos livres d'historiens. Mais cette idée ne se laisse pas pour autant amoindrir par les aberrations passagères de la Révolution française dont les plus graves furent le fait d'une minorité usurpatrice et qui, par ailleurs, ne trouvèrent pas de légitimité dans les institutions démocratiques, mais dans une explosion de révolte soudaine et convulsive contre le despotisme aristocratique et monarchique. Cependant, avec le temps, une république démocratique vint occuper une grande partie de la surface de la terre et s'imposa comme l'un des membres les plus puissants de la communauté des nations ; dès lors, le gouvernement électif et responsable devint l'objet de ces observations et de ces critiques qu'on adresse à tout grand fait existant. C'est alors qu'on s'aperçut que des expressions telles que « l'autonomie politique » et « le pouvoir du peuple sur lui-même » n'exprimaient pas un véritable état de choses. Les « gens du peuple » qui exercent le pouvoir ne sont pas toujours les mêmes que ceux sur qui il s'exerce ; et « l'autonomie politique » en question n'est pas le gouvernement de chacun par soi-même, mais celui de chacun par tous les autres. Bien plus, la volonté du peuple signifie en pratique la volonté du plus grand nombre ou de la *partie* la plus active du peuple : de la majorité, ou ceux qui parviennent à s'imposer en tant que majorité. Il est donc *possible* que les « gens du peuple » soient tentés d'opprimer une partie des leurs ; aussi est-ce un abus de pouvoir dont il faut se prémunir au même titre

qu'un autre. C'est pourquoi il demeure primordial de limiter le pouvoir du gouvernement sur les individus, même lorsque les détenteurs du pouvoir sont régulièrement responsables devant la communauté, c'est-à-dire devant son parti le plus fort. Si cette conception est devenue réalité, c'est qu'elle s'est imposée d'elle-même tant à l'intelligence des penseurs qu'aux inclinations de ces classes importantes de la société européenne qui, à tort ou à raison, voient en la démocratie une menace pour leurs intérêts. Ainsi range-t-on aujourd'hui, dans les spéculations politiques, « la tyrannie de la majorité » au nombre de ces maux contre lesquels la société doit se protéger.

De même que les autres tyrannies, la tyrannie de la majorité inspire — et inspire encore généralement — de la crainte d'abord parce qu'elle transparaissait dans les actes des autorités publiques. Mais les gens réfléchis s'aperçurent que, lorsque la société devient le tyran — lorsque la masse en vient à opprimer l'individu — ses moyens de tyranniser ne se limitent pas aux actes qu'elle impose à ses fonctionnaires politiques. La société applique les décisions qu'elle prend. Si elle en prend de mauvaises, si elle veut ce faisant s'ingérer dans des affaires qui ne sont pas de son ressort, elle pratique une tyrannie sociale d'une ampleur nouvelle — différente des formes d'oppression politique qui s'imposent à coups de sanctions pénales — tyrannie qui laisse d'autant moins d'échappatoire qu'elle va jusqu'à se glisser dans les plus petits détails de la vie, asservissant ainsi l'âme elle-même. Se protéger contre la

tyrannie du magistrat ne suffit donc pas. Il faut aussi se protéger contre la tyrannie de l'opinion et du sentiment dominants, contre la tendance de la société à imposer, par d'autres moyens que les sanctions pénales, ses propres idées et ses propres pratiques comme règles de conduite à ceux qui ne seraient pas de son avis. Il faut encore se protéger contre sa tendance à entraver le développement — sinon à empêcher la formation — de toute individualité qui ne serait pas en harmonie avec ses mœurs et à façonner tous les caractères sur un modèle préétabli. Il existe une limite à l'ingérence légitime de l'opinion collective dans l'indépendance individuelle: trouver cette limite — et la défendre contre tout empiètement éventuel — est tout aussi indispensable à la bonne marche des affaires humaines que se protéger contre le despotisme politique.

Mais si cette question n'est guère contestable en théorie, celle de savoir où placer cette limite dans la pratique — trouver le juste milieu entre indépendance individuelle et contrôle social — est un domaine où presque tout reste à explorer. Tout ce qui donne sa valeur à notre existence repose sur les restrictions posées aux actions d'autrui. Il est donc nécessaire d'imposer certaines règles de conduite, par la loi d'abord; puis, pour les nombreuses questions qui ne sont pas de son ressort, par l'opinion. Ce que doivent être ces règles est le problème majeur des sociétés humaines. C'est un problème qui n'a pas encore trouvé de solution véritable. Il n'y a pas deux époques, voire deux pays, qui l'aient tranché de la même façon; et la

solution adoptée par une époque ou un pays donné a toujours été une source d'étonnement pour les autres. Pourtant, l'humanité n'a jamais accordé à ce problème qu'une attention limitée, comme s'il y avait toujours eu consensus sur la question. Les règles qui ont cours dans les différents pays sont si évidentes pour leurs habitants qu'elles semblent naturelles. Cette illusion universelle est un exemple de l'influence magique de l'habitude qui, comme le dit le proverbe, devient non seulement une seconde nature, mais se confond constamment avec la première. La coutume, qui neutralise toute critique éventuelle des règles de conduite que l'humanité s'impose à elle-même, est une arme d'autant plus efficace que nul n'éprouve généralement le besoin de la remettre en question, que ce soit collectivement ou individuellement. Les gens ont pris l'habitude de croire — et ceux qui passent pour des philosophes les ont encouragés dans ce sens — que leur opinion personnelle sur ce genre de questions rendait superflue toute remise en question globale. Dans la pratique, le principe qui détermine leur opinion sur la conduite à adopter provient de l'idée qu'il existe en chacun la même volonté de se comporter en modèle pour son voisin et de se conformer au modèle que représentent ses amis. Personne ne conçoit en effet qu'un choix puisse être le résultat d'une inclination personnelle. En revanche, un avis péremptoire sur la conduite à adopter dans telle ou telle situation, voilà ce qui fait office d'inclination personnelle : que l'on en vienne à expliquer les raisons de ce choix, et l'on constate

qu'il est le plus souvent motivé par l'inclination du plus grand nombre. Cependant, que l'inclination de l'homme ordinaire soit régie par celle du plus grand nombre est pour lui non seulement un critère tout à fait satisfaisant, mais celui qui définit mine toutes ses notions de moralité, de goût ou de convenance, autant de questions qui ne sont pas expressément abordées par sa religion — le critère qui détermine même l'interprétation de sa foi. En conséquence, les opinions des hommes sur ce qui est louable ou blâmable sont le produit de causes multiples — tantôt la raison, tantôt les préjugés ou les superstitions ; souvent la sociabilité, assez fréquemment les penchants antisociaux, l'envie ou la jalousie, l'arrogance ou le mépris ; mais surtout l'ambition ou la peur de perdre : l'intérêt, légitime ou illégitime — autant de causes qui influencent leurs désirs concernant la conduite d'autrui ou toute autre question. Par tout où existe une classe dominante, la moralité du pays émane dans une large mesure des intérêts et du sentiment de supériorité de cette classe. Spartiates et Ilotes, planteurs et esclaves, princes et sujets, nobles et roturiers, hommes et femmes : la morale est d'abord issue des intérêts et des sentiments de classe. Et les sentiments ainsi engendrés agissent à leur tour sur les conceptions morales de la classe dominante dans les relations entre ses membres. En revanche, lorsqu'une classe autrefois dominante perd son influence, ou lorsque cette position dominante devient impopulaire, la morale qui prévaut porte fréquemment l'empreinte d'une vive aversion de toute supério-

rité. L'autre grand principe, imposé par la loi ou l'opinion, qui détermine les règles de conduite en matière d'intolérance et de tolérance est la servilité de l'humanité envers les préférences et aversions supposées de ses maîtres temporels, c'est-à-dire de ses dieux. Quoique essentiellement égoïste, cette servilité n'est pas de l'hypocrisie ; elle provoque d'authentiques sentiments de répulsion, et c'est elle qui pousse les hommes à brûler les magiciens et les hérétiques. Au nombre des influences les plus viles, les intérêts généraux et évidents de la société ont naturellement eu une part — une large part — dans l'orientation des conceptions morales : moins guidées, cependant, par la justification de ces intérêts que par la conséquence des sympathies et des antipathies qui en résultaient. Ce furent ces sympathies et antipathies, qui pourtant n'avaient que peu ou rien à voir avec les intérêts de la société, qui contribuèrent fortement à l'établissement des différentes morales.

Ce furent donc les préférences et les aversions de la société — ou celles de sa classe la plus puissante — qui, grâce à la sanction de la loi et de l'opinion, déterminèrent dans la pratique les règles à observer par tous. Et en général, les avant-gardes intellectuelles ne remirent pas en question cet état de choses, même s'il leur arrivait parfois de faire office d'opposition pour certains points de détail. Elles s'employèrent à réfléchir sur la nature des aversions et des préférences de la société, sans se demander s'il était bon que les individus les considérassent comme des lois. Elles préférèrent s'efforcer de modifier les conceptions sur ces

points de détails auxquels elles s'opposaient plutôt que de faire cause commune pour la défense de la liberté avec l'ensemble des opposants. Seule la question religieuse connut une plus grande envergure en devenant l'objet d'un débat entretenu avec cohérence par l'ensemble de la société, exception faite de quelques individus disséminés. C'est un débat instructif à maints égards, d'autant plus qu'il constitue un exemple des plus frappants de la faillibilité de ce qu'on appelle le sens moral — car l'odium theologicum est, pour le bigot sincère, le fondement le moins équivoque de sa conception morale. Pourtant ceux qui, les premiers, secouèrent le joug de ce qui se prétendait Église universelle étaient en général aussi peu disposés que cette dernière à autoriser la liberté de culte. Mais lorsque la fièvre de la lutte fut retombée, sans donner victoire complète à aucun parti, et que chaque Église ou chaque secte dut se borner à rester en possession du terrain qu'elle occupait déjà, les minorités, constatant qu'elles n'avaient aucune chance de devenir la majorité, se virent contraintes de prier ceux qu'elles ne pouvaient convertir de leur accorder la permission de différer. C'est donc presque exclusivement sur ce terrain-là que les droits de l'individu contre la société ont été établis sur de larges principes, et que la prétention de la société à exercer son autorité sur les dissidents fut ouvertement contestée. Les grands écrivains, auxquels le monde doit ce qu'il possède de liberté religieuse, ont défini la liberté de conscience comme un droit inaliénable ; il était inconcevable pour eux qu'un être humain eût à

rendre compte aux autres de sa croyance religieuse. Cependant l'intolérance est si naturelle à l'espèce humaine pour tout ce qui lui tient réellement à cœur, que la liberté religieuse n'a été mise en application presque nulle part — excepté là où l'indifférence religieuse, qui n'aime guère voir sa paix troublée par des querelles théologiques, venait peser dans la balance. Dans l'esprit de la plupart des croyants — et cela même dans les pays les plus tolérants — la tolérance est un devoir qui n'est admis qu'avec des réserves tacites. L'un souffrira le désaccord en matière de gouvernement ecclésiastique, mais non de dogme ; l'autre tolérera tout le monde, hormis les papistes et les unitariens ; un autre encore, tous ceux qui croient en la religion révélée ; et une minorité poussera la charité un peu plus loin, mais jamais au point de revenir sur la croyance en un dieu unique et en une vie future. Partout où le sentiment de la majorité est encore authentique et intense, on s'aperçoit que ses prétentions à se faire obéir n'ont guère diminué. Si, en Angleterre — étant donné les circonstances particulières de notre histoire politique — le joug de l'opinion demeure pesant, celui de la loi est plus léger que dans la plupart des pays d'Europe ; on est très jaloux de préserver la vie privée face à l'interférence directe du pouvoir législatif ou exécutif, et cela non pas tant par souci de l'indépendance de l'individu que par habitude : l'habitude toujours persistante de considérer le gouvernement comme un intérêt opposé à celui du public. La majorité n'a pas encore compris que le pouvoir du gouvernement est son propre pouvoir,

ni que les opinions du gouvernement sont les siennes propres : lorsqu'elle y parviendra, la liberté individuelle sera probablement exposée à l'invasion du gouvernement, autant qu'elle l'est déjà à celle de l'opinion publique. Mais pour l'instant, il existe une somme considérable de sentiments prêts à se soulever contre toute tentative de la loi pour contrôler les individus dans des domaines qui jusque-là n'étaient pas de son ressort, mais cela sans guère s'interroger sur ce qui fait partie ou non de la sphère légitime du contrôle officiel. Si bien que ces sentiments, hautement salutaires en soi, sont peut-être tout aussi souvent appliqués à tort qu'à raison. De fait, il n'existe aucun principe reconnu qui détermine dans la pratique les cas où l'intervention de l'État est justifiée ou non. On en décide selon ses préférences personnelles. Certains — partout où ils voient du bien à faire ou un mal à réparer — voudraient inciter le gouvernement à entreprendre cette tâche, tandis que d'autres préférèrent subir toute espèce de préjudices sociaux plutôt que de risquer d'élargir les attributions du gouvernement dans le domaine des intérêts humains. Dès que surgit un problème particulier, les hommes se rangent d'un côté ou de l'autre suivant l'orientation générale de leurs sentiments, suivant le degré d'intérêt qu'ils accordent à la chose en question qu'on propose d'ajouter à la compétence du gouvernement, ou encore suivant leur certitude que le gouvernement agit toujours, ou jamais, comme ils le souhaitent. Mais c'est très rarement une opinion mûrement réfléchie sur la nature des attributions du gouver-

nement qui les pousse à agir. Le résultat de cette absence de règle ou de principe, me semble-t-il, est qu'aujourd'hui un parti a aussi souvent tort que l'autre ; l'intervention du gouvernement est aussi souvent invoquée à tort que condamnée à tort.

L'objet de cet essai est de poser un principe très simple, fondé à régler absolument les rapports de la société et de l'individu dans tout ce qui est contrainte ou contrôle, que les moyens utilisés soient la force physique par le biais de sanctions pénales ou la contrainte morale exercée par l'opinion publique. Ce principe veut que les hommes ne soient autorisés, individuellement ou collectivement, à entraver la liberté d'action de quiconque que pour assurer leur propre protection. La seule raison légitime que puisse avoir une communauté pour user de la force contre un de ses membres est de l'empêcher de nuire aux autres. Contraindre quiconque pour son propre bien physique ou moral, ne constitue pas une justification suffisante. Un homme ne peut pas être légitimement contraint d'agir ou de s'abstenir sous prétexte que ce serait meilleur pour lui, que cela le rendrait plus heureux ou que, dans l'opinion des autres, agir ainsi serait sage ou même juste. Ce sont certes de bonnes raisons pour lui faire des remontrances, le raisonner, le persuader ou le supplier, mais non pour le contraindre ou lui causer du tort s'il agit autrement. La contrainte ne se justifie que lorsque la conduite dont on désire détourner cet homme risque de nuire à quelqu'un d'autre. Le seul aspect de la conduite d'un individu qui soit du ressort de la société est celui qui concerne les

autres. Mais pour ce qui ne concerne que lui, son indépendance est, de droit, absolue. Sur lui-même, sur son corps et son esprit, l'individu est souverain.

Il n'est peut-être guère nécessaire de préciser que cette doctrine n'entend s'appliquer qu'aux êtres humains dans la maturité de leurs facultés. Nous ne parlerons pas ici des enfants, ni des adolescents des deux sexes en dessous de l'âge de la majorité fixé par la loi. Ceux qui sont encore dépendants des soins d'autrui doivent être protégés contre leurs propres actions aussi bien que contre les risques extérieurs. C'est pour cette même raison que nous laisserons de côté ces âges arriérés de la société où l'espèce elle-même pouvait sembler dans son enfance. Les toutes premières difficultés qui se dressent sur le chemin du progrès spontané sont si considérables, qu'on a rarement le choix des moyens pour les surmonter ; aussi un souverain progressiste peut-il se permettre d'utiliser n'importe quel expédient pour atteindre un but, autrement inaccessible. Le despotisme est un mode de gouvernement légitime quand on a affaire à des barbares, pourvu que le but vise à leur avancement et que les moyens se justifient par la réalisation effective de ce but. La liberté, comme principe, ne peut s'appliquer à un état de chose antérieur à l'époque où l'humanité devient capable de s'améliorer par la libre discussion entre individus égaux. Avant ce stade, il n'existe pour les hommes que l'obéissance aveugle à un Akbar ou à un Charlemagne, s'ils ont la bonne fortune d'en trouver un. Mais dès que l'humanité

devient capable de se guider sur la voie du progrès grâce à la conviction ou la persuasion (c'est depuis longtemps le cas des nations qui nous intéressent ici), la contrainte — exercée directement ou en répression par le biais de sanctions pénales — ne peut plus être admise comme un moyen de guider les hommes vers leur propre bien : elle se justifie uniquement dès lors qu'il s'agit de la sécurité des autres.

