

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
COMITÉ DES TRAVAUX HISTORIQUES ET SCIENTIFIQUES

ACTES DU 111^e CONGRÈS NATIONAL
DES SOCIÉTÉS SAVANTES

Poitiers 1986

Section d'Histoire Moderne et Contemporaine

TOME I, fascicule 1

**LES POUVOIRS RÉGIONAUX :
REPRÉSENTANTS ET ÉLUS**

EXTRAIT

PARIS
Editions du CTHS
1987



*De la part
de l'auteur.
P. Demoulin*

Une comparaison avec l'étranger :

L'IMPORTANCE POLITIQUE
D'UNE LOI PROVINCIALE
DANS UN JEUNE ÉTAT
LA LOI PROVINCIALE BELGE
DU 30 AVRIL 1836

par Robert DEMOULIN

En 1830, les Belges se sont révoltés contre le pouvoir de Guillaume Ier, roi des Pays-Bas, et ils ont acquis leur indépendance, indépendance qu'ils devaient encore faire reconnaître par l'Europe. Dès le 6 octobre 1830, les troupes de Guillaume Ier venaient à peine de quitter le Parc de Bruxelles, que le gouvernement provisoire chargea une commission de rédiger un projet de constitution (1). L'esprit d'union, c'est-à-dire de conciliation entre les opinions catholique et libérale y régnait. C'est dans le même esprit que le Congrès national discuta ce projet et le 11 février 1831, la Constitution était promulguée.

La division des pouvoirs est essentielle pour notre étude. Le titre III de la Constitution traite "Des Pouvoirs", c'est à lui que nous devons nous reporter. Ceux-ci y sont définis avec beaucoup de clarté. L'article 25 est fondamental : "Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution". L'article 26 déclare ensuite : "Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat", l'article 29 "Au Roi appartient le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la Constitution", et l'article 30, "le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi".

Ayant défini les attributions des trois grands pouvoirs, la Constitution réserve un article 31 à la Province

11^e Congrès national des Sociétés savantes, Poitiers, 1986, Hist. mod. et contemp., T. I, fasc. 1, p. 339-358.

et à la Commune. "Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution".

Le risque d'un éparpillement du pouvoir et d'un retour à l'Ancien Régime était réel. Dans les travaux préparatoires à la Constitution, la section centrale avait été jusqu'à reconnaître l'existence d'un quatrième pouvoir : le pouvoir provincial et communal (2). Le Constituant a restreint cette forme d'indépendance en consacrant tout un chapitre du titre III, le chapitre IV aux institutions provinciales et communales, ce chapitre ne compte que deux articles : 108 et 109. L'article 108 est capital pour nous. En voici le texte :

"Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois. Ces lois consacrent l'application des principes suivants :

- 1° L'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux.
- 2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine.
- 3° La publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi.
- 4° La publicité des budgets et des comptes.
- 5° L'intervention du Roi et du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général."

Quant à l'article 110, il déclarait "qu'aucune charge, aucune imposition provinciale ne peut être établie que du consentement du conseil provincial".

Le dernier article de la Constitution, l'article 139, déclarait qu'il était nécessaire de pourvoir, par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, à

l'organisation provinciale et communale. Les autorités provinciales conserveraient leurs attributions jusqu'à la promulgation de cette loi (art.137).

Il fallut cependant attendre plus de cinq ans avant que le Roi puisse promulguer la loi provinciale, et pendant six ans, seules les anciennes députations permanentes des Etats provinciaux fonctionnèrent tant bien que mal.

Avant d'examiner la loi provinciale, il convient de rappeler, dans les grandes lignes, d'où sortaient nos provinces, car peut-être aurions-nous dû commencer cet exposé par l'article 1er de la Constitution : "La Belgique est divisée en provinces...". Elles venaient des anciennes principautés qui formèrent les Pays-Bas d'abord espagnols puis autrichiens et de la Principauté de Liège, qui était un Etat distinct.

Avec la Révolution française, tout est transformé. Le 1er octobre 1795 (9 vendémiaire an IV), la Convention décrète la réunion au territoire français du pays de Liège et des anciens Pays-Bas sous la domination de l'Autriche. Le 31 août 1795 (14 fructidor an III), un arrêté du Comité de Salut public avait déjà divisé les territoires en neuf départements. A l'exception de Jemmapes qui commémore la victoire de 1792, et des Forêts, des noms de fleuves et de rivières sont donnés aux départements. La principauté de Liège disparaît. Son sort administratif depuis la seconde conquête française en juillet 1794 avait été incertain.