Il convient de remarquer que je renonce à tout avantage que je pourrais tirer au cours de mon argumentation de l'idée d'un droit abstrait, indépendant de l'utilité. Je considère l'utilité comme le critère absolu dans toutes les questions éthiques ; mais ici l'utilité doit être prise dans son sens le plus large : se fonder sur les intérêts permanents de l'homme en tant qu'être susceptible de progrès. Je soutiens que ces intérêts autorisent la sujétion de la spontanéité individuelle à un contrôle extérieur uniquement pour les actions de chacun qui touchent l'intérêt d'autrui. Si un homme commet un acte nuisible pour les autres, c'est là la raison première de le punir, soit par la loi, soit par la réprobation générale, dans les cas où des sanctions pénales s'avéreraient risquées. Il existe également bon nombre d'actes positifs pour le bien des autres qu'un homme peut être légitimement contraint d'accomplir — comme de témoigner devant un tribunal, de participer pleinement à la défense commune ou à toute œuvre collective nécessaire aux intérêts de la société dont il reçoit protection, et enfin d'accomplir des actes de bienfaisance individuelle (sauver la vie de son sem-

blable ou s'interposer pour protéger les faibles des mauvais traitements par exemple). Un homme peut en effet être rendu responsable devant la société s'il a manqué d'accomplir de tels actes lorsque tel était son devoir. Une personne peut nuire aux autres non seulement par ses actions, mais aussi par son inaction, et dans les deux cas, elle est responsable envers eux du dommage causé. Il est vrai que dans le second cas, la contrainte doit être exercée avec beaucoup plus de prudence que dans le premier. Rendre quelqu'un responsable du mal qu'il fait aux autres, c'est la règle ; le rendre responsable de n'avoir pas empêché un mal, c'est, comparativement, l'exception. Cependant, nombreux sont les cas suffisamment clairs et graves qui justifient cette exception. En tout ce qui concerne ses relations avec autrui, l'individu est *de jure* responsable envers ceux dont les intérêts sont engagés, et si nécessaire, envers la société en tant que leur protectrice. Il y a souvent de bonnes raisons pour ne pas lui infliger cette responsabilité, mais ces raisons restent à déterminer selon les cas : soit qu'il s'agisse d'un cas où l'individu a des chances de mieux se comporter livré à sa propre discrétion que contrôlé d'aucune façon par la société, soit qu'une tentative de contrôle causerait davantage de mal que celui qu'elle entend prévenir. Lorsque de telles raisons empêchent de sanctionner la responsabilité, la conscience de l'agent lui-même devrait prendre la place du juge absent afin de protéger les intérêts d'autrui qui ne jouissent d'aucune protection extérieure ; l'agent en question devrait se juger



d'autant plus sévèrement que le cas ne le soumet pas au jugement de ses semblables.

Mais il y a une sphère d'action dans laquelle la société, en tant que distincte de l'individu, n'a tout au plus qu'un intérêt indirect, à savoir cette partie de la conduite d'une personne qui n'affecte qu'elle-même ou qui, si elle en affecte d'autres, c'est alors qu'ils y ont consenti et participé librement, volontairement et en toute connaissance de cause. Quand je dis « elle-même », j'entends ce qui la touche directement et prioritairement ; car tout ce qui affecte une personne peut en affecter d'autres par son intermédiaire ; et l'objection qui se fonde sur cette éventualité fera l'objet de nos réflexions ultérieures. Voilà donc la région propre de la liberté humaine. Elle comprend d'abord le domaine intime de la conscience qui nécessite la liberté de conscience au sens le plus large : liberté de penser et de sentir, liberté absolue d'opinions et de sentiments sur tous les sujets, pratiques ou spéculatifs, scientifiques, moraux ou théologiques. La liberté d'exprimer et de publier des opinions peut sembler soumise à un principe différent, puisqu'elle appartient à cette partie de conduite de l'individu qui concerne autrui ; mais comme elle est presque aussi importante que la liberté de penser elle-même, et qu'elle repose dans une large mesure sur les mêmes raisons, ces deux libertés sont pratiquement indissociables. C'est par ailleurs un principe qui requiert la liberté des goûts et des occupations, la liberté de tracer le plan de notre vie suivant notre caractère, d'agir à notre guise et risquer toutes les conséquences qui

en résulteront, et cela sans en être empêché par nos semblables tant que nous ne leur nuisons pas, même s'ils trouvaient notre conduite insensée, perverse ou mauvaise. En dernier lieu, c'est de cette liberté propre à chaque individu que résulte, dans les mêmes limites, la liberté d'association entre individus : la liberté de s'unir dans n'importe quel but, à condition qu'il soit inoffensif pour autrui, que les associés soient majeurs et qu'il n'y ait eu dans leur enrôlement ni contrainte ni tromperie.

Une société — quelle que soit la forme de son gouvernement — n'est pas libre, à moins de respecter globalement ces libertés ; et aucune n'est complètement libre si elles n'y sont pas absolues et sans réserves. La seule liberté digne de ce nom est de travailler à notre propre avancement à notre gré, aussi longtemps que nous ne cherchons pas à priver les autres du leur ou à entraver leurs efforts pour l'obtenir. Chacun est le gardien naturel de sa propre santé aussi bien physique que mentale et spirituelle. L'humanité gagnera davantage à laisser chaque homme vivre comme bon lui semble qu'à le contraindre à vivre comme bon semble aux autres.

Quoique cette doctrine soit loin d'être neuve et que pour certains elle puisse avoir l'air d'un truisme, il n'y en a pas de plus directement opposée à l'opinion et à la pratique existantes. La société s'est tout autant appliquée (selon ses lumières) à forcer ses membres à se conformer à ses notions de perfection personnelle qu'à ses notions de perfection sociale. Les anciennes répu-

bliques s'arrogeaient le droit — et les philosophes de l'Antiquité les y encourageaient — de mettre tous les aspects de la vie privée aux règles de l'autorité publique, sous prétexte que l'État prenait grand intérêt à la discipline physique et morale de ses citoyens. Cette manière de penser pouvait être envisagée dans de petites républiques entourées d'ennemis puissants et constamment à la merci d'une attaque extérieure ou de troubles intérieurs ; le moindre relâchement de leur vigilance et de leur maîtrise de soi leur eût été facilement fatal, de sorte qu'elles ne pouvaient se permettre d'attendre les effets salutaires et permanents de la liberté. Dans le monde moderne, la dimension des communautés politiques, et surtout la séparation des autorités spirituelle et temporelle (qui a placé la direction des consciences dans d'autres mains que celles qui contrôlaient ses affaires temporelles) empêcha une telle interférence de la loi dans les détails de la vie privée. Du même coup, c'est avec davantage de rigueur qu'on a utilisé les armes de la répression contre toute divergence par rapport à la morale régnante dans la vie privée ; car la religion — le constituant le plus puissant du sentiment moral — a presque de tous temps été gouvernée, soit par l'ambition d'une hiérarchie aspirant à contrôler tous les aspects de la conduite humaine, soit par l'esprit du puritanisme. Et certains de ces réformateurs modernes qui se sont le plus violemment opposés aux religions du passé n'ont en aucune façon contesté aux Églises et aux sectes le droit de domination spirituelle qu'elles affirmaient : M. Comte,

en particulier, dont le système social, tel qu'il l'expose dans son *Système de politique positive*, vise à établir (plutôt, il est vrai, par des moyens moraux que légaux) un despotisme de la société sur l'individu qui dépasse tout ce qu'ont pu imaginer les plus rigides partisans de la discipline parmi les philosophes de l'Antiquité.

Hormis ce type de doctrines propres à un penseur particulier, il y a aussi dans le monde une forte et croissante tendance à étendre indûment le pouvoir de la société sur l'individu, et cela autant par la force de l'opinion que par celle de la législation. Or, comme tous les changements qui surviennent dans le monde ont généralement pour effet de renforcer la société au détriment de l'individu, cet empiétement n'est pas de ces maux qui tendent à disparaître, mais de ceux qui au contraire vont en s'amplifiant. La disposition des hommes, tant dirigeants que concitoyens, à imposer aux autres leurs propres opinions et préférences comme règles de conduite est fortement soutenue par des sentiments — les meilleurs comme les pires — inhérents à la nature humaine ; au point que seul un affaiblissement de son pouvoir pourrait la contenir. Mais puisque ce pouvoir ne va pas déclinant mais croissant, il faut donc, dans la situation actuelle du monde — à moins qu'un mur de convictions morales ne vienne se dresser contre le mal — se résigner à le voir augmenter.

Pour les besoins de l'argument, au lieu d'aborder sur-le-champ la thèse générale, nous nous limiterons en premier lieu à une seule de ses

branches, sur laquelle les opinions courantes s'accordent à reconnaître — sinon entièrement, du moins jusqu'à un certain point — le principe exposé ici. Cette branche a trait à la liberté de pensée, laquelle est indissociablement liée à la liberté de parler et d'écrire. Bien que ces libertés constituent dans une large mesure la morale politique de tous les pays qui professent la tolérance religieuse et les libres institutions, leurs fondements tant philosophiques que pratiques ne sont peut-être pas — contrairement à ce qu'on pourrait croire — aussi familiers au public, voire parfaitement évalués par les chefs de file de l'opinion. Compris dans leur ensemble, ces fondements deviennent plus largement applicables que lorsqu'ils sont morcelés, et un examen approfondi de cet aspect du problème sera la meilleure introduction au reste. C'est pourquoi ceux qui ne trouveront rien de nouveau dans ce que je vais dire voudront bien, je l'espère, m'excuser si je m'aventure à discuter une fois de plus un sujet si souvent débattu depuis maintenant trois siècles.

## CHAPITRE II

### *De la liberté de pensée et de discussion*

Il est à espérer que le temps où il aurait fallu défendre la « liberté de presse » comme l'une des sécurités contre un gouvernement corrompu ou tyrannique est révolu. On peut supposer qu'il est aujourd'hui inutile de défendre l'idée selon laquelle un législatif ou un exécutif dont les intérêts ne seraient pas identifiés à ceux du peuple n'est pas autorisé à lui prescrire des opinions ni à déterminer pour lui les doctrines et les arguments à entendre. D'ailleurs, les philosophes qui m'ont précédé ont déjà si souvent et triomphalement mis en évidence cet aspect du problème que point n'est besoin d'y insister ici. Quoique la loi anglaise sur la presse soit aussi servile de nos jours qu'au temps des Tudor, il n'y a guère de risque qu'elle fasse office d'outil de répression contre la discussion politique, sinon dans un moment de panique passagère où la crainte fait perdre la tête aux ministres et aux juges<sup>1</sup>. Et généralement, il n'est

1. Ces mots étaient à peine écrits lorsque, comme pour leur donner un démenti solennel, survinrent en 1858 les poursuites du gouvernement contre la presse. Cette intervention malavisée dans la

pas à craindre dans un pays constitutionnel que le gouvernement, qu'il soit ou non entièrement respectable envers le peuple, cherche souvent à contrôler l'expression de l'opinion, excepté lorsque, en agissant ainsi, il se fait l'organe de l'intolérance générale du public. Supposons donc que le gouvernement ne fasse qu'un avec le peuple et ne songe jamais à exercer aucun pouvoir de coercition, à moins d'être en accord avec ce qu'il estime être la voix du peuple. Mais je refuse au peuple le droit d'exercer une telle coercition, que ce soit de lui-même ou par l'intermédiaire de son

discussion publique ne m'a pas entraîné à changer un seul mot au texte ; elle n'a pas davantage affaibli ma conviction que, les moments de panique exceptés, l'ère des sanctions à l'encontre de la discussion politique était révolue dans notre pays. Car d'abord on ne persista pas dans les poursuites et secondement, ce ne furent jamais à proprement parler des poursuites politiques. L'offense reprochée n'était pas d'avoir critiqué les instructions, les actes ou les personnes des gouvernants, mais d'avoir propagé une doctrine estimée immorale : la légitimité du tyrannicide.

Si les arguments du présent chapitre ont quelque validité, c'est qu'il devrait y avoir la pleine liberté de professer et de discuter en tant que conviction éthique, n'importe quelle doctrine, aussi immorale puisse-t-elle sembler. Il serait donc inapproprié et déplacé d'examiner ici si la doctrine du tyrannicide mérite bien ce qualificatif. Je me contenterai de dire que cette question fait depuis tous les jours partie des débats moraux et qu'un citoyen qui abat un criminel s'élève ce faisant au-dessus de la loi et se place hors de portée des châtimens et des contrôles légaux. Cette action est reconnue par des nations entières et par certains hommes, les meilleurs et les plus sages, non comme un crime, mais comme un acte d'extrême vertu. En tout cas, bon ou mauvais, le tyrannicide n'est pas de l'ordre de l'assassinat, mais de la guerre civile. En tant que tel, je considère que l'instigation au tyrannicide, dans un cas précis, peut donner lieu à un châtiment approprié, mais cela seulement s'il est suivi de l'acte proprement dit ou si un lien vraisemblable entre l'acte et l'instigation peut être établi. Mais dans ce cas, seul le gouvernement attaqué lui-même — et non un gouvernement étranger — peut légitimement, pour se défendre, punir les attaques contre sa propre existence.

gouvernement, car ce pouvoir est illégitime. Le meilleur gouvernement n'y a pas davantage de droit que le pire : un tel pouvoir est aussi nuisible, si ce n'est plus, lorsqu'il s'exerce en accord avec l'opinion publique qu'en opposition avec elle. Si tous les hommes moins un partageaient la même opinion, ils n'en auraient pas pour autant le droit d'imposer silence à cette personne, pas plus que celle-ci, d'imposer silence aux hommes si elle en avait le pouvoir. Si une opinion n'était qu'une possession personnelle, sans valeur pour d'autres que son possesseur ; si d'être gêné dans la jouissance de cette possession n'était qu'un dommage privé, il y aurait une différence à ce que ce dommage fût infligé à peu ou à beaucoup de personnes. Mais ce qu'il y a de particulièrement néfaste à imposer silence à l'expression d'une opinion, c'est que cela revient à voler l'humanité : tant la postérité que la génération présente, les détracteurs de cette opinion davantage encore que ses détracteurs. Si l'opinion est juste, on les prive de l'occasion d'échanger l'erreur pour la vérité ; si elle est fautive, ils perdent un bénéfice presque aussi considérable : une perception plus claire et une impression plus vive de la vérité que produit sa confrontation avec l'erreur.

Il est nécessaire de considérer séparément ces deux hypothèses, à chacune desquelles correspond une branche distincte de l'argument. On ne peut jamais être sûr que l'opinion qu'on s'efforce d'étouffer est fautive ; et si nous l'étions, ce serait encore un mal.

Premièrement, il se peut que l'opinion qu'on

A

cherche à supprimer soit vraie : ceux qui désirent la supprimer en contestent naturellement la vérité, mais ils ne sont pas infaillibles. Il n'est pas en leur pouvoir de trancher la question pour l'humanité entière, ni de retirer à d'autres qu'eux les moyens de juger. Refuser d'entendre une opinion sous prétexte qu'ils sont sûrs de sa fausseté, c'est présumer que leur certitude est la certitude absolue. Étouffer une discussion, c'est s'arroger l'infailibilité. Cet argument commun suffira à la condamnation de ce procédé, car tout commun qu'il soit, il n'en est pas plus mauvais.

Malheureusement pour le bon sens des hommes, le fait de leur faillibilité est loin de garder dans leur jugement pratique le poids qu'ils lui accordent en théorie. En effet, bien que chacun se sache faillible, peu sont ceux qui jugent nécessaire de se prémunir contre cette faillibilité, ou d'admettre qu'une opinion dont ils se sentent très sûrs puisse être un exemple de cette erreur. Les princes absolus, ou quiconque accoutumé à une déférence illimitée, éprouvent ordinairement cette entière confiance en leurs propres opinions sur presque tous les sujets. Les hommes les plus heureusement placés qui voient parfois leurs opinions disputées, et qui ne sont pas complètement inaccoutumés à être corrigés lorsqu'ils ont tort, n'accordent cette même confiance illimitée qu'aux opinions qu'ils partagent avec leur entourage, ou avec ceux envers qui ils défèrent habituellement ; car moins un homme fait confiance à son jugement solitaire, plus il s'en remet implicitement à l'infailibilité « du monde » en général. Et le monde, pour

chaque individu, signifie la partie du monde avec laquelle il est en contact : son parti, sa secte, son Église, sa classe sociale. En comparaison, on trouvera à un homme l'esprit large et libéral s'il étend le terme de « monde » à son pays ou son époque. Et sa foi dans cette autorité collective ne sera nullement ébranlée quoiqu'il sache que d'autres siècles, d'autres pays, d'autres sectes, d'autres Églises, d'autres partis ont pensé et pensent encore exactement le contraire. Il délègue à son propre monde la responsabilité d'avoir raison face aux mondes dissidents des autres hommes, et jamais il ne s'inquiète de ce que c'est un pur hasard qui a décidé lequel de ces nombreux mondes serait l'objet de sa confiance, et de ce que les causes qui font de lui un anglican à Londres sont les mêmes qui en auraient fait un bouddhiste ou confucianiste à Pékin. Cependant il est évident, comme pourraient le prouver une infinité d'exemples, que les époques ne sont pas plus infaillibles que les individus, chaque époque ayant professé nombre d'opinions que les époques suivantes ont estimées non seulement fausses, mais absurdes. De même il est certain que nombre d'opinions aujourd'hui répandues seront rejetées par les époques futures, comme l'époque actuelle rejette nombre d'opinions autrefois répandues.

Cet argument suscitera probablement une objection de la forme suivante : interdire la propagation de l'erreur n'est effectivement pas davan- tage une garantie d'infailibilité que n'importe quel acte accompli par l'autorité publique selon son propre jugement et sous sa propre responsabi-

lité, mais le jugement est donné aux hommes pour qu'ils s'en servent. Pour autant faut-il défendre purement et simplement aux hommes de s'en servir sous prétexte qu'ils risquent d'en faire mauvais usage ? En interdisant ce qu'ils estiment pernicious, ils ne prétendent pas être exempts d'erreurs : ils ne font que remplir leur devoir d'agir selon leur conscience et leur conviction, malgré leur faillibilité. Si nous ne devons jamais agir selon nos opinions de peur qu'elles ne soient fausses, ce serait négliger à la fois tous nos intérêts et nos devoirs. Une opinion qui s'applique à toute conduite en général ne saurait être une objection valable à aucune conduite en particulier. C'est le devoir du gouvernement, et des individus, de se former les opinions les plus justes qu'ils peuvent, de se les former avec soin, sans jamais les imposer aux autres à moins d'être tout à fait sûrs d'avoir raison. Mais quand ils en sont sûrs (diront les raisonneurs), ce n'est point la conscience, mais la couardise qui les retient de laisser se diffuser certaines doctrines qu'honnêtement ils estiment dangereuses pour le bien-être de l'humanité, soit dans cette vie, soit dans l'autre ; et cela, parce que d'autres peuples en des temps moins éclairés ont réprimé des opinions qu'on croit justes aujourd'hui. Gardons-nous, dira-t-on, de refaire la même erreur. Mais gouvernements et nations ont commis des erreurs dans d'autres domaines dont on ne nie pas qu'ils soient du ressort de l'autorité publique : ils ont levé de mauvais impôts, mené des guerres injustes. Est-ce une raison pour ne plus lever d'impôts ou pour ne plus

faire de guerres, en dépit des provocations ? Les hommes et les gouvernements doivent agir du mieux qu'ils peuvent. Il n'existe pas de certitude absolue, mais il y en a assez pour les besoins de la vie. Nous pouvons et devons présumer juste notre opinion, suffisamment pour diriger notre conduite ; et ce n'est présumer rien de plus que d'empêcher les mauvaises gens de pervertir la société en propageant des opinions que nous jugeons fausses et pernicioses.

Je réponds que c'est présumer bien davantage. Il existe une différence extrême entre présumer vraie une opinion qui a survécu à toutes les réfutations et présumer sa vérité afin de ne pas en permettre la réfutation. La liberté complète de contredire et de réfuter notre opinion est la condition même qui nous permet de présumer sa vérité en vue d'agir : c'est là la seule façon rationnelle donnée à un être doué de facultés humaines de s'assurer qu'il est dans le vrai.

Quand nous considérons soit l'histoire de l'opinion, soit le cours ordinaire de la vie humaine, à quoi attribuer que l'une et l'autre ne soient pas pires ? Certes pas à la force propre de l'intelligence humaine ; car, pour toute question délicate, une personne sur cent sera capable de trancher ; et encore, la capacité de cette unique personne n'est que relative. Car la majorité des grands hommes des générations passées a soutenu maintes opinions aujourd'hui tenues pour erronées et fait et approuvé nombre de choses que nul ne justifie plus aujourd'hui. Comment se fait-il alors qu'il y ait globalement prépondérance d'opi-

nions et de conduites rationnelles dans l'humanité ? Si prépondérance il y a — et sans elle, les affaires humaines seraient et eussent toujours été dans un état presque désespéré — elle le doit à une qualité de l'esprit humain, à la source de tout ce qu'il y a de respectable en l'homme en tant qu'être intellectuel et moral, à savoir que ses erreurs sont rectifiables. Par la discussion et l'expérience — mais non par la seule expérience — il est capable de corriger ses erreurs : la discussion est nécessaire pour montrer comment interpréter l'expérience. Fausse opinions et fausses pratiques cèdent graduellement devant le fait et l'argument ; mais pour produire quelque effet sur l'esprit, ces faits et arguments doivent lui être présentés. Rares sont les faits qui parlent d'eux-mêmes, sans commentaire qui fasse ressortir leur signification. Il s'ensuit que toute la force et la valeur de l'esprit humain — puisqu'il dépend de cette faculté d'être rectifié quand il s'égaré — n'est vraiment fiable que si tous les moyens pour le rectifier sont à portée de main. Le jugement d'un homme s'avère-t-il digne de confiance, c'est qu'il a su demeurer ouvert aux critiques sur ses opinions et sa conduite ; c'est qu'il a pris l'habitude d'écouter tout ce qu'on disait contre lui, d'en profiter autant qu'il était nécessaire et de s'exposer à lui-même — et parfois aux autres — la fausseté de ce qui était faux : c'est qu'il a senti que la seule façon pour un homme d'accéder à la connaissance exhaustive d'un sujet est d'écouter ce qu'en disent des personnes d'opinions variées et comment l'envisagent différentes formes

d'esprit. Jamais homme sage n'acquiesce sa sagesse autrement ; et la nature de l'intelligence humaine est telle qu'elle ne peut l'acquiescer autrement. Loin de susciter doute et hésitation lors de la mise en pratique, s'habituer à corriger et compléter systématiquement son opinion en la comparant à celle des autres est la seule garantie qui la rende digne de confiance. En effet l'homme sage — pour connaître manifestement tout ce qui se peut dire contre lui, pour défendre sa position contre tous les contradicteurs, pour savoir que loin d'éviter les objections et les difficultés, il les a recherchées et n'a négligé aucune lumière susceptible d'éclairer tous les aspects du sujet — l'homme sage a le droit de penser que son jugement vaut mieux que celui d'un autre ou d'une multitude qui n'ont pas suivi le même processus.

Ce n'est pas trop exiger que d'imposer à ce qu'on appelle le public — ce mélange hétéroclite d'une minorité de sages et d'une majorité de sots — de se soumettre à ce que les hommes les plus sages — ceux qui peuvent le plus prétendre à la fiabilité de leur jugement — estiment nécessaire pour garantir leur jugement. La plus intolérante des Églises, l'Église catholique romaine, admet et écoute patiemment, même lors de la canonisation d'un saint, un « avocat du diable ». Les plus saints des hommes ne sauraient être admis aux honneurs posthumes avant que tout ce que le diable peut dire contre eux ne soit connu et pesé. S'il était interdit de remettre en question la philosophie newtonienne, l'humanité ne pourrait aujourd'hui la tenir pour vraie en toute certitude. Les

croyances pour lesquelles nous avons le plus de garantie n'ont pas d'autre sauvegarde qu'une invitation constante au monde entier de les prouver non fondées. Si le défi n'est pas relevé — ou s'il est relevé et que la tentative échoue — nous demeurons assez éloignés de la certitude, mais nous aurons fait de notre mieux dans l'état actuel de la raison humaine : nous n'aurons rien négligé pour donner à la vérité une chance de nous atteindre. Les lices restant ouvertes, nous pouvons espérer que s'il existe une meilleure vérité, elle sera découverte lorsque l'esprit humain sera capable de la recevoir. Entre-temps, nous pouvons être sûrs que notre époque a approché la vérité d'aussi près que possible. Voilà toute la certitude à laquelle peut prétendre un être faillible, et la seule manière d'y parvenir.

Il est étonnant que les hommes admettent la validité des arguments en faveur de la libre discussion, mais qu'ils objectent dès qu'il s'agit de les « pousser jusqu'au bout », et cela sans voir que si ces raisons ne sont pas bonnes pour un cas extrême, c'est qu'elles ne valent rien. Il est étonnant qu'ils s'imaginent s'attribuer l'infailibilité en reconnaissant la nécessité de la libre discussion sur tous les sujets ouverts *au doute*, mais pensent également que certaines doctrines ou principes particuliers devraient échapper à la remise en question sous prétexte que leur certitude est prouvée, ou plutôt *qu'ils sont certains*, de leur certitude. Qualifier une proposition de certaine tant qu'il existe un être qui nierait cette certitude s'il en avait la permission alors qu'il est

privé de celle-ci, c'est nous présumer — nous et ceux qui sont d'accord avec nous — les garants de la certitude, garants qui de surcroît pourraient se dispenser d'entendre la partie adverse.

Dans notre époque — qu'on a décrite comme « privée de foi, mais terrifiée devant le scepticisme » — où les gens se sentent sûrs non pas tant de la vérité de leurs opinions que de leur nécessité, les droits d'une opinion à demeurer protégée contre l'attaque publique se fondent moins sur sa vérité que sur son importance pour la société. Il y a, dit-on, certaines croyances si utiles, voire si indispensables au bien-être qu'il est du devoir des gouvernements de les défendre, au même titre que d'autres intérêts de la société. Devant une telle situation de nécessité, devant un cas s'inscrivant aussi évidemment dans leur devoir, assure-t-on, un peu moins d'infailibilité suffirait pour justifier, voire obliger, les gouvernements à agir selon leur propre opinion, confirmée par l'opinion générale de l'humanité. On avance aussi souvent — et on le pense plus souvent encore — que seuls les méchants désireraient affaiblir ces croyances salutaires ; aussi n'y a-t-il rien de mal à interdire ce qu'eux seuls voudraient faire. Cette manière de penser, en justifiant les restrictions sur la discussion, fait de ce problème non plus une question de vérité, mais d'utilité des doctrines ; et on se flatte ce faisant d'échapper à l'accusation de garant infailible des opinions. Mais ceux qui se satisfont à si bon compte ne s'aperçoivent pas que la prétention à l'infailibilité est simplement déplacée. L'utilité même d'une opinion est affaire d'opi-



nion : elle est un objet de dispute ouvert à la discussion, et qui l'exige autant que l'opinion elle-même. Il faudra un garant infaillible des opinions tant pour décider qu'une opinion est nuisible que pour décider qu'elle est fautive, à moins que l'opinion ainsi condamnée n'ait toute latitude pour se défendre. Il ne convient donc pas de dire qu'on permet à un hérétique de soutenir l'utilité ou le caractère inoffensif de son opinion si on lui défend d'en soutenir la vérité. La vérité d'une opinion fait partie de son utilité. Lorsque nous voulons savoir s'il est souhaitable qu'une proposition soit par tagée, est-il possible d'exclure la question de savoir si oui ou non elle est vraie ? Dans l'opinion, non des méchants mais des meilleurs des hommes, nulle croyance contraire à la vérité ne peut être réellement utile : pouvez-vous empêcher de tels hommes d'avancer cet argument quand on les accuse de s'opposer à l'utilité prétendue d'une doctrine qu'ils estiment fautive par ailleurs ? Ceux qui défendent les opinions reçues ne manquent jamais de tirer tous les avantages possibles de cette excuse : jamais on ne les voit, eux, traiter de la question de l'utilité comme si on pouvait l'abs traire complètement de celle de la vérité. Au contraire, c'est avant tout parce que leur doctrine est « la vérité » qu'ils estiment si indispensable de la connaître ou d'y croire. Il ne peut y avoir de discussion loyale sur la question de l'utilité quand un seul des deux partis peut se permettre d'avancer un argument aussi vital. Et en fait, lorsque la loi ou le sentiment public ne permettent pas de remettre en question la vérité d'une opinion, ils

tolèrent tout aussi peu un déni de son utilité. Ce qu'ils permettent, tout au plus, c'est une atténuation de sa nécessité absolue ou de la faute indéniable qu'il y aurait à la rejeter.

Afin de mieux illustrer tout le mal qu'il y a à refuser d'écouter des opinions parce que nous les avons condamnées d'avance dans notre propre jugement, il convient d'ancre la discussion sur un cas concret. Je choisirai de préférence les cas qui me sont le moins favorables, ceux dans lesquels les arguments contre la liberté d'opinion — tant du côté de la vérité que de l'utilité — sont estimés les plus forts. Supposons que les opinions contestées soient la croyance en un Dieu et en une vie future, ou n'importe laquelle des doctrines morales communément reçues. Livrer bataille sur un tel terrain, c'est donner grand avantage à un adversaire de mauvaise foi, car il dira sûrement (et bien d'autres qui ne voudraient pas faire montre de mauvaise foi se le diront intérieurement avec lui) : sont-ce là les doctrines que vous n'estimez pas suffisamment certaines pour être protégées par la loi ? La croyance en un Dieu est-elle, selon vous, de ces opinions dont on ne peut se sentir sûr sans prétendre à l'infaillibilité ? Qu'on me permette de remarquer que le fait de se sentir sûr d'une doctrine (quelle qu'elle soit) n'est pas ce que j'appelle prétendre à l'infaillibilité. J'entends par là le fait de vouloir décider cette question pour les autres sans leur permettre d'entendre ce qu'on peut dire de l'autre côté. Et je dénonce et ne réprove pas moins cette prétention quand on l'avance en faveur de mes convictions les plus

solemnelles. Quelque persuadé que soit un homme non seulement de la fausseté, mais des conséquences pernicieuses d'une opinion — non seulement de ses conséquences pernicieuses, mais (pour employer des expressions que je condamne absolument) de son immoralité et de son impiété — c'est présumer de son infailibilité, et cela en dépit du soutien que lui accorderait le jugement public de son pays ou de ses contemporains, que d'empêcher cette opinion de plaider pour sa défense. Et cette présomption, loin d'être moins dangereuse ou répréhensible, serait d'autant plus fatale que l'opinion en question serait appelée immorale ou impie. Telles sont justement les occasions où les hommes commettent ces terribles erreurs qui inspirent à la postérité stupeur et horreur. Nous en trouvons des exemples mémorables dans l'histoire lorsque nous voyons le bras de la justice utilisé pour décimer les meilleurs hommes et les meilleurs doctrines, et cela avec un succès déplorable quant aux hommes ; quant aux doctrines, certaines ont survécu pour être (comme par dérision) invoquées en défense d'une conduite semblable envers ceux-là mêmes qui divergeaient de celles-ci ou de leur interprétation couramment admise.

On ne saurait rappeler trop souvent à l'humanité qu'il a existé autrefois un homme du nom de Socrate, et qu'il y eut, entre celui-ci et les autorités et l'opinion publique de son temps, un affrontement mémorable. Né dans un siècle et dans un pays riche en grandeur individuelle, l'image qui nous a été transmise par ceux qui connaissaient le

mieux à la fois le personnage et son époque, est celle de l'homme le plus vertueux de son temps ; mais nous le connaissons également comme le chef et le modèle de tous ces grands maîtres de vertu qui lui furent postérieurs, tout à la fois la source et la noble inspiration de Platon et de l'utilitarisme judicieux d'Aristote, « *i mæstri di color que sanno* », eux-mêmes à l'origine de l'éthique et de toute philosophie. Ce maître avoué de tous les éminents penseurs qui vécurent après lui — cet homme dont la gloire ne cesse de croître depuis plus de deux mille ans et éclipse celle de tous les autres noms qui illustrèrent sa ville natale — fut mis à mort par ses concitoyens après une condamnation juridique pour impiété et immoralité. Impiété, pour avoir nié les dieux reconnus par l'État ; en effet, ses accusateurs affirmaient (voir l'*Apologie*) qu'il ne croyait en aucun dieu. Immoralité, pour avoir été par ses doctrines et son enseignement le « corrupteur de la jeunesse ». Il y a tout lieu de croire que le tribunal le trouva en conscience coupable de ces crimes ; et il condamna à mort comme un criminel l'homme probablement le plus digne de mérite de ses contemporains et de l'humanité.

Passons à présent au seul autre exemple d'innocuité judiciaire dont la mention, après la condamnation de Socrate, ne nous fasse pas tomber dans la trivialité. L'événement eut lieu sur le Calvaire il y a un peu plus de mille huit cents ans. L'homme — qui laissa sur tous les témoins de sa vie et de ses paroles une telle impression de grandeur morale que les dix-huit siècles suivants lui ont rendu hom-

mage comme au Tout-Puissant en personne — cet homme fut ignominieusement mis à mort. À quel titre ? Blasphémateur. Non seulement les hommes méconnaissent leur bienfaiteur, mais ils le prirent pour exactement le contraire de ce qu'il était et le traitèrent comme un prodige d'impiété, accusation aujourd'hui retournée contre eux pour le traitement qu'ils lui infligèrent. Aujourd'hui, les sentiments qui animent les hommes en considérant ces événements lamentables, spécialement le second, les rendent extrêmement injustes dans leur jugement envers les malheureux acteurs de ces drames. Ceux-ci, selon toute espérance, n'étaient point des méchants — ils n'étaient pas pires que le commun des hommes —, mais au contraire des hommes qui possédaient au plus haut point les sentiments religieux, moraux et patriotiques de leur temps et de leur peuple : la sorte même d'homme qui, à toutes les époques y compris la nôtre, ont toutes les chances de traverser la vie irréprochables et respectés. Le grand prêtre qui déchira ses vêtements en entendant prononcer les paroles qui, selon toutes les conceptions de son pays, constituaient le plus noir des crimes, éprouva sans doute une horreur sincère, à la mesure des sentiments moraux et religieux professés par le commun des hommes pieux et respectables. Pourtant la plupart de ceux qui frémirent aujourd'hui devant sa conduite auraient agi exactement de même s'ils avaient vécu à cette époque et étaient nés juifs. Les chrétiens orthodoxes qui sont tentés de croire que ceux qui lapidèrent les premiers martyrs furent plus méchants qu'eux-

mêmes devraient se souvenir que saint Paul fut au nombre des persécuteurs.

Ajoutons encore un exemple, le plus frappant de tous si tant est que le caractère impressionnant d'une erreur se mesure à la sagesse et à la vertu de celui qui la commet. Si jamais monarque eut sujet de se croire le meilleur et le plus éclairé de ses contemporains, ce fut l'empereur Marc Aurèle. Maître absolu du monde civilisé tout entier, il se conduisit toute sa vie avec la plus pure justice et conserva, en dépit de son éducation stoïcienne, le plus tendre des cœurs. Le peu de fautes qu'on lui attribue viennent toutes de son indulgence, tandis que ses écrits, l'œuvre éthique la plus noble de l'Antiquité, ne diffère qu'à peine, sinon pas du tout, des enseignements les plus caractéristiques du Christ. Ce fut cet homme — meilleur chrétien dans tous les sens du terme (le dogmatique excepté) que la plupart des souverains officiels — ment chrétiens qui ont régné depuis — ce fut cet homme qui persécuta le christianisme. À la pointe de tous les progrès antérieurs de l'humanité, doué d'une intelligence ouverte et libre et d'un caractère qui le portait à incarner dans ses écrits moraux l'idéal chrétien, il ne sut pas voir — tout pénétré qu'il était de son devoir — que le christianisme était un bien et non un mal pour le monde. Il savait que la société de son temps était dans un état déplorable. Mais telle qu'elle était, il vit ou s'imagina voir que ce qui l'empêchait d'empirer était la foi et la vénération qu'elle vouait aux anciennes divinités. En tant que souverain, il estima de son devoir de ne pas laisser la société se

dissoudre, et ne vit pas comment, si on ôtait les liens existants, on en pourrait reformer d'autres pour la ressouder. La nouvelle religion visait ouvertement à défaire ces liens ; et comme son devoir ne lui dictait pas d'adopter cette religion, c'est qu'il lui fallait la détruire. C'est ainsi que le plus doux et le plus aimable des philosophes et des souverains — parce qu'il ne pouvait ni croire que la théologie du christianisme fût vraie ou d'origine divine, ni accrédi-ter cette étrange histoire d'un dieu crucifié, ni prévoir qu'un système censé reposer entièrement sur de telles bases s'avérerait par la suite, en dépit des revers, l'agent du renouvellement — fut conduit par un sens profond du devoir à autoriser la persécution du christianisme. À mon sens, c'est l'un des événements les plus tragiques de l'histoire. On n'imagine pas sans amertume combien le christianisme du monde aurait été différent si la foi chrétienne était devenue la religion de l'empire sous les auspices de Marc Aurèle et non ceux de Constantin. Mais ce serait être à la fois injuste envers Marc Aurèle et infidèle à la vérité de nier que, s'il réprima comme il le fit la propagation du christianisme, il invoqua tous les arguments pour réprimer les enseignements antichrétiens. Tout chrétien croit fermement que l'athéisme mène à la dissolution de la société : Marc Aurèle le pensait tout aussi fermement du christianisme, lui qui, de tous ses contemporains, paraissait le plus capable d'en juger. À moins de rivaliser en sagesse et en bonté avec Marc Aurèle, à moins d'être plus profondément versé dans la sagesse de son temps, de se compter

parmi les esprits supérieurs, de montrer plus de sérieux dans la quête de la vérité et lui être plus dévoué après l'avoir trouvée — mieux vaut donc que le partisan des sanctions à l'encontre de ceux qui propagent certaines opinions cesse d'affirmer sa propre infaillibilité et celle de la multitude, comme le fit le grand Antonin avec un si fâcheux résultat.