Par des arrêtés des 16 et 17 novembre 1794, les représentants en mission réglèrent le sort et fixèrent les limites nouvelles des anciens territoires de la principauté de Liège. La ville de Liège, sa banlieue et le pays de Liège en-deçà de la Meuse [par rapport à Bruxelles] formèrent un arrondissement dépendant de l'Administration Centrale et Supérieure de Belgique. Les Pays d'Outre-Meuse et la Campine liégeoise dépendraient de l'Administration Centrale fixée à Aix-la-Chapelle et les communes liégeoises enclavées dans les arrondissements de Brabant et de Namur feraient partie de ces derniers (3).

Les Liégeois avaient beaucoup souffert de cet éclatement et comme l'écrivait le représentant en mission François Robert dans le rapport général de sa mission en mai 1795 : "Ses moeurs et ses opinions l'ont rendu pour ainsi dire ennemi irréconciliable avec le peuple belge, son voisin, et ce dernier a des idées contraires en révolution" (4). Les révolutionnaires liégeois n'aimaient point la dépendance bruxelloise ou aixoise. L'autonomie était cependant impossible. "Oui, comme département français, le Liégeois se verroit, avec la plus vive satisfaction, distribué, fondu dans le territoire de la République, toute distribution départementale définitive comblera ses voeux", ainsi s'exprimèrent à Paris les délégués de l'administration de Liège en 1795 (5). Ce voeu fut réalisé le 1er octobre 1795.

Ces départements ne correspondaient pas aux limites des Etats de l'Ancien Régime. Le département de l'Ourte, avec Liège comme chef-lieu, était formé d'une bonne partie de l'ancienne principauté, mais aussi de territoires du duché de Limbourg et de la petite principauté de Stavelot-Malmédy. Quant au département de Sambre et Meuse, chef-lieu Namur, il réunissait des terres tant namuroises, brabançonnes, luxembourgeoises que liégeoises.

Après les défaites napoléoniennes et maintes péripéties diplomatiques, le Congrès de Vienne attribua finalement à Guillaume d'Orange-Nassau l'ancienne république des Provinces Unies, les ci-devant Pays-Bas autrichiens et l'ancienne principauté de Liège, qui formèrent le royaume des Pays-Bas.

Les départements furent maintenus avec, cependant, quelques modifications territoriales. Mais ils furent appelés provinces avec des noms repris à l'Ancien Régime : Hainaut, Namur ou Liège par exemple, et les termes choisis par la France furent abandonnés. Et c'est ainsi qu'aujourd'hui, des hommes qui regrettent Waterloo utilisent encore la terminologie : Jemmapes, Sambre et Meuse ou Ourte.

En 1831, comme nous l'avons déjà indiqué, l'article

ler de la Constitution est très précis : "La Belgique est divisée en provinces". Les noms sont restés les mêmes que dans le royaume des Pays-Bas, mais la liste en est dressée par ordre alphabétique pour éviter toute susceptibilité.

*

* *

Il ne peut être question de faire un examen détaillé des rapports de droit public entre les autorités provinciales et l'autorité centrale, de 1780 à 1830. Quelques remarques s'imposent cependant. Sous l'Ancien Régime, dans les provinces des Pays-Bas autrichiens, il y a des organes représentatifs, des Etats avec des députations permanentes. Ils sont en butte à l'effort de centralisation du gouvernement et lorsque Joseph II introduisit des réformes radicales, il se heurta à de vives oppositions. La Révolution brabançonne éclata en octobre 1789 et, à l'initiative des Etats de Brabant, les Etats généraux se réunirent à Bruxelles et créèrent un Etat fédératif, disposant de la défense nationale, des relations extérieures et de la frappe de la monnaie. L'article 7 de la Constitution déclarait que "chaque province se réserve tous les autres droits de souveraineté, sa législation, sa liberté, son indépendance" (6), c'était le triomphe de l'Ancien Régime.