Conscients de l'impossibilité de défendre des sanctions à l'encontre des opinions irrégulières sans justifier Marc Aurèle, les ennemis de la liberté de culte acceptent parfois cette conséquence, quand on les pousse dans leurs derniers retranchements ; et ils disent, avec le Dr Johnson, que les persécuteurs du christianisme étaient dans le vrai, que la persécution est une épreuve que la vérité doit subir, et qu'elle subit toujours avec succès, puisque les sanctions — bien qu'effacées contre les erreurs pernicieuses — s'avèrent toujours impuissantes contre la vérité. Voilà une forme remarquable de l'argument en faveur de l'intolérance religieuse qui mérite qu'on s'y arrête.

Une théorie qui soutient qu'il est légitime de persécuter la vérité sous prétexte que la persécution ne peut pas lui faire de tort, ne saurait être accusée d'être hostile par avance à l'accueil de vérités nouvelles. Mais elle ne se recommande pas par la générosité du traitement qu'elle réserve à ceux envers qui l'humanité est redevable de ces vérités. Révéler au monde quelque chose qui lui importe au premier chef et qu'il ignorait jusquelà, lui montrer son erreur sur quelque point vital

beau!

de ses intérêts spirituels et temporels, c'est le service le plus important qu'un être humain puisse rendre à ses semblables; et dans certains cas, comme celui des premiers chrétiens et des réformateurs, les partisans de l'opinion du Dr Johnson croient qu'il s'agit là des dons les plus précieux qu'on puisse faire à l'humanité. En revanche, qu'on récompense les auteurs de ces magnifiques bienfaits par le martyr ou le traitement qu'on réserve aux plus vils criminels, voilà qui n'est pas, selon cette théorie, une erreur et un malheur déplorables dont l'humanité devrait se repentir dans le sac et la cendre, mais le cours normal et légitime des choses. Toujours selon cette théorie, l'auteur d'une vérité nouvelle devrait, comme chez les Locriens celui qui proposait une loi nouvelle, se présenter la corde au cou qu'on serrait aussitôt si l'assemblée publique, après avoir entendu ses raisons, n'adoptait pas sur-le-champ sa proposition. Il est impossible de supposer que ceux qui défendent cette façon de traiter les bienfaiteurs attachent beaucoup de prix aux bienfaits. Et je crois que ce point de vue n'existe que chez les gens persuadés que les vérités nouvelles étaient peut-être souhaitables autrefois, mais que nous en avons assez aujourd'hui.

Mais assurément, cette affirmation selon laquelle la vérité triomphe toujours de la persécution est un de ces mensonges que les hommes se plaisent à se transmettre — mais que réfute toute expérience — jusqu'à ce qu'ils deviennent des lieux communs. L'histoire regorge d'exemples de vérités étouffées par la persécution; et si elle n'est

pas supprimée, elle se perpétuera encore des siècles durant. Pour ne parler que des opinions religieuses, la Réforme éclata au mois de mai 1517, avant Luther, et elle fut réduite au silence. Arnaud de Brescia, Fra Dolcino, Savonarole: réduits au silence. Les Albigeois, les Vaudois, les Lollards, les Hussites: réduits au silence. Même après Luther, partout où la persécution se perpétua, elle fut victorieuse. En Espagne, en Italie, en Flandres, en Autriche, le protestantisme fut extirpé; et il en aurait été très probablement de même en Angleterre, si la reine Marie avait vécu, ou si la reine Elizabeth était morte. La persécution a triomphé partout, excepté là où les hérétiques formaient un parti trop puissant pour être efficacement persécutés. Le christianisme aurait pu être extirpé de l'empire romain: aucun homme raisonnable n'en peut douter. Il ne se répandit et ne s'imposa que parce que les persécutions demeurent sporadiques, de courte durée et séparées par de longs intervalles de propagande presque libre. C'est pure sensiblerie de croire que la vérité, la vérité la plus pure — et non l'erreur — porte en elle ce pouvoir de passer outre le cachot et le bûcher. Souvent les hommes ne sont pas plus zélés pour la vérité que pour l'erreur; et une application suffisante de peines légales ou même sociales réussit le plus souvent à arrêter la propagation de l'une et l'autre. Le principal avantage de la vérité consiste en ce que lorsqu'une opinion est vraie, on a beau l'étouffer une fois, deux fois et plus encore, elle finit toujours par réapparaître dans le corps de l'histoire pour s'implanter définitivement à une

époque où, par suite de circonstances favorables, elle échappe à la persécution assez longtemps pour être en mesure de faire front devant les tentatives de répression ultérieures.

On nous dira qu'aujourd'hui, nous ne mettons plus à mort ceux qui introduisent des opinions nouvelles. Contrairement à nos pères, nous ne massacrons pas les prophètes : nous leur élevons des sépulcres. Il est vrai, nous ne mettons plus à mort les hérétiques, et les sanctions pénales que nous tolérons aujourd'hui, même contre les opinions les plus odieuses, ne suffiraient pas à les extirper. Mais ne nous flatons pas encore d'avoir échappé à la honte de la persécution légale. Le délit d'opinion — ou tout du moins de son expression — existe encore, et les exemples en sont encore assez nombreux pour ne pas exclure qu'ils reviennent un jour en force. En 1857, aux assises d'été du comté de Cornouailles, un malheureux<sup>1</sup>, connu pour sa conduite irréprochable à tous égards, fut condamné à vingt et un mois d'emprisonnement pour avoir dit et écrit sur une porte quelques mots offensants à l'égard du christianisme. À peine un mois plus tard, à l'Old Bailey, deux personnes, à deux occasions distinctes, furent refusées comme jurés<sup>2</sup>, et l'une d'elles fut grossièrement insultée par le juge et l'un des avocats, parce qu'elles avaient déclaré honnêtement n'avoir aucune croyance religieuse. Pour la même

1. Thomas Pooley, assises de Bodmin, 31 juillet 1857 : au mois de décembre suivant, il reçut un *libre pardon* de la Couronne.

2. Georges-Jacob Holyake, 17 août 1857 ; Edward Truelove, juillet 1857.

raison, une troisième personne, un étranger victime d'un vol<sup>1</sup> se vit refuser justice. Ce refus de réparation fut établi en vertu de la doctrine légale selon laquelle une personne qui ne croit pas en Dieu (peu importe le dieu) et en une vie future ne peut être admise à témoigner au tribunal ; ce qui équivalait à déclarer ces personnes hors-la-loi, exclues de la protection des tribunaux ; non seulement elles peuvent être impunément l'objet de vols ou de voies de fait si elles n'ont d'autres témoins qu'elles-mêmes ou des gens de leur opinion, mais encore n'importe qui peut subir ces attentats impunément si la preuve du fait dépend de leur témoignage. Le présumé à l'origine de cette loi est que le serment d'une personne qui ne croit pas en une vie future est sans valeur, proposition qui révèle chez ceux qui l'admettent une grande ignorance de l'histoire (puisque'il est historiquement vrai que la plupart des infidèles de toutes les époques étaient des gens dotés d'un sens de l'honneur et d'une intégrité remarquables) ; et pour soutenir une telle opinion, il faudrait ne pas soupçonner combien de personnes réputées dans le monde tant pour leurs vertus que leurs talents sont bien connues, de leurs amis intimes du moins, pour être des incroyants. D'ailleurs cette règle se détruit d'elle-même en se coupant de ce qui la fonde. Sous prétexte que les athées sont des menteurs, elle incite tous les athées à mentir et ne rejette que ceux qui bravent la honte de confesser

1. Baron de Gleichen, cour de police de Marlborough Street, 4 août 1857.

publiquement une opinion détestée plutôt que de soutenir un mensonge. Une règle qui se condamne ainsi à l'absurdité eu égard à son but avoué ne peut être maintenue en vigueur que comme une marque de haine, comme un vestige de persécution — persécution dont la particularité est de n'être infligée ici qu'à ceux qui ont prouvé ne pas la mériter. Cette règle et la théorie qu'elle implique ne sont guère moins insultantes pour les croyants que pour les infidèles. Car si celui qui ne croit pas en une vie future est nécessairement un menteur, il s'ensuit que seule la crainte de l'enfer empêche, si tant est qu'elle empêche quoi que ce soit, ceux qui y croient de mentir. Nous ne ferons pas aux auteurs et aux complices de cette règle l'injure de supposer que l'idée qu'ils se sont formée de la vertu chrétienne est le fruit de leur propre conscience.

À la vérité, ce ne sont là que des lambeaux et des restes de persécution que l'on peut considérer non pas tant comme l'indication de la volonté de persécuter, mais comme une manifestation de cette infirmité très fréquente chez les esprits anglais de prendre un plaisir absurde à affirmer un mauvais principe alors qu'ils ne sont plus eux-mêmes assez mauvais pour désirer réellement le mettre en pratique. Avec cette mentalité, il n'y a malheureusement aucune assurance que la suspension des plus odieuses formes de persécution légale, qui s'est affirmée l'espace d'une génération, continuera. À notre époque, la surface paisible de la routine est fréquemment troublée à la fois par des tentatives de ressusciter des maux passés que d'introduire de nouveaux biens. Ce qu'on vante à présent

comme la renaissance de la religion correspond toujours dans les esprits étroits et incultes à la renaissance de la bigoterie; et lorsqu'il couve dans les sentiments d'un peuple ce puissant levain d'intolérance, qui subsiste dans les classes moyennes de ce pays, il faut bien peu de choses pour les pousser à persécuter activement ceux qu'il n'a jamais cessé de juger dignes de persécution<sup>1</sup>. C'est bien cela — les opinions que cultivent les hommes et les sentiments qu'ils nourrissent à l'égard de ceux qui s'opposent aux croyances qu'ils estiment importantes — qui empêche ce

1. Il faut voir un avertissement sérieux dans le déchaînement de passions persécutrices qui s'est mêlé, lors de la révolte des Cipayes, à l'expression générale des pires aspects de notre caractère national. Les délires furieux que des fanatiques ou des charlatans proféraient du haut de leurs chaires ne sont peut-être pas dignes d'être relevés; mais les chefs du parti évangélique ont posé pour principe de gouvernement des Hindous et des Musulmans de ne financer par les deniers publics que les écoles dans lesquelles on enseigne la Bible, et de n'attribuer par conséquent les postes de fonctionnaire qu'à des chrétiens réels ou prétendus tels. Un sous-secrétaire d'Etat, dans un discours à ses électeurs le 12 novembre 1857, aurait déclaré: « Le gouvernement britannique, en tolérant leur foi » (la foi de cent millions de sujets britanniques), « n'a obtenu d'autres résultats que freiner la suprématie du nom anglais et d'empêcher le développement salutaire du christianisme. (...) La tolérance est la grande pierre angulaire de ce pays; mais ne les laissez pas abuser de ce mot précieux de tolérance. » Comme l'entendait le sous-secrétaire d'Etat, elle signifiait liberté complète, la liberté de culte pour tous *parmi les chrétiens qui célébraient leur culte sur de mêmes bases*. Elle signifiait la tolérance de toutes les sectes et confessions de *chrétiens croyant en la seule et unique médiation*. Je souhaite attirer l'attention sur le fait qu'un homme qui a été jugé apte à remplir une haute fonction dans le gouvernement de ce pays, sous un ministère libéral, défend la doctrine selon laquelle tous ceux qui ne croient pas en la divinité du Christ sont hors des bornes de la tolérance. Qui, après cette démonstration imbécile, peut s'abandonner à l'illusion que les persécutions religieuses sont révolues?

pays de devenir un lieu de liberté pour l'esprit. Depuis longtemps déjà, le principal méfait des sanctions légales est de renforcer le stigmate social. Et ce stigmate est particulièrement virulent en Angleterre où l'on professe bien moins fréquemment des opinions mises au ban de la société que dans d'autres pays où l'on avoue des opinions entraînant des punitions judiciaires. Pour tout le monde, excepté ceux que leur fortune ne rend pas dépendants de la bonne volonté des autres, l'opinion est sur ce point aussi efficace que la loi : il revient au même que les hommes soient emprisonnés qu'empêchés de gagner leur pain. Ceux dont le pain est déjà assuré et qui n'attendent la faveur ni des hommes au pouvoir, ni d'aucun corps, ni du public, ceux-là n'ont rien à craindre en avouant franchement n'importe quelle opinion si ce n'est le mépris ou la calomnie, et, pour supporter cela, point n'est besoin d'un grand héroïsme. Il n'y a pas lieu d'en appeler *ad misericordiam* en faveur de telles personnes. Mais, bien que nous n'infligions plus tant de maux qu'autrefois à ceux qui pensent différemment de nous, nous nous faisons peut-être toujours autant de mal. Socrate fut mis à mort, mais sa philosophie s'éleva comme le soleil dans le ciel et répandit sa lumière sur tout le firmament intellectuel. Les chrétiens furent jetés aux lions, mais l'Église chrétienne devint un arbre imposant et large, dépassant les plus vieux et les moins vigoureux et les étouffant de son ombre. Notre intolérance, purement sociale, ne tue personne, n'extirpe aucune opinion, mais elle incite les hommes à déguiser les leurs et à ne rien entre

prendre pour les diffuser. Aujourd'hui, les opinions hérétiques ne gagnent ni même ne perdent grand terrain d'une décennie ou d'une génération à l'autre ; mais jamais elles ne brillent d'un vif éclat et perdurent dans le cercle étroit de penseurs et de savants où elles ont pris naissance, et cela sans jamais jeter sur les affaires générales de l'humanité une lumière qui s'avérerait plus tard vraie ou trompeuse. C'est ainsi que se perpétue un état de choses très satisfaisant pour certains esprits, parce qu'il maintient toutes les opinions dominantes dans un calme apparent, sans avoir le souci de mettre quiconque à l'amende ou au cachot et sans interdire absolument l'exercice de la raison aux dissidents affligés de la maladie de penser. C'est là un plan fort commode pour maintenir la paix dans le monde intellectuel et pour laisser les choses suivre leur cours habituel. Mais le prix de cette sorte de pacification intellectuelle est le sacrifice de tout le courage moral de l'esprit humain. Un état de chose, où les plus actifs et les plus curieux des esprits jugent prudent de garder pour eux les principes généraux de leurs convictions, et où ils s'efforcent en public d'adapter autant que faire se peut leurs propres conclusions à des prémisses qu'ils nient intérieurement, un tel système cesse de produire ces caractères francs et hardis, ces intelligences logiques et cohérentes qui ornaient autrefois le monde de la pensée. Le genre d'hommes qu'engendre un tel système sont soit de purs esclaves du lieu commun, soit des opportunistes de la vérité dont les arguments sur tous les grands sujets s'adaptent en fonction de leurs audi-

C'est une erreur de traduction.  
Il faut lire :  
d'écouter



teurs et ne sont pas ceux qui les ont convaincus eux-mêmes. Ceux qui évitent cette alternative y parviennent en limitant leur champ de pensée et d'intérêt aux choses dont on peut parler sans s'aventurer sur le terrain des principes ; c'est-à-dire un petit nombre de problèmes pratiques qui se résoudraient d'eux-mêmes si seulement les esprits se raffermiraient et s'élargissaient, mais qui resteront sans solution tant qu'est laissé à l'abandon ce qui renforce et ouvre l'esprit humain aux spéculations libres et audacieuses sur les sujets les plus élevés.

Les hommes qui ne jugent pas mauvaise cette réserve des hérétiques devraient d'abord considérer qu'un tel silence revient à ce que les opinions hérétiques ne fassent jamais l'objet d'une réflexion franche et approfondie, de sorte que celles d'entre elles qui ne résisteraient pas à une pareille discussion ne disparaissent pas, même si par ailleurs on les empêche de se répandre. Mais ce n'est pas à l'esprit hérétique que nuit le plus la mise au ban de toutes les recherches dont les conclusions ne seraient pas conformes à l'orthodoxie. Ceux qui en souffrent davantage sont les bien-pensants, dont tout le développement intellectuel est entravé et dont la raison est soumise à la crainte de l'hérésie. Qui peut calculer ce que perd le monde dans cette multitude d'intelligences prometteuses doublées d'un caractère timide qui n'osent pas mener à terme un enchaînement d'idées hardi, vigoureux et indépendant de peur d'aboutir à une conclusion jugée irrégulière ou immorale ? Parmi eux, il est parfois des hommes

d'une grande droiture, à l'esprit subtil et raffiné, qui passent leur vie à ruser avec une intelligence qu'ils ne peuvent réduire au silence, épuisant ainsi leurs ressources d'ingéniosité à s'efforcer de réconcilier les exigences de leur conscience et de leur raison avec l'orthodoxie, sans forcément tous jours y parvenir. Il est impossible d'être un grand penseur sans reconnaître que son premier devoir est de suivre son intelligence, quelle que soit la conclusion à laquelle elle peut mener. La vérité bénéficie encore plus des erreurs d'un homme qui, après les études et la préparation nécessaire, pense par lui-même, que des opinions vraies de ceux qui les détiennent uniquement parce qu'ils s'interdisent de penser. Non pas que la liberté de penser soit exclusivement nécessaire aux grands penseurs. Au contraire, elle est aussi indispensable — sinon plus indispensable — à l'homme du commun pour lui permettre d'atteindre la stature intellectuelle dont il est capable. Il y a eu, et il y aura encore peut-être, de grands penseurs individuels dans une atmosphère générale d'esclavage intellectuel. Mais il n'y a jamais eu et il n'y aura jamais dans une telle atmosphère de peuple intellectuellement actif. Quand un peuple accédait temporairement à cette activité, c'est que la crainte des spéculations hétérodoxes était pour un temps suspendue. Là où il existe une entente tacite de ne pas remettre en question les principes, là où la discussion des questions fondamentales qui préoccupent l'humanité est estimée close, on ne peut espérer trouver cette activité intellectuelle de grande envergure qui a rendu si remarquables cer-

taines périodes de l'histoire. Lorsque la controverse évite les sujets assez fondamentaux pour enflammer l'enthousiasme, jamais on ne voit l'esprit d'un peuple se dégager de ses principes fondamentaux, jamais il ne reçoit l'impulsion qui élève même les gens d'une intelligence moyenne à la dignité d'êtres pensants. L'Europe a connu de telles périodes d'émulation intellectuelle : la première, immédiatement après la Réforme ; une autre, quoique limitée au Continent et à la classe la plus cultivée, lors du mouvement spéculatif de la dernière moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle ; et une troisième plus brève encore, lors de la fermentation intellectuelle de l'Allemagne au temps de Goethe et de Fichte. Ces trois périodes diffèrent grandement quant aux opinions particulières qu'elles développent, mais elles se ressemblent en ce que tout le temps de leur durée le joug de l'autorité fut brisé. Dans les trois cas, un ancien despotisme intellectuel fut détrôné, sans qu'un autre ne soit venu le remplacer. L'impulsion donnée par chacune de ces trois périodes a fait de l'Europe ce qu'elle est aujourd'hui. Le moindre progrès qui s'est produit, dans l'esprit ou dans les institutions humaines, remonte manifestement à l'une ou l'autre de ces périodes. Tout indique depuis quelque temps que ces trois impulsions sont pour ainsi dire épuisées ; et nous ne prendrons pas de nouveau départ avant d'avoir réaffirmé la liberté de nos esprits.

Passons maintenant à la deuxième branche de notre argument et, abandonnant l'hypothèse que les opinions reçues puissent être fausses, admettons qu'elles soient vraies et examinons ce que

vaut la manière dont on pourra les soutenir là où leur vérité n'est pas librement et ouvertement débattue. Quelque peu disposé qu'on soit à admettre la possibilité qu'une opinion à laquelle on est fortement attaché puisse être fausse, on devrait être touché par l'idée que, si vraie que soit cette opinion, on la considérera comme un dogme mort et non comme une vérité vivante, si on ne la remet pas entièrement, fréquemment, et hardiment en question.

Il y a une classe de gens (heureusement moins nombreuse qu'autrefois) qui estiment suffisant que quelqu'un adhère aveuglément à une opinion qu'ils croient vraie sans même connaître ses fondements et sans même pouvoir la défendre contre les objections les plus superficielles. Quand de telles personnes parviennent à faire enseigner leur croyance par l'autorité, elles pensent naturellement que si l'on en permettait la discussion, il n'en résulterait que du mal. Là où domine leur influence, elles rendent presque impossible de repousser l'opinion reçue avec sagesse et réflexion, bien qu'on puisse toujours la rejeter inconsiderément et par ignorance ; car il est rarement possible d'exclure complètement la discussion, et aussitôt qu'elle reprend, les croyances qui ne sont pas fondées sur une conviction réelle cèdent facilement dès que surgit le moindre semblant d'argument. Maintenant, écartons cette possibilité et admettons que l'opinion vraie reste présente dans l'esprit, mais à l'état de préjugé, de croyance indépendante de l'argument et de preuve contre ce dernier : ce n'est pas encore là la façon

dont un être raisonnable devrait détenir la vérité. Ce n'est pas encore connaître la vérité. Cette conception de la vérité n'est qu'une superstition de plus qui s'accroche par hasard aux mots qui énoncent une vérité.

Si l'intelligence et le jugement des hommes doivent être cultivés — ce que les protestants au moins ne contestent pas —, sur quoi ces facultés pourront-elles le mieux s'exercer si ce n'est sur les choses qui concernent chacun au point qu'on juge nécessaire pour lui d'avoir des opinions à leur sujet ? Si l'entretien de l'intelligence a bien une priorité, c'est bien de prendre conscience des fondements de nos opinions personnelles. Quoi que l'on pense sur les sujets où il est primordial de penser juste, on devrait au moins être capable de défendre ses idées contre les objections ordinaires. Mais, nous rétorquera-t-on : « Qu'on enseigne donc aux hommes les fondements de leurs opinions ! Ce n'est pas parce qu'on n'a jamais entendu contester des opinions qu'on doit se contenter de les répéter comme un perroquet. Ceux qui étudient la géométrie ne se contentent pas de mémoriser les théorèmes, mais ils les comprennent et en apprennent également les démonstrations : aussi serait-il absurde de prétendre qu'ils demeurent ignorants des fondements des vérités géométriques sous prétexte qu'ils n'entendent jamais qui que ce soit les rejeter et s'efforcer de les réfuter. » Sans doute. Mais un tel enseignement suffit pour une matière comme les mathématiques, où la contestation est impossible. L'évidence des vérités mathématiques a ceci de

singulier que tous les arguments sont du même côté. Il n'y a ni objection ni réponses aux objections. Mais sur tous sujets où la différence d'opinion est possible, la vérité dépend d'un équilibre à établir entre deux groupes d'arguments contradictoires. Même en philosophie naturelle, il y a toujours une autre explication possible des mêmes faits : une théorie géocentrique au lieu de l'héliocentrique, le phlogistique au lieu de l'oxygène ; et il faut montrer pourquoi cette autre théorie ne peut pas être la vraie ; et avant de savoir le démontrer, nous ne comprenons pas les fondements de notre opinion. Mais si nous nous tournons vers des sujets infiniment plus compliqués, vers la morale, la religion, la politique, les relations sociales et les affaires de la vie, les trois quarts des arguments pour chaque opinion contestée consistent à dissiper les aspects favorables de l'opinion opposée. L'un des plus grands orateurs de l'Antiquité rapporte qu'il étudiait toujours la cause de son adversaire avec autant, sinon davantage, d'attention que la sienne propre. Ce que Cicéron faisait en vue du succès au barreau doit être imité par tous ceux qui se penchent sur un sujet afin d'arriver à la vérité. Celui qui ne connaît que ses propres arguments connaît mal sa cause. Il se peut que ses raisons soient bonnes et que personne n'ait été capable de les réfuter. Mais s'il est tout aussi incapable de réfuter les raisons du parti adverse, s'il ne les connaît même pas, rien ne le fonde à préférer une opinion à l'autre. Le seul choix raisonnable pour lui serait de suspendre son jugement, et faute de savoir se contenter de cette

position, soit il se laisse conduire par l'autorité, soit il adopte, comme on le fait en général, le parti pour lequel il se sent le plus d'inclination. Mais il ne suffit pas non plus d'entendre les arguments des adversaires tels que les exposent ses propres maîtres, c'est-à-dire à leur façon et accompagnés de leurs réfutations. Telle n'est pas la façon de rendre justice à ces arguments ou d'y mesurer véritablement son esprit. Il faut pouvoir les entendre de la bouche même de ceux qui y croient, qui les défendent de bonne foi et de leur mieux. Il faut les connaître sous leur forme la plus plausible et la plus persuasive : il faut sentir toute la force de la difficulté que la bonne approche du sujet doit affronter et résoudre. Autrement, jamais on ne possédera cette partie de vérité qui est seule capable de rencontrer et de supprimer la difficulté. C'est pourtant le cas de quatre-vingt-dix-neuf pour cent des hommes dits cultivés, même de ceux qui sont capables d'exposer leurs opinions avec aisance. Leur conclusion peut être vraie, mais elle pourrait être fausse sans qu'ils s'en doutassent : jamais ils ne se sont mis à la place de ceux qui pensent différemment, jamais ils n'ont prêté attention à ce que ces personnes avaient à dire. Par conséquent, ils ne connaissent pas, à proprement parler, la doctrine qu'ils professent. Ils ne connaissent pas ces points fondamentaux de leur doctrine qui en expliquent et justifient le reste, ces considérations qui montrent que deux faits, en apparence contradictoires, sont réconciliables, ou que de deux raisons apparemment fortes, l'une doit être préférée à l'autre. De

tels hommes demeurent étrangers à tout ce pan de la vérité qui décide du jugement d'un esprit parfaitement éclairé. Du reste, seuls le connaissent ceux qui ont également et impartialement fréquentés les deux partis et qui se sont attachés respectivement à envisager leurs raisons sous leur forme la plus convaincante. Cette discipline est si essentielle à une véritable compréhension des sujets moraux ou humains que, s'il n'y a pas d'avertisseurs pour toutes les vérités importantes, il est indispensable d'en imaginer et de leur fournir les arguments les plus forts que puisse invoquer le plus habile avocat du diable.

Pour diminuer la force de ces considérations, supposons qu'un ennemi de la libre discussion rétorque qu'il n'est pas nécessaire que l'humanité tout entière connaisse et comprenne tout ce qui peut être avancé pour ou contre ses opinions par des philosophes ou des théologiens ; qu'il n'est pas indispensable pour le commun des hommes de pouvoir exposer toutes les erreurs et les sophismes d'un habile adversaire ; qu'il suffit qu'il y ait toujours quelqu'un capable d'y répondre, afin qu'aucun sophisme propre à tromper les personnes sans instruction ne reste pas sans réfutation et que les esprits simples, une fois qu'ils connaissent les principes évidents des vérités qu'on leur a inculquées, puissent s'en remettre à l'autorité pour le reste ; que, bien conscients qu'ils n'ont pas la science et le talent nécessaires pour résoudre toutes les difficultés susceptibles d'être soulevées, ils peuvent avoir l'assurance que toutes celles qu'on a soulevées ont reçu

une réponse ou peuvent en recevoir une de ceux qui sont spécialement entraînés à cette tâche.

Même en concédant à ce point de vue tout ce que peuvent réclamer en sa faveur ceux qui se satisfont le plus facilement d'une compréhension imparfaite de la vérité, les arguments les plus convaincants en faveur de la libre discussion n'en sont nullement affaiblis ; car même cette doctrine reconnaît que l'humanité devrait avoir l'assurance que toutes les objections ont reçu une réponse satisfaisante. Or, comment peut-on y répondre si ce qui demande réponse n'est pas exprimé ? Comment savoir si la réponse est satisfaisante si les objecteurs n'ont pas la possibilité de montrer qu'elle ne l'est pas ? Si le public en est empêché, il faut au moins que les philosophes et les théologiens puissent résoudre ces difficultés, se familiariser avec celles-ci sous leur forme la plus déconcertante ; pour cela, ils ne peuvent y parvenir que si elles sont présentées sous leur jour le plus avantageux. L'Église catholique traite à sa façon ce problème embarrassant. Elle sépare nettement entre ceux qui ont le droit de se convaincre des doctrines et ceux qui doivent les accepter sans examen. À la vérité, elle ne permet à aucun des deux groupes de choisir ce qu'ils veulent ou non accepter ; mais pour le clergé — ou du moins ceux de ses membres en qui on peut avoir confiance —, il est non seulement permis, mais méritoire de se familiariser avec les arguments des adversaires afin d'y répondre ; il peut par conséquent lire les livres hérétiques ; tandis que les laïques ne le peuvent pas sans une permission spéciale difficile

NB. :

J.S. P. 114

17 au

19e

brède.

Le Concile

Vaticane II

a modifié

Cette

représentation

à obtenir. Cette discipline juge bénéfique que les professeurs connaissent la cause adverse, mais trouve les moyens appropriés de la refuser aux autres, accordant ainsi à l'élite une plus grande culture, sinon une plus grande liberté d'esprit, qu'à la masse. C'est par ce procédé qu'elle réussit à obtenir la sorte de liberté intellectuelle qu'exige son but ; car bien qu'une culture sans liberté n'ait jamais engendré d'esprit vaste et libéral, elle peut néanmoins produire un habile avocat d'une cause. Mais ce recours est exclu dans les pays professant le protestantisme, puisque les protestants soutiennent, du moins en théorie, que la responsabilité de choisir sa propre religion incombe à chacun et qu'on ne peut s'en décharger sur ses maîtres. D'ailleurs, dans l'état actuel du monde, il est pratiquement impossible que les ouvrages lus par les gens instruits demeurent hors d'atteinte des incultes. S'il faut que les maîtres de l'humanité aient connaissance de tout ce qu'ils devraient savoir, il faut avoir l'entière liberté d'écrire et de publier.

Cependant, si l'absence de libre discussion ne causait d'autre mal — lorsque les opinions reçues sont vraies — que de laisser les hommes dans l'ignorance des principes de ces opinions, on pourrait penser qu'il s'agit là non d'un préjudice moral, mais d'un préjudice simplement intellectuel, n'affectant nullement la valeur des opinions quant à leur influence sur le caractère. Le fait est pourtant que l'absence de discussion fait oublier non seulement les principes, mais trop souvent aussi le sens même de l'opinion. Les mots qui

l'expriment cessent de suggérer des idées ou ne suggèrent plus qu'une mince partie de celles qu'ils servaient à rendre originellement. Au lieu d'une conception forte et d'une foi vivante, il ne reste plus que quelques phrases apprises par cœur ; ou si l'on garde quelque chose du sens, ce n'en est plus que l'enveloppe : l'essence la plus subtile est perdue. Ce fait, qui occupe et remplit un grand chapitre de l'histoire, ne saurait être trop étudié et médité.

Il est présent dans l'expérience de presque toutes les doctrines morales et croyances religieuses. Elles sont pleines de sens et de vitalité pour leurs initiateurs et leurs premiers disciples. Leur sens demeure aussi fort — peut-être même devient-il plus pleinement conscient — tant qu'on lutte pour donner à la doctrine ou la croyance un ascendant sur toutes les autres. À la fin, soit elle s'impose et devient l'opinion générale, soit son progrès s'arrête ; elle conserve le terrain conquis, mais cesse de s'étendre. Quand l'un ou l'autre de ces résultats devient manifeste, la controverse sur le sujet faiblit et s'éteint graduellement. La doctrine a trouvé sa place, sinon comme l'opinion reçue, du moins comme l'une des sectes ou divisions admises de l'opinion ; ses détenteurs l'ont généralement héritée, ils ne l'ont pas adoptée ; c'est ainsi que les conversions de l'une à l'autre de ces doctrines deviennent un fait exceptionnel et que leurs partisans finissent par ne plus se précipiter de convertir. Au lieu de se tenir comme au début constamment sur le qui-vive, soit pour se défendre contre le monde, soit pour le conquérir,

ils tombent dans l'inertie, n'écourent plus que rarement les arguments avancés contre leur credo et cessent d'ennuyer leurs adversaires (s'il y en a) avec des arguments en sa faveur. C'est à ce point qu'on date habituellement le déclin de la vitalité d'une doctrine. On entend souvent les cathéchistes de toutes croyances se plaindre de la difficulté d'entretenir dans l'esprit des croyants une perception vive de la vérité qu'ils reconnaissent nominativement afin qu'elle imprègne leurs sentiments et acquière une influence réelle sur leur conduite. On ne rencontre pas une telle difficulté tant que la croyance lutte encore pour s'établir ; alors, même les combattants les plus faibles savent et sentent pourquoi ils luttent et connaissent la différence entre leur doctrine et les autres. C'est à ce moment de l'existence de toute croyance qu'on rencontre nombre de personnes qui ont assimilé ses principes fondamentaux sous toutes les formes de la pensée, qui les ont pesés et considérés sous tous leurs aspects importants, et qui ont pleinement senti sur leur caractère l'effet que cette croyance devrait produire sur un esprit qui en est totalement pénétré. Mais une fois la croyance devenue héréditaire — une fois qu'elle est admise passivement et non plus activement, une fois que l'esprit ne se sent plus autant contraint de concentrer toutes ses facultés sur les questions qu'elle lui pose — on tend à tout oublier de cette croyance pour ne plus en retenir que des formules ou ne plus lui accorder qu'un mol et torpide assentiment, comme si le fait d'y croire dispensait de la nécessité d'en prendre clairement conscience ou

de l'appliquer dans sa vie : c'est ainsi qu'une croyance finit par ne plus se rattacher du tout à la vie intérieure de l'être humain. Alors apparaissent ces cas — si fréquents aujourd'hui qu'ils sont presque la majorité — où la croyance semble demeurer hors de l'esprit, désormais encrouûté et pétrifié contre toutes les autres influences destinées aux parties les plus nobles de notre nature, figement qui se manifeste par une allergie à toute conviction nouvelle et vivante et qui joue le rôle de sentinelle afin de maintenir vides l'esprit et le cœur.