Dans la principauté de Liège, il y avait aussi trois Etats qui exerçaient avec le prince le pouvoir législatif. Le chapitre des chanoines de Saint-Lambert constitue à lui seul l'Etat primaire. C'est lui qui élit le prince-évêque. L'Etat Noble réunit les chefs de famille disposant d'un certain nombre de quartiers de noblesse, le Tiers Etat les représentants de vingt-trois bonnes villes. La révolution liégeoise d'août 1789, la seule à l'image de celle de Paris, élargit la représentation des villes, organisa celle des campagnes et modifia la Constitution. Après la première conquête française, une assemblée générale liégeoise fut élue au suffrage universel, elle fut restaurée en septembre 1794 après la seconde conquête, mais comme nous venons de le voir, dès novembre 1794, l'arrondissement

de Liège fut soumis à l'Administration Centrale et Supérieure de Bruxelles, avant la réunion définitive du 1er octobre 1795.

Ce sont donc les institutions françaises qu'il faut rappeler.

L'article 174 de la Constitution de l'an III avait créé "dans chaque département une administration centrale élue, composée de cinq membres" et l'article 191 avait placé "auprès d'elle sous le nom de commission du Directoire exécutif un agent du gouvernement pour surveiller et requérir l'exécution des lois" (7).

Mais un véritable bouleversement fut réalisé par le Consulat. Ce ne fut pas la Constitution mais la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) qui transforma les institutions départementales. "Au lieu d'être confiée à un corps élu (l'administration centrale), agissant sous l'impulsion et le contrôle d'un agent du Gouvernement (le commissaire du Directoire), la gestion régionale des intérêts généraux et celle des intérêts propres au département furent réparties entre trois institutions ayant chacune leurs attributions nettement limitées : le préfet, le conseil général et le conseil de préfecture" (8). Le conseil général était nommé par le premier Consul, quant au conseil de préfecture, composé de 3 à 5 membres, ceux-ci étaient aussi nommés par le Premier Consul et révocables (9). La Constitution de l'an X (consulat à vie) rétablit le principe de l'élection. Le Collège électoral présentait deux citoyens pour chaque place vacante au Conseil général (10). Est-il besoin d'insister sur le caractère centralisateur de ce régime consulaire puis impérial? Le préfet tient fermement les rênes de l'administration, le rôle des conseils est limité. Telle était donc l'organisation du pouvoir dans les neuf départements que le sort des armes et les arrangements diplomatiques des puissances victorieuses allaient donner en "accroissement de territoire" à la Hollande après les défaites napoléoniennes.

C'est le quatrième chapitre de la "Grondwet" ou Loi Fondamentale proclamée le 24 août 1815 qui va organiser les institutions provinciales dans le royaume des Pays-Bas (11). L'Etat était divisé en provinces et non plus en départements, dix-sept au total, plus le Grand-duché de Luxembourg, qui avait des liens particuliers avec la Confédération germanique. Dans chaque province, on rétablit des états provinciaux, composés de trois ordres de citoyens : les nobles ou corps équestre, les villes, les campagnes. Le système électoral était extrêmement compliqué. Il n'est pas inutile d'entrer ici dans quelques détails, car c'est précisément cette complication qui indisposa nombre de Belges et qui allait entraîner après 1830 une grande simplification du mode électoral. L'ordre équestre était composé des nobles, possédant au moins un revenu net de mille florins en immeubles ou inscriptions sur le grand livre de la dette publique. Ils élisaient un nombre fixe de membres des Etats. Cette élection se faisait directement. C'était le Roi qui reconnaissait la qualité de noble. "L'ordre des villes exerçait son droit d'élection par le conseil municipal de chaque ville : ce conseil municipal était nommé par le collège électoral, et celui-ci par les ayants droit de voter". Ainsi, trois degrés d'élection étaient superposés. Ces ayants droit étaient les habitants de la ville âgés de 25 ans et payant une certaine somme de contributions : des censitaires donc. Ils choisissaient les électeurs c'est-à-dire les membres du collège électoral. Ce collège électoral était formé d'un nombre variable d'électeurs selon l'importance des localités. Sa tâche était de choisir le conseil municipal de la ville. Ces électeurs devaient être citoyens du royaume, âgés de 25 ans et payer en contributions directes le double de la somme exigée de l'ayant droit. Ils étaient convoqués annuellement pour procéder au choix ou au remplacement des membres du conseil municipal, les régents. C'était ce conseil municipal qui désignait les membres de l'ordre des villes aux états provinciaux. Un arrêté royal

du 19 janvier 1823 décrétant élus à vie les régents réduisit encore les occasions de vote (12).

Le troisième ordre était l'ordre des campagnes. Ses membres étaient choisis par les électeurs des districts électoraux, eux-mêmes choisis par les ayants droit du district.