On voit à quel point les doctrines susceptibles en elles-mêmes de produire la plus profonde impression sur l'esprit peuvent y résider à l'état de croyances mortes, et cela sans jamais nourrir ni l'imagination, ni les sentiments, ni l'intelligence, lorsqu'on voit comment la majorité des croyants professent le christianisme. Par christianisme, j'entends ici ce que tiennent pour tel toutes les Églises et sectes : les maximes et les préceptes contenus dans le Nouveau Testament. Tous ceux qui se prétendent chrétiens les tiennent pour sacrés et les acceptent comme lois. Et pourtant on peut dire que moins d'un chrétien sur mille guide ou juge sa conduite individuelle d'après ces lois. Le modèle auquel on se réfère est la coutume de son pays, de sa classe ou de sa secte religieuse. Le chrétien croit donc qu'il existe d'un côté une collection de maximes éthiques que la sagesse infailible, selon lui, a daigné lui transmettre comme règle de conduite, et de l'autre un ensemble de jugements et de pratiques habituels — qui s'accor-

dent assez bien avec certaines de ces maximes, moins bien avec d'autres, ou qui s'opposent directement à d'autres encore — lesquels constituent en somme un compromis entre la foi chrétienne et les intérêts et les suggestions de la vie matérielle. Au premier de ces modèles le chrétien donne son hommage ; au deuxième, son obéissance effective. Tous les chrétiens croient que bienheureux sont les pauvres, les humbles et tous ceux que le monde maltraite ; qu'il est plus facile à un chameau de passer par le chas d'une aiguille qu'à un riche d'entrer au royaume des cieux ; qu'ils ne doivent pas juger de peur d'être jugés eux-mêmes ; qu'ils ne doivent pas jurer ; qu'ils doivent aimer leur prochain comme eux-mêmes ; que si quelqu'un prend leur manteau, ils doivent lui donner aussi leur tunique ; qu'ils ne doivent pas penser au lendemain ; que pour être parfaits, ils doivent vendre tout ce qu'ils ont et le donner aux pauvres. Ils ne mentent pas quand ils disent qu'ils croient ces choses-là, ils les croient comme les gens croient ce qu'ils ont toujours entendu louer, mais jamais discuter. Mais, dans le sens de cette croyance vivante qui règle la conduite, ils croient en ces doctrines uniquement dans la mesure où l'on a coutume d'agir d'après elles. Dans leur intérêt, les doctrines servent à accabler les adversaires ; et il est entendu qu'on doit les mettre en avant (si possible) pour justifier tout ce qu'on estime louable. Mais s'il y avait quelqu'un pour leur rappeler que ces maximes exigent une foule de choses qu'ils n'ont jamais l'intention de faire, il n'y gagnerait que d'être classé parmi ces person-

nages impopulaires qui affectent d'être meilleurs que les autres. Les doctrines n'ont aucune prise sur les croyants ordinaires, aucun pouvoir sur leurs esprits. Par habitude, ils en respectent les formules, mais pour eux, les mots sont/dépourvus de sens et ne suscitent aucun sentiment qui force l'esprit à les assimiler et à les rendre/conformes à la formule. Pour savoir quelle conduite adopter, les hommes prennent comme modèle leurs voisins pour apprendre jusqu'où il faut aller dans l'obéissance du Christ.

Nous pouvons être certains qu'il en allait tout autrement chez les premiers chrétiens. Autrement, jamais le christianisme/ne serait passé de l'état de secte obscure d'Hébreux méprisés à la religion officielle de l'Empire romain. Quand leurs ennemis disaient : « Voyez comme ces chrétiens s'aiment les uns les autres » (une remarque que personne ne ferait aujourd'hui), ils avaient assurément un sentiment autrement plus vif qu'aujourd'hui de la signification de leur croyance. Voilà sans doute la raison principale pour laquelle le christianisme fait aussi peu de progrès maintenant et se trouve, après dix-huit siècles, à peu près circonscrit aux Européens et à leurs descendants. Même chez les personnes strictement religieuses, qui prennent leurs doctrines au sérieux et qui y attachent plus de signification qu'on ne le fait en général, il arrive fréquemment que la partie la plus active de leur esprit soit fermée par Calvin ou Knox, ou toute autre personnalité d'un caractère apparenté au leur. Les paroles du Christ coexistent passivement dans

leur esprit, ne produisant guère d'autre effet que l'audition machinale de paroles si aimables et si douces. Nombre de raisons pourraient sans doute expliquer pourquoi les doctrines servant d'attribut distinctif à une secte conservent mieux leur vitalité que les doctrines communes à toutes les sectes reconnues ; l'une d'elle est que ceux qui les enseignent prennent plus de soin à maintenir vive leur signification. Mais la principale raison, c'est que ces doctrines sont davantage mises en question et doivent plus souvent se défendre contre des adversaires déclarés. Dès qu'il n'y a plus d'ennemi en vue, maîtres et disciples s'endorment à leur poste.

La même chose vaut en général pour toutes les doctrines traditionnelles — dans les domaines de la prudence et de la connaissance de la vie, aussi bien que de la morale et de la religion. Toutes les langues et toutes les littératures abondent en observations générales sur la vie et sur la manière de s'y comporter — observations que chacun connaît, répète ou écoute docilement, qu'on reçoit comme des truismes et dont pourtant on n'apprend en général le vrai sens que lorsque l'expérience souvent pénible les transforme en réalité. Que de fois une personne accablée par un malheur ou une déception ne se rappelle-t-elle pas quelque proverbe ou dicton populaire qu'elle connaît depuis toujours et qui, si elle en avait plus tôt compris la signification, lui aurait épargné cette calamité. En fait, il y a d'autres raisons à cela que l'absence de discussion ; nombreuses sont les vérités dont on ne peut pas comprendre tout le



sens tant qu'on ne les a pas vécues personnellement. Mais on aurait bien mieux compris la signification de ces vérités, et ce qui en aurait été compris aurait fait sur l'esprit une impression bien plus profonde, si l'on avait eu l'habitude d'entendre des gens qui la comprenaient effectivement discuter le pour et le contre. La tendance fatale de l'espèce humaine à laisser de côté une chose dès qu'il n'y a plus de raison d'en douter est la cause de la moitié de ses erreurs. Un auteur contemporain a bien décrit « le profond sommeil d'une opinion arrêtée ».

« Mais quoi ! » demandera-t-on, « l'absence d'humanité est-elle une condition indispensable au vrai savoir ? Est-il nécessaire qu'une partie de l'humanité persiste dans l'erreur pour permettre à l'autre de comprendre la vérité ? Une croyance cesse-t-elle d'être vraie et vivante dès qu'elle est généralement acceptée ? Une proposition n'est-elle jamais complètement comprise et éprouvée si l'on ne conserve quelque doute sur son compte ? La vérité périt-elle aussitôt que l'humanité l'a unanimement acceptée ? N'a-t-on pas pensé jusqu'à présent que le but suprême et le résultat le plus parfait du progrès de l'intelligence étaient d'unir les hommes dans la reconnaissance de toutes les vérités fondamentales ? L'intelligence ne dure-t-elle que tant qu'elle n'a pas atteint son but ? Les fruits de la conquête meurent-ils avec la plénitude, la victoire ? »

Jé n'affirme rien de réel. À mesure que l'humanité progressera, le nombre des doctrines qui ne sont plus objet ni de discussion ni de doute ira croissant ; et le bien-être de l'humanité pourra

presque se mesurer au nombre et à l'importance des vérités arrivées au point de n'être plus contestées. L'abandon progressif des différents points d'une controverse sérieuse est l'un des aléas nécessaires de la consolidation de l'opinion, consolidation aussi salutaire dans le cas d'une opinion juste que dangereuse et nuisible quand les opinions sont erronées. Mais, quoique ce rétrécissement progressif des limites de la diversité d'opinions soit nécessaire dans les deux sens du terme — à la fois inévitable et indispensable —, rien ne nous oblige pour autant à conclure que toutes ses conséquences doivent être bénéfiques. Bien que la perte d'une aide aussi importante que la nécessité d'expliquer ou de défendre une vérité contre des opposants ne puisse se mesurer au bénéfice de sa reconnaissance universelle, elle n'en est pas moins un inconvénient non négligeable. Là où n'existe plus cet avantage, j'avoue que j'aimerais voir les maîtres de l'humanité s'attacher à lui trouver un substitut — un moyen de mettre les difficultés de la question en évidence dans l'esprit de l'élève, tel un fougueux adversaire s'acharnant à le convertir.

Mais au lieu de chercher de tels moyens, ils perdent ceux qu'ils avaient autrefois. La dialectique socratique, si magnifiquement illustrée dans les dialogues de Platon, en était un. Elle était essentiellement une discussion négative des grandes questions de la philosophie et de la vie visant à convaincre avec un art consommé qui conque s'était contenté d'adopter les lieux communs de l'opinion reçue, qu'il ne comprenait pas le sujet — qu'il n'avait attaché aucun sens défini

= la perte

aux doctrines qu'il professait jusque-là — de sorte qu'en prenant conscience de son ignorance, il fût en mesure de se constituer une croyance stable, reposant sur une perception claire à la fois du sens et de l'évidence des doctrines. Au moyen âge, les disputes scolastiques avaient un but à peu près similaire. Elles servaient à vérifier que l'élève comprenait sa propre opinion et (par une corrélation nécessaire) l'opinion opposée, et qu'il pouvait aussi bien défendre les principes de l'une que réfuter ceux de l'autre. Ces joutes avaient pour tant un défaut irrémédiable : celui de tirer leurs prémisses non de la raison, mais de l'autorité ; c'est pourquoi en tant que discipline de l'esprit, elles étaient en tout point inférieure à la puissante dialectique qui modèle les intelligences des « Socratici viri » ; mais l'esprit moderne doit beaucoup plus à toutes deux qu'il ne veut généralement le reconnaître, et les modes d'éducation actuels n'ont pour ainsi dire rien pour prétendre remplacer l'une ou l'autre. Celui qui tient toute son instruction des professeurs ou des livres n'est nullement contraint d'entendre les deux côtés d'une question, et cela même s'il échappe à la tentation habituelle de se satisfaire de connaître les choses par cœur. C'est pourquoi il est fort rare de bien connaître les deux versants d'un même problème ; c'est ce qu'il y a de plus faible dans ce que l'on dit pour défendre ses opinions qui fait office de réplique à ses adversaires. C'est aujourd'hui la mode de déprécier la logique négative, celle qui révèle les faiblesses théoriques et les erreurs pratiques, sans établir de vérités positives. Il est vrai

qu'une telle critique négative ferait un assez pauvre résultat final ; mais en tant que moyen d'acquérir une connaissance positive ou une conviction digne de ce nom, on ne saurait trop insister sur sa valeur. Et tant que les hommes n'y seront pas de nouveau systématiquement entraînés, il y aura fort peu de grands penseurs, et le niveau moyen d'intelligence dans les domaines de la spéculation autres que les mathématiques et les sciences physiques demeurera très bas. Sur tout autre sujet, aucune opinion ne mérite le nom de connaissance à moins d'avoir suivi, de gré ou de force, la démarche intellectuelle qu'eût exigé de son tenant une controverse active avec des adversaires. On voit donc à quel point il est aussi absurde de renoncer à un avantage indispensable qui s'offre spontanément, alors qu'il est si difficile à créer quand il manque. S'il y a des gens pour contester une opinion reçue ou pour désirer le faire si la loi ou l'opinion publique le leur permet, il faut les en remercier, ouvrir nos esprits à leurs paroles et nous réjouir qu'il y en ait qui fassent pour nous ce que nous devrions prendre d'avance la peine de faire, si tant est que la certitude ou la vitalité de nos convictions nous importe.

Il nous reste encore à parler d'une des principales causes qui rendent la diversité d'opinions avantageuse et qui le demeurera tant que l'humanité n'aura pas atteint un niveau de développement intellectuel dont elle semble aujourd'hui encore à mille lieues. Nous n'avons jusqu'à présent examiné que deux possibilités : la première, que l'opinion reçue peut être fautive, et une autre,

du même coup, vraie; la deuxième, que si l'opinion reçue est vraie, c'est que la lutte entre celle-ci et l'erreur opposée est essentielle à une perception claire et à un profond sentiment de sa vérité. Mais il arrive plus souvent encore que les doctrines en conflit, au lieu d'être l'une vraie et l'autre fausse, se départagent la vérité; c'est ainsi que l'opinion non conforme est nécessaire pour fournir le reste de la vérité dont la doctrine reçue n'incarne qu'une partie. Les opinions populaires sur les sujets qui ne sont pas à la portée des sens sont souvent vraies, mais elles ne sont que rarement ou jamais toute la vérité. Elles sont une partie de la vérité, tantôt plus grande, tantôt moindre, mais exagérée, déformée et coupée des vérités qui devraient l'accompagner et la limiter. De l'autre côté, les opinions hérétiques sont généralement de ces vérités exclues, négligées qui, brisant leurs chaînes, cherchent soit à se réconcilier avec la vérité contenue dans l'opinion commune, soit à l'affronter comme ennemie et s'affirment aussi exclusivement comme l'entière vérité. Ce dernier cas a été jusqu'à présent le plus fréquent, car l'esprit humain est plus généralement partial qu'ouvert. De là vient qu'ordinairement, même dans les révolutions de l'opinion, une partie de la vérité sombre tandis qu'une autre monte à la surface. Le progrès lui-même, qui devrait être un gain, se contente le plus souvent de substituer une vérité partielle et incomplète à une autre. L'amélioration consiste surtout en ceci que le nouveau fragment de vérité est plus nécessaire, mieux adapté au besoin du moment que celui qu'il sup-

plante. La partialité des opinions dominantes est telle que même lorsqu'elle se fonde sur la vérité, toute opinion qui renferme une once de la portion de vérité omise par l'opinion commune, devrait être considérée comme précieuse, quelle que soit la somme d'erreur et de confusion mêlée à cette vérité. Aucun juge sensé des affaires humaines ne se sentira forcé de s'indigner parce que ceux qui mettent le doigt sur des vérités que, sans eux, nous eussions contournées, ne négligent à leur tour certaines que nous apercevons. Il pensera plutôt que tant que la vérité populaire sera partielle, il sera encore préférable qu'une vérité impopulaire ait aussi des détracteurs partiels, parce qu'au moins ils sont plus énergiques et plus aptes à forcer une attention rétive à considérer le fragment de sagesse qu'ils exaltent comme la sagesse tout entière.

C'est ainsi qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle les paradoxes de Rousseau produisirent un choc salutaire lorsqu'ils explosèrent au milieu de cette société de gens instruits et d'incultes sous leur coupe, éperdus d'admiration devant ce qu'on appelle la civilisation, devant les merveilles de la science, de la littérature, de la philosophie modernes, n'exagérant la différence entre les Anciens et les Modernes que pour y voir leur propre supériorité. Rousseau rendit le service de disloquer la masse de l'opinion partielle et de forcer ses éléments à se reconstituer sous une meilleure forme et avec des ingrédients supplémentaires. Non pas que les opinions admises fussent dans l'ensemble plus éloignées de la vérité que celles de Rousseau; au

contraire, elles en étaient plus proches ; elles contenaient davantage de vérité positive et bien moins d'erreur. Néanmoins, il y avait dans la doctrine de Rousseau un grand nombre de ces vérités qui manquaient précisément à l'opinion populaire, et qui depuis se sont mêlées à son flux : aussi continuèrent-elles à subsister. Le mérite supérieur de la vie simple, l'effet débilitant et démoralisant des entraves et des hypocrisies d'une société artificielle, sont des idées qui depuis Rousseau n'ont jamais complètement quitté les esprits cultivés ; et elles produiront un jour leur effet, quoique, pour le moment, elles aient encore besoin d'être proclamées haut et fort et d'être traduites ; car sur ce sujet, les mots ont à peu près épuisé toutes leurs forces. Parallèlement, il est reconnu en politique qu'un parti d'ordre ou de stabilité et un parti de progrès ou de réforme sont les deux éléments nécessaires d'une vie politique florissante, jusqu'à ce que l'un ou l'autre ait à ce point élargi son horizon intellectuel qu'il devienne à la fois un parti d'ordre et de progrès, connaissant et distinguant ce qu'il est bon de conserver et ce qu'il faut éliminer. Chacune de ces manières de penser tire son utilité des défauts de l'autre ; mais c'est dans une large mesure leur opposition mutuelle qui les maintient dans les limites de la raison et du bon sens. Si l'on ne peut exprimer avec une égale liberté, soutenir et défendre avec autant de talent que d'énergie toutes les grandes questions de la vie pratique — qu'elles soient favorables à la démocratie ou à l'aristocratie, à la propriété ou à l'égalité, à la coopération ou à la

compétition, au luxe ou à l'abstinence, à la sociabilité ou à l'individualisme, à la liberté ou à la discipline —, il n'y a aucune raison que les deux éléments obtiennent leur dû : il est inévitable que l'un des plateaux ne monte au détriment de l'autre. Dans les grandes questions pratiques de la vie, la vérité est surtout affaire de conciliation et de combinaison des extrêmes ; aussi très peu d'esprits sont-ils assez vastes et impartiaux pour réaliser cet accommodement le plus correctement possible, c'est-à-dire brutalement, par une lutte entre des combattants enrôlés sous des bannières opposées. Pour toutes les grandes questions énumérées ci-dessus, si une opinion a davantage de droit que l'autre à être, non seulement tolérée, mais encore encouragée et soutenue, c'est celle qui, à un moment ou dans un lieu donné, se trouve minoritaire. C'est l'opinion qui, pour l'instant, représente les intérêts négligés, l'aspect du bien-être humain qui court le risque d'obtenir moins que sa part. Je suis conscient qu'il n'y a dans ce pays aucune intolérance en matière de différences d'opinions sur la plupart de ces sujets. Je les ai cités pour montrer, à l'aide d'exemples nombreux et significatifs, l'universalité du fait que, dans l'état actuel de l'esprit humain, seule la diversité donne une chance équitable à toutes les facettes de la vérité. Lorsqu'on trouve des gens qui ne partagent point l'apparente unanimité du monde sur un sujet, il est toujours probable — même si le monde est dans le vrai — que ces dissidents ont quelque chose de personnel à dire qui mérite d'être entendu, et que la vérité perdrait quelque chose à leur silence.

(...)

que l'Église chrétienne, elle, a complètement rejetés dans le système moral qu'elle a érigé sur la base de cet enseignement. Cela étant, je considère comme une grande erreur le fait de vouloir à toute force trouver dans la doctrine chrétienne cette règle complète de conduite que son auteur n'entendait pas détailler tout entière, mais seulement sanctionner et mettre en vigueur. Je crois aussi que cette théorie est en train de causer grand tort dans la pratique, en diminuant beaucoup la valeur de l'éducation et de l'instruction morales que tant de personnes bien intentionnées s'efforcent enfin d'encourager. Je crains fort qu'en essayant de former l'esprit et les sentiments sur un modèle exclusivement religieux, et en évitant ces normes séculières (comme on les appelle faute d'un meilleur terme) qui coexistaient jusqu'ici avec la morale chrétienne et la complétaient, mêlant leur esprit au sien, il n'en résulte — comme c'est le cas de plus en plus — un type de caractère bas, abject, servile, qui se soumet comme il peut à ce qu'il prend pour la Volonté suprême, mais qui est incapable de s'élever à la conception de la Bonté suprême ou de s'y ouvrir. Je crois que les morales différentes d'une morale exclusivement issue de sources chrétiennes doivent exister parallèlement à elle pour produire la régénération morale de l'humanité ; et, selon moi, le système chrétien ne fait pas exception à cette règle selon laquelle, dans un état imparfait de l'esprit humain, les intérêts de la vérité exigent la diversité d'opinions. Il n'est pas dit qu'en cessant d'ignorer les vérités morales qui

ne sont pas contenues dans le christianisme, les hommes doivent se mettre à ignorer aucune de celles qu'il contient. Un tel préjugé, une telle erreur, quand elle se produit, est un mal absolu ; mais c'est aussi un mal dont on ne peut espérer être toujours exempt, et qui doit être considéré comme le prix à payer pour un bien inestimable. Il faut s'élever contre la prétention exclusive d'une partie de la vérité d'être la vérité tout entière ; et si un mouvement de réaction devait rendre ces rebelles injustes à leur tour, cette partialité serait déplorable au même titre que l'autre, mais devrait pourtant être tolérée. Si les chrétiens voulaient apprendre aux infidèles à être justes envers le christianisme, il leur faudrait être justes eux-mêmes envers leurs croyances. C'est mal servir la vérité que de passer sous silence ce fait — bien connu de tous ceux qui ont la moindre notion d'histoire littéraire — qu'une grande part des enseignements moraux les plus nobles et les plus estimables sont l'œuvre d'hommes qui non seulement ne connaissent pas la foi chrétienne, mais encore la rejettent en toute connaissance de cause.

Je ne prétends pas que l'usage le plus illimité de la liberté d'énoncer toutes les opinions possibles mettrait fin au sectarisme religieux ou philosophique. Toutes les fois que des hommes de faible stature intellectuelle prennent une vérité au sérieux, ils se mettent aussitôt à la proclamer, la transmettre, et même à agir d'après elle, comme s'il n'y avait pas au monde d'autre vérité, ou du moins aucune autre susceptible de la limiter ou de la modifier. Je reconnais que la plus libre discus-

tion ne saurait empêcher le sectarisme en matière d'opinions, et que souvent, au contraire, c'est elle qui l'accroît et l'exaspère; car on repousse la vérité d'autant plus violemment qu'on a manqué à l'apercevoir jusque-là et qu'elle est proclamée par des gens en qui l'on voit des adversaires. Ce n'est pas sur le partisan passionné, mais sur le spectateur calme et désintéressé que cette confrontation d'opinions produit un effet salutaire. Ce n'est pas la lutte violente entre les parties de la vérité qu'il faut redouter, mais la suppression silencieuse d'une partie de la vérité; il y a toujours de l'espoir tant que les hommes sont contraints à écouter les deux côtés; c'est lorsqu'ils ne se préoccupent que d'un seul que leurs erreurs s'enracinent pour devenir des préjugés, et que la vérité, caricaturée, cesse d'avoir les effets de la vérité. Et puisque rien chez un juge n'est plus rare que la faculté de rendre un jugement sensé sur une cause où il n'a entendu plaider qu'un seul avocat, la vérité n'a de chance de se faire jour que dans la mesure où chacune de ses facettes, chacune des opinions incarnant une fraction de vérité, trouve des avocats et les moyens de se faire entendre.

Nous avons maintenant affirmé la nécessité — pour le bien-être intellectuel de l'humanité (dont dépend son bien-être général) — de la liberté de pensée et d'expression à l'aide de quatre raisons distinctes que nous allons récapituler ici.

Premièrement, une opinion qu'on réduirait au silence peut très bien être vraie: le nier, c'est affirmer sa propre infailibilité.

Deuxièmement, même si l'opinion réduite au

silence est fausse, elle peut contenir — ce qui arrive très souvent — une part de vérité; et puisque l'opinion générale ou dominante sur n'importe quel sujet n'est que rarement ou jamais toute la vérité, ce n'est que par la confrontation des opinions adverses qu'on a une chance de découvrir le reste de la vérité.

Troisièmement, si l'opinion reçue est non seulement vraie, mais toute la vérité, on la professera comme une sorte de préjugé, sans comprendre ou sentir ses principes rationnels, si elle ne peut être discutée vigoureusement et loyalement.

Et cela n'est pas tout car, quatrièmement, le sens de la doctrine elle-même sera en danger d'être perdu, affaibli ou privé de son effet vital sur le caractère et la conduite: le dogme deviendra une simple profession formelle, inefficace au bien, mais encombrant le terrain et empêchant la naissance de toute conviction authentique et sincère fondée sur la raison ou l'expérience personnelle.

Avant de clore ce sujet de la liberté d'opinion, il convient de se tourner un instant vers ceux qui disent qu'on peut permettre d'exprimer librement toute opinion, pourvu qu'on le fasse avec mesure, et qu'on ne dépasse pas les bornes de la discussion loyale. On pourrait en dire long sur l'impossibilité de fixer avec certitude ces bornes supposées; car si le critère est le degré d'offense éprouvée par ceux dont les opinions sont attaquées, l'expérience me paraît démontrer que l'offense existe dès que l'attaque est éloquent et puissante: ils accuseront donc de manquer de modération tout adversaire qui les mettra dans l'embarras. Mais bien

que cette considération soit importante sur le plan pratique, elle disparaît devant une objection plus fondamentale. Certes, la manière de défendre une opinion, même vraie, peut être blâmable et encourir une censure sévère et légitime. Mais la plupart des offenses de ce genre sont telles qu'elles sont le plus souvent impossibles à prouver, sauf si le responsable en vient à l'avouer accidentellement. La plus grave de ces offenses est le sophisme, la suppression de certains faits ou arguments, la déformation des éléments du cas en question ou la dénaturation de l'opinion adverse. Pourtant tout cela est fait continuellement — même à outrance — en toute bonne foi par des personnes qui ne méritent par ailleurs pas d'être considérées comme ignorantes ou incompetentes, au point qu'on trouve rarement les raisons adéquates d'accuser un exposé fallacieux d'immoralité ; la loi elle-même peut encore moins prétendre à interférer dans ce genre d'inconduite controversée. Quant à ce que l'on entend communément par le manque de retenue en discussion, à savoir les invectives, les sarcasmes, les attaques personnelles, etc., la dénonciation de ces armes mériterait plus de sympathie si l'on proposait un jour de les interdire également des deux côtés ; mais ce qu'on souhaite, c'est uniquement en restreindre l'emploi au profit de l'opinion dominante. Qu'un homme les emploie contre les opinions minoritaires, et il est sûr non seulement de n'être pas blâmé, mais d'être loué pour son zèle honnête et sa juste indignation. Cependant, le tort que peuvent causer ces procédés n'est jamais si grand que lors-

qu'on les emploie contre les plus faibles, et les avantages déloyaux qu'une opinion peut tirer de ce type d'argumentation échoient presque exclusivement aux opinions reçues. La pire offense de cette espèce qu'on puisse commettre dans une polémique est de stigmatiser comme des hommes dangereux et immoraux les partisans de l'opinion adverse. Ceux qui professent des opinions impulaires sont particulièrement exposés à de telles calomnies, et cela parce qu'ils sont en général peu nombreux et sans influence, et que personne ne s'intéresse à leur voir rendre justice. Mais étant donné la situation, cette arme est refusée à ceux qui attaquent l'opinion dominante ; ils courraient un danger personnel à s'en servir, et s'ils s'en servaient malgré tout, ils ne réussiraient qu'à exposer par contrecoup leur propre cause. En général, les opinions contraires à celles communément reçues ne parviennent à se faire entendre qu'en modérant scrupuleusement leur langage et en mettant le plus grand soin à éviter toute offense inutile : elles ne sauraient dévier d'un pouce de cette ligne de conduite sans perdre de terrain. En revanche, de la part de l'opinion dominante, les injures les plus outrées finissent toujours par dissuader les gens de professer une opinion contraire, voire même d'écouter ceux qui la professent. C'est pourquoi dans l'intérêt de la vérité et de la justice, il est bien plus important de réfréner l'usage du langage injurieux dans ce cas précis que dans le premier ; et par exemple, s'il fallait choisir, il serait bien plus nécessaire de décourager les attaques injurieuses contre l'incroyance que contre la

religion. Il est évident toutefois que ni la loi ni l'autorité n'ont à se mêler de réprimer l'une ou l'autre, et que le jugement de l'opinion devrait être déterminé, dans chaque occasion, par les circonstances du cas particulier. D'un côté ou de l'autre, on doit condamner tout homme dans la plaidoirie duquel percerait la mauvaise foi, la malveillance, la bigoterie ou encore l'intolérance, mais cela sans inférer ses vices du parti qu'il prend, même s'il s'agit du parti adverse. Il faut rendre à chacun l'honneur qu'il mérite, quelle que soit son opinion, s'il possède assez de calme et d'honnêteté pour voir et exposer — sans rien exagérer pour les dis-créditer, sans rien dissimuler de ce qui peut leur être favorable — ce que sont ses adversaires et leurs opinions. Telle est la vraie moralité de la discussion publique ; et, si elle est souvent violée, je suis heureux de penser qu'il y a de nombreux polémistes qui en étudient de très près les raisons, et un plus grand nombre encore qui s'efforce de la respecter.



droits ; deuxièmement, à assumer sa propre part (à fixer selon un principe équitable) de travail et de sacrifices nécessaires pour défendre la société ou ses membres contre les préjudices et les vexations. Mais ce n'est pas là tout ce que la société peut faire. Les actes d'un individu peuvent être nuisibles aux autres, ou ne pas suffisamment prendre en compte leur bien-être, sans pour autant violer aucun de leurs droits constitués. Le coupable peut alors être justement puni par l'opinion, mais non par la loi. Dès que la conduite d'une personne devient préjudiciable aux intérêts d'autrui, la société a le droit de la juger, et la question de savoir si cette intervention favorisera ou non le bien-être général est alors ouverte à la discussion. Mais cette question n'a pas lieu d'être tant que la conduite de quelqu'un n'affecte que ses propres intérêts, ou tant qu'elle n'affecte les autres que s'ils le veulent bien, si tant est que les personnes concernées sont adultes et en possession de toutes leurs facultés. Dans tous les cas, on devrait avoir liberté complète — légale et sociale — d'entreprendre n'importe quelle action et d'en supporter les conséquences.

Ce serait grandement se méprendre sur cette doctrine que d'y voir une défense de l'indifférence égoïste, selon laquelle un homme ne s'intéresserait nullement à la conduite des autres, et qu'il ne devrait s'inquiéter de leur « bien-agir » et de leur bien-être que lorsque que son propre intérêt est en jeu. Il ne faut pas moins, mais bien davantage d'efforts désintéressés pour promouvoir le bien d'autrui. Mais la bienveillance désintéressée peut

#### CHAPITRE IV

### *Des limites de l'autorité de la société sur l'individu*

Quelle est donc la juste limite de la souveraineté de l'individu sur lui-même ? Où commence l'autorité de la société ? Quelle part de la vie humaine revient-elle à l'individualité, quelle part, à la société ?

Chacune des deux recevra ce qui lui revient si chacune se préoccupe de ce qui la concerne plus particulièrement. A l'individualité devrait appartenir cette partie de la vie qui intéresse d'abord d'individu ; à la société, celle qui intéresse d'abord la société.

Bien que la société ne soit pas fondée sur un contrat, et bien qu'il ne serve à rien de l'inventer pour en déduire les obligations sociales, tous ceux qui reçoivent protection de la société lui sont néanmoins redevables de ce bienfait. Le fait seul de vivre en société impose à chacun une certaine ligne de conduite envers autrui. Cette conduite consiste premièrement, à ne pas nuire aux intérêts d'autrui, ou plutôt à certains de ces intérêts qui, soit par disposition expresse légale, soit par accord tacite, doivent être considérés comme des

trouver d'autres instruments de persuasion que le fouet et la cravache, au propre comme au figuré. Je suis le dernier à sous-estimer les vertus privées ; mais elles ne viennent qu'après les vertus sociales. C'est le rôle de l'éducation que de les cultiver également toutes deux. Mais l'éducation elle-même agit par la conviction et la persuasion, aussi bien que par la contrainte, et ce n'est que par le premier moyen qu'une fois l'éducation achevée, les vertus privées devraient être inculquées. Les hommes doivent s'aider les uns les autres à distinguer le meilleur du pire, et s'encourager à préférer l'un et à éviter l'autre. Ils ne devraient avoir de cesse que de se stimuler mutuellement à exercer leurs plus nobles facultés et à orienter d'avantage leurs sentiments et leurs desseins vers la sagesse, et non la folie, vers des objets de contemplation édifiants, et non dégradants. Mais personne n'est autorisé à dire à un homme d'âge mûr que, dans son intérêt, il ne doit pas faire de sa vie ce qu'il a choisi d'en faire. Il est celui que son bien-être préoccupe le plus : l'intérêt que peut y prendre un étranger est insignifiant — à moins d'un vif attachement personnel — comparé au sien même. L'intérêt que la société lui porte individuellement (sauf dans sa conduite envers les autres) est partiel et proprement indirect ; tandis qu'en matière de sentiments et de situation, l'homme et la femme les plus ordinaires savent infiniment mieux à quoi s'en tenir que n'importe qui d'autre. L'intervention de la société pour diriger le jugement et les desseins d'un homme dans ce qui ne regarde que lui, se fonde toujours

sur des présomptions générales ; or, celles-ci peuvent être complètement erronnées ; et si elles étaient justes, elles risqueraient encore d'être fort mal appliquées par des personnes peu familières des circonstances particulières, des observateurs extérieurs par exemple. C'est pourquoi cette partie des affaires humaines est le champ d'action privilégié de l'individualité. Pour ce qui est de la conduite des hommes les uns envers les autres, l'observance des règles générales est nécessaire afin que chacun puisse savoir à quoi s'attendre ; mais dans les affaires personnelles, la spontanéité individuelle a le droit de s'exercer librement. On peut offrir à quelqu'un, voire le forcer à entendre, des conseils pour l'aider à juger, des exhortations pour raffermir sa volonté ; mais il demeure le juge suprême. Il peut se tromper en dépit des conseils et des avertissements ; mais c'est là un moindre mal que de laisser les autres le contraindre à faire ce qu'ils estiment être son bien.

Je ne veux pas dire que les sentiments qu'on éprouve pour quelqu'un ne doivent nullement être affectés par ses qualités ou ses défauts individuels ; cela n'est ni possible ni souhaitable. S'il possède au plus haut point les qualités qui le mènent à son élévation, il est par là même digne d'admiration. Si en revanche, ces qualités lui font manifestement défaut, on éprouvera pour lui un sentiment contraire à l'admiration. Il y a un degré de bêtise et un degré de ce qu'on pourrait nommer (bien que le terme soit contestable) médiocrité ou dépravation du goût qui, s'il ne mérite pas qu'on maltraite celui qui en est affligé, en fait nécessai-

rement et naturellement un objet de répulsion, voire dans les cas extrêmes, de mépris. Il serait impossible à quiconque possède pleinement les qualités opposées de ne pas éprouver ces sentiments. Sans nuire à personne, un homme peut faire en sorte de nous forcer à le tenir pour sot ou pour une nature inférieure ; et comme cette façon de le juger ne lui plairait pas, c'est lui rendre service que de l'en avertir d'avance, ainsi que des autres conséquences désagréables auxquelles il s'expose. Il vaudrait mieux en vérité que la police actuelle permit de rendre plus souvent ce service, et qu'une personne pût dire franchement à son voisin qu'il est en faute sans passer pour grossière ou prétentieuse. Nous avons également le droit d'agir de différentes façons, en fonction de notre opinion défavorable sur quelqu'un, et cela sans la moindre atteinte à son individualité, mais simplement dans l'exercice de la nôtre. Rien ne nous oblige, par exemple, à rechercher la compagnie d'une personne ; nous sommes en droit de l'éviter (quoique sans ostentation), car nous sommes en droit de choisir la compagnie qui nous convient le mieux. Nous avons également le droit, et parfois le devoir, de mettre les autres en garde contre quelqu'un, si nous jugeons son exemple ou sa conversation nuisible à ceux qu'il fréquente. Nous pouvons lui préférer d'autres personnes quand il s'agit de rendre des services non obligatoires, excepté lorsqu'ils visent à son amélioration. C'est ainsi que quelqu'un peut recevoir de très sévères punitions de la part d'autrui pour des fautes qui, directement, le concernent seul ; mais

il ne subit ces sanctions que dans la mesure où elles sont les conséquences naturelles, et pour ainsi dire spontanées, de ses défauts eux-mêmes ; on ne les lui inflige pas intentionnellement, dans le but de le punir. Une personne qui montre de la précipitation, de l'obstination, de la vanité, qui ne peut vivre dans des conditions modestes, renoncer aux divertissements nocifs, et qui recherche les plaisirs primaires, sacrifiant ainsi le sentiment et l'intelligence — une telle personne doit s'attendre à baisser dans l'opinion des autres et à mériter moins d'estime de leur part. Mais elle n'a aucun droit de s'en plaindre, à moins d'avoir gagné leurs faveurs par des relations sociales particulièrement excellentes qui lui aient acquis un droit à la reconnaissance à l'épreuve de ses démerites personnels.

Ce que je soutiens, c'est que les inconvénients strictement liés au jugement défavorable d'autrui sont les seuls auxquels une personne devrait jamais être soumise pour les aspects de sa conduite et de son caractère qui ne concernent que son propre bien, sans qu'ils affectent par ailleurs les intérêts de ceux avec qui elle est liée. En revanche, les actes nuisibles aux autres requièrent un traitement totalement différent. Empiéter sur leurs droits, leur infliger une perte ou un préjudice que ne justifient pas ses propres droits, user de fausseté ou de duplicité à leur égard, profiter à leurs dépens d'avantages déloyaux ou simplement peu généreux, voire même s'abstenir par égoïsme de les préserver de quelque tort, c'est encourir à juste titre la réprobation morale et,

dans les cas graves, les sanctions ou punitions morales. Mais ce ne sont pas seulement ces actes, mais les dispositions qui y conduisent, qui sont proprement immoraux et dignes d'une réprobation pouvant aller jusqu'à l'horreur. La disposition à la cruauté, la méchanceté, l'envie — passion antisociale et odieuse entre toutes —, la dissimulation et l'hypocrisie, l'irascibilité gratuite, le ressentiment disproportionné, l'amour de la domination, le désir d'accaparer plus que sa part d'avantages (la *pleonexia* des Grecs), l'orgueil qui se nourrit de l'abaissement des autres, l'égoïsme qui favorise sa personne et ses intérêts avant tout et tranche toute question douteuse en sa faveur — autant de vices moraux qui témoignent d'une moralité défaillante et odieuse, à la différence des défauts personnels mentionnés précédemment, qui ne sont pas à proprement parler de l'immoralité ou de la méchanceté, quel qu'en soit l'excès. Ces vices peuvent être une marque de bêtise, de manque de dignité personnelle et de respect de soi, mais ils ne deviennent des sujets de réprobation morale que lorsqu'ils entraînent le mépris des devoirs envers les autres, pour le bien desquels l'individu se doit de veiller sur lui-même. Ce qu'on appelle devoirs envers soi-même ne constituent pas une obligation sociale, à moins que les circonstances n'en fassent simultanément des devoirs envers autrui. Le terme *devoir envers soi-même*, lorsqu'il va au-delà de la prudence, signifie respect de soi ou développement personnel ; or, de ces qualités nul n'est responsable devant ses semblables, puisqu'on ne saurait être

rendu responsable du bien qu'on fait à l'humanité.

La distinction entre le discrédit justifié que s'attire une personne par son manque de prudence ou de dignité personnelle, et la réprobation qui lui revient pour atteinte au droit d'autrui, n'est pas une distinction purement nominale. Il y a une grande différence tant dans nos sentiments que dans notre conduite envers une personne, selon qu'elle nous déplaît dans les choses où nous estimons être en droit de la contrôler, ou dans celles où nous savons ne pas avoir ce droit. Nous pouvons exprimer notre aversion et nous tenir à distance d'une personne ou d'une chose qui nous déplaît ; mais que cela ne nous incite pas à lui rendre la vie difficile. Il faut penser qu'elle porte déjà ou portera l'entière responsabilité de son erreur. Si elle gâche sa vie en la dirigeant mal, ce n'est pas une raison de désirer la lui gâcher davantage : au lieu de vouloir la punir, il faut plutôt s'efforcer d'alléger sa punition en lui montrant comment éviter ou guérir les maux auxquels sa conduite l'expose. Cette personne sera pour nous un objet de pitié, voire d'aversion, mais non de courroux ou de ressentiment ; nous ne devons pas la traiter en ennemi de la société : le pire que nous puissions nous estimer en droit de faire, c'est de l'abandonner à elle-même si nous ne voulons pas intervenir avec bienveillance en montrant de l'intérêt pour sa personne. Il en va tout autrement si cette personne a enfreint les règles nécessaires à la protection de ses semblables, individuellement ou collectivement. Car dans ce cas, les consé-

quences funestes de ses actes ne retombent pas sur elle, mais sur d'autres ; et la société, en tant que protectrice de tous ses membres, doit user de représailles contre elle, lui infliger un châtement suffisamment sévère, dans l'intention expresse de punir. Dans le premier cas, le coupable comparait devant nous et nous sommes appelés non seulement à délibérer sur son cas, mais encore à exécuter d'une façon ou d'une autre notre propre sentence. Dans l'autre cas, il ne nous appartient pas de lui infliger des souffrances, sauf si elles proviennent incidemment du fait que nous usons, dans la direction de nos propres affaires, de la même liberté que nous lui reconnaissons dans les siennes.

Beaucoup refuseront d'admettre la distinction établie ici entre la partie de la vie qui ne concerne que l'individu et celle qui concerne les autres. Comment, demandera-t-on, une partie quelconque de la conduite d'un membre de la société peut-elle rester indifférente aux autres ? Personne n'est entièrement isolé : il est impossible à un homme de se nuire considérablement et durablement sans que le dommage ne se répercute au moins sur ses proches, et souvent un cercle bien plus large. S'il compromet sa fortune, il nuit à ceux qui directement ou indirectement en tiraient leurs moyens d'existence, et d'ordinaire, il diminue plus ou moins les ressources générales de la communauté. S'il détériore ses facultés physiques ou morales, il fait non seulement du tort à tous ceux dont le bonheur dépendait de lui, mais il se rend incapable de rendre les services qu'il doit généra-

lement à ses semblables ; il tombe peut-être à la charge de leur affection et de leur bienveillance ; et si une telle conduite était très fréquente, il n'y aurait guère de faute plus susceptible de porter atteinte au bien général. Enfin, dira-t-on encore, si une personne ne nuit pas directement aux autres par ses vices ou ses folies, elle n'en est pas moins pernicieuse par son exemple, et il faudrait la forcer à se contrôler par égard pour ceux que la vue ou la connaissance de sa conduite pourrait corrompre ou égarer.

Et même, ajoutera-t-on, si les conséquences de l'inconduite pouvaient se limiter à l'individu vicieux et irréliéchi, la société doit-elle pour autant abandonner des gens manifestement incapables de se conduire ? Si l'on reconnaît que les enfants et les mineurs doivent être protégés contre eux-mêmes, la société n'en doit-elle pas autant aux adultes aussi-peu capables de se gouverner seuls ? Si le jeu, la boisson, l'incontinence, l'oisiveté ou la saleté sont un obstacle au bonheur et au progrès au même titre que la plupart des actes interdits par la loi, pourquoi, demandera-t-on, la loi ne s'efforcera-t-elle, dans la mesure où cela est praticable et opportun socialement, de réprimer également ces abus ? Et pour remédier aux imperfections inévitables de la loi, l'opinion ne devrait-elle pas au moins organiser une police puissante contre ces vices, et infliger à ceux connus pour les pratiquer toute la rigueur des pénalités sociales ? Il n'est pas question ici, dira-t-on, de restreindre l'individualité ni d'empêcher quiconque de tenter des expériences de vie nou-

velles et originales. Tout ce qu'on cherche à éviter, ce sont les expériences tentées et condamnées depuis le début des temps jusqu'à nos jours — les choses qui, avec l'expérience, ne se sont avérées ni utiles ni convenables pour l'individualité de personne. Il faut une somme considérable de temps et d'expérience pour qu'une vérité dictée par la morale ou la prudence soit tenue pour établie ; et l'on souhaite simplement éviter que les générations ne se précipitent les unes après les autres dans ces mêmes abîmes qui ont été fatals à leurs prédécesseurs.

J'admets parfaitement que le tort qu'une personne se fait, puisse sérieusement affecter les sentiments et les intérêts de ses proches et, à un degré moindre, la société tout entière. Quand, par une telle conduite, un homme est amené à violer une obligation distincte et assignable envers une ou plusieurs personnes, le cas cesse d'être privé et tombe sous le coup de la désapprobation morale au sens propre du terme. Si, par exemple, de par son intempérance ou son extravagance, un homme se trouve incapable de payer ses dettes, ou si, s'étant chargé de la responsabilité morale d'une famille, les mêmes raisons le rendent incapable de la nourrir et de l'élever, il mérite la réprobation et peut être justement puni, non pas pour son extravagance, mais simplement pour avoir manqué à son devoir envers sa famille ou ses créanciers. Même si les ressources qui leur étaient destinées avaient été détournées en vue du placement le plus prudent, la culpabilité morale aurait été la même. George Barnwell assassina son oncle afin

d'obtenir de l'argent pour sa maîtresse, mais s'il l'avait fait pour s'établir dans le commerce, on l'aurait pendu également. Mais dans le cas fréquent où un homme cause le malheur de sa famille en s'adonnant à de mauvaises habitudes, on peut à juste titre lui reprocher sa cruauté ou son ingratitude ; mais le reproche serait le même s'il cultivait des habitudes non point vicieuses en elles-mêmes, mais pénibles pour ceux avec lesquels il passe sa vie ou qui, par des liens personnels, dépendent de lui pour leur bien-être. Qui-conque n'accorde pas la considération généralement due aux intérêts et aux sentiments d'autrui, sans y être contraint par un devoir plus impérieux, ou sans pouvoir le justifier par quelque inclination permise, mérite la réprobation morale pour ce manquement, mais non pour la cause de celui-ci, ni pour les erreurs purement privées dont cette faute peut être la conséquence éloignée. De même, si une personne, par une conduite purement égoïste, se rend incapable d'accomplir un devoir précis envers le public, elle est coupable d'un crime contre la société. Personne ne devrait être puni uniquement pour ivresse ; mais un soldat ou un policier doivent être punis s'ils sont ivres dans l'exercice de leurs fonctions. Bref, partout où il y a un dommage défini, ou un risque défini de dommage, soit pour un individu, soit pour la société, le cas sort du domaine de la liberté pour tomber sous le coup de la morale ou de la loi.

Mais quant au préjudice purement contingent ou, pour ainsi dire, constructif qu'une personne cause à la société par une conduite qui ne viole

aucun devoir spécifique envers le public, ni n'occasionne de dommage perceptible à nul autre qu'elle-même, l'inconvénient est alors de ceux que la société peut supporter, pour l'amour de ce bien supérieur qu'est la liberté humaine. S'il fallait punir les adultes parce qu'ils ne prennent pas soin d'eux-mêmes, je voudrais que ce fût pour leur bien, et non pas sous prétexte de compromettre leur capacité de rendre à la société des services que celle-ci ne prétend par ailleurs pas avoir le droit de leur imposer. Mais je ne saurais débattre cette question comme si la société n'avait pas d'autres moyens de ramener ses membres les plus faibles à un niveau ordinaire de conduite raisonnable, que d'attendre qu'ils fassent une bêtise pour les punir, légalement ou moralement. La société a eu tout pouvoir sur eux pendant la première partie de leur existence ; elle a eu toute la période de l'enfance et de la minorité pour essayer de les rendre capables de se conduire raisonnablement dans la vie. La génération présente est maîtresse à la fois de l'éducation et du sort de la génération à venir. Il est vrai qu'elle ne peut la rendre parfaitement sage et bonne, parce qu'elle manque elle-même si lamentablement de sagesse et de bonté ; et ses plus grands efforts ne sont pas tous jours, dans les cas individuels, les mieux récompensés ; mais dans l'ensemble, elle est parfaitement capable de rendre la génération montante aussi bonne, voire meilleure, qu'elle-même. Si la société laisse un grand nombre de ses membres dans un état d'enfance prolongée, sourds à l'influence de la considération rationnelle des

motifs généraux, c'est la société seule qui est à blâmer pour les conséquences. Forte non seulement de tous les pouvoirs de l'éducation, mais de l'ascendant constant de l'opinion reçue sur les esprits les moins autonomes en matière de jugement, aidée de surcroît par les sanctions naturelles qui tombent inévitablement sur ceux qui s'exposent au dégoût et au mépris de leur entourage — que la société n'aille pas réclamer en outre le pouvoir de légiférer et de punir dans le domaine des intérêts personnels des individus, dans lequel, selon tous les principes de justice et de politique, la décision devrait appartenir à ceux qui doivent en supporter les conséquences. Il n'y a rien qui tende davantage à discréditer ou à annuler les bons moyens d'influencer la conduite humaine que d'avoir recours aux pires. Si, parmi ceux qu'on essaie de contraindre à la prudence ou à la tempérance, certains ont l'étoffe d'un caractère vigoureux et indépendant, ils se révolteront inmanquablement contre le joug. Aucun homme de cette trempe n'admettra jamais que les autres aient le droit de le contrôler dans ses affaires privées, comme ils ont le droit de l'empêcher de nuire aux leurs. Et on en vient vite à considérer comme une marque de caractère et de courage le fait de tenir tête à une autorité à ce point usurpée, et de faire ostensiblement exactement le contraire de ce qu'elle prescrit. C'est ainsi qu'on vit, au temps de Charles II, la mode de l'indécence succéder à l'intolérance morale née du fanatisme puritain. Quant à ce qu'on dit de la nécessité de protéger la société contre le mauvais exemple que sont les

beau

hommes vicieux et intempérants, il est vrai que le mauvais exemple — surtout le fait de nuire aux autres impunément — peut avoir un effet pernicieux. Mais nous parlons maintenant de la conduite qui, sans nuire à autrui, est censée faire grand tort à l'agent lui-même ; et dans ce cas, comment ne pas trouver l'exemple plus salutaire que nuisible, puisqu'en montrant l'inconduite au grand jour, il montre aussi les conséquences pénibles ou dégradantes qui résultent généralement d'une conduite justement censurée.

Mais l'argument le plus fort contre l'intervention du public dans la conduite purement personnelle, c'est que lorsqu'il intervient, il y a fort à parier que ce soit à tort et à travers. Dans les questions de morale sociale, de devoir envers autrui, l'opinion du public — c'est-à-dire d'une majorité dominante — peut être aussi souvent fautive que vraie ; car en effet, dans de telles questions, on ne demande aux gens que de juger de leurs propres intérêts, et de la façon dont certaines conduites les affecteraient si elles étaient autorisées. Mais l'opinion d'une telle majorité, imposée comme loi à une telle minorité, aura autant de chance d'être fautive que vraie ; car, ici, l'opinion publique signifie tout au plus l'opinion de certaines gens sur ce qui est bon ou mauvais pour d'autres, et très souvent elle ne signifie même pas cela, puisque le public passe en toute indifférence au-dessus du plaisir ou du bien-être de ceux dont il censure la conduite pour ne tenir compte que de sa propre inclination. Beaucoup de gens considèrent comme un préjudice per-

sonnel les conduites qu'ils n'aiment pas, et les ressentent comme un outrage à leurs sentiments : comme ce bigot qui, accusé de mépriser les sentiments religieux des autres, répliqua que c'était eux qui méprisaient les siens en persistant dans leur culte ou leur croyance abominable. Mais il n'y a aucune commune mesure entre le sentiment d'un homme envers sa propre opinion et celui d'un autre qui s'offense de ce qu'on la détienne, pas plus qu'entre le désir qu'éprouve un voleur de prendre une bourse et celui qu'éprouve son propriétaire légitime de la garder. Et le goût d'une personne est son affaire, au même titre que son opinion ou sa bourse. On peut aisément imaginer un public idéal qui n'entrave pas la liberté de choix des individus dans les questions incertaines, et qui leur demanderait simplement de renoncer aux modes de conduite que l'expérience universelle a condamnés. Mais a-t-on jamais vu un public imposer de telles limites à sa censure ? Depuis quand le public se soucie-t-il de l'expérience universelle ? Lorsqu'il se mêle de la conduite personnelle, il pense rarement à autre chose qu'à l'énormité que représente pour lui le fait d'agir et de sentir différemment de lui. Et ce critère de jugement, à peine déguisé, est présenté à l'humanité comme le précepte de religion et de philosophie par les neuf dixièmes des moralistes et des auteurs spéculatifs. Ils nous enseignent que les choses sont justes parce qu'elles sont justes : parce que nous sentons qu'elles le sont. Ils nous disent de chercher dans notre esprit ou notre cœur les lois de conduite obligatoires pour nous-



mêmes et pour les autres. Et que peut faire le pauvre public, si ce n'est d'appliquer ces instructions et, en cas de relative unanimité, d'imposer ses sentiments personnels de bien et de mal au monde entier ?

Le mal mentionné ici n'est pas de ceux qui n'existent qu'en théorie ; et on s'attendra peut-être à ce que je cite les cas particuliers où le public de cette époque et de ce pays investit à tort ses préférences du titre de lois morales. Je n'écris pas un essai sur les aberrations du sentiment moral actuel. C'est un sujet trop grave pour être discuté entre parenthèse et sous forme d'illustration. Toutefois, des exemples sont nécessaires pour montrer que le principe que je défends a une grande importance pratique et que je ne m'efforce pas d'élever une barrière contre des maux imaginaires. Il y a d'abondants exemples qui montrent que cette volonté d'étendre les limites de ce qu'on peut appeler la police morale jusqu'à ce qu'elle empiète sur la liberté la plus incontestablement légitime de l'individu, est de tous les penchants humains l'un des plus universels.