Ces ayants droit devaient être âgés de 23 ans et payer 15 florins d'impositions directes. Ils désignaient des électeurs, âgés de 25 ans et payant 100 florins de contributions.

Ainsi étaient formés les états provinciaux dont la tâche politique principale était la désignation des membres de la seconde Chambre des Etats généraux.

La Loi fondamentale attribua "aux Etats tout ce qui tient à l'administration et à l'économie intérieure de la province, elle les chargea de l'exécution des lois relatives aux cultes, à l'instruction publique, aux administrations de bienfaisance, à l'encouragement de l'agriculture, du commerce et des manufactures" (13).

"Toute ordonnance des Etats devait être approuvée par le roi. Ils proposaient au roi les établissements utiles à la Province et tout ce qui concernait les budgets provinciaux. En un mot, leurs attributions étendues ne s'exerçaient que sauf approbation du roi" (14).

Le pouvoir royal s'exerçait surtout par la nomination d'un commissaire royal qu'on appelait communément gouverneur. Il assurait l'exécution des lois et présidait les états provinciaux ainsi que la députation permanente.

Il y avait en effet une députation de 5 à 7 membres. Elle avait la gestion journalière de la province.

La Loi fondamentale de 1815 était la Grondwet hollandaise révisée; comme les conceptions fédéralistes avaient toujours été vigoureuses dans les Provinces-Unies, les provinces, de 1815 à 1830, disposaient de certaines libertés. Mais le pouvoir central leur imposa des charges nouvelles sans leur donner les moyens de les couvrir. Guillaume Ier surveillait de près les Etats provinciaux,

leur composition et leurs actions. Certains Etats provinciaux du Sud, particulièrement ceux de Liège, devinrent, cependant, des foyers d'opposition, mais celle-ci était limitée par l'emprise du pouvoir central sur les opérations électorales. Aussi après la Révolution de 1830, les vainqueurs s'empressèrent d'abolir les ordres et d'adopter l'élection directe au suffrage censitaire, comme nous l'avons dit au début de cet exposé.

La Constitution confia aux Chambres la tâche de rédiger une loi provinciale. Il ne vint en séance publique que le 6 mai 1834. Le pays était fort agité. Les 5 et 6 avril, de graves désordres avaient secoué la capitale. Une souscription avait été ouverte pour le rachat des chevaux du prince d'Orange, le fils du roi Guillaume Ier, qui avait conservé des sympathies dans certains milieux. Les orangistes ou légitimistes n'avaient pas perdu tout espoir d'une restauration et rappelons que Guillaume Ier n'avait pas accepté le traité des XXIV Articles. Le 5 avril 1834, des hôtels de membres importants de l'aristocratie furent saccagés (15). Police, garde civique et armée réprimèrent mollement les désordres : les émeutiers ne criaient-ils pas "Vive le Roi, vivent les Belges" (16).

L'ordre fut cependant rapidement rétabli mais le gouvernement dut prendre des mesures pour réprimer les manoeuvres orangistes et notamment l'expulsion de vingt-cinq étrangers dont le député Etienne Cabet, ce qui déchaîna l'opposition (17).

Le deuxième ministère royal, entré en fonction le 20 octobre 1832, était dominé par les libéraux unionistes Charles Rogier et Joseph Lebeau, le premier au ministère de l'Intérieur, le second à la Justice. A la Guerre se trouvait le général Evain qui n'a pas brillé lors de l'émeute 1834. Le comte Félix de Mérode était ministre des Affaires étrangères, par interim, depuis la démission du général Goblet. Duvivier était aux Finances. C'est ce ministère qui défendit le projet de loi devant la Chambre au cours du printemps 1834.

Le rapporteur de la loi était le député catholique, le chevalier de Theux que le roi devait appeler à diriger le ministère le 4 août 1834, les relations s'étant détériorées entre le roi Léopold et les deux libéraux unionistes Lebeau et Rogier.

Dans cette première décennie du royaume de Belgique, il n'y a pas de partis politiques organisés. Il y a des catholiques et des libéraux, chez les uns et les autres des modérés partisans d'une politique d'union, de conciliation, on les appelle unionistes. Parmi les catholiques, il s'en trouve des démocrates, des hommes que Lamennais a profondément influencés. Les députés de Tournai, par exemple, les trois D, comme on les appelle, Barthélemy Dumortier, Dubus et Doignon sont parmi les catholiques "démocrates" les plus résolus. Ils sont partisans d'un pouvoir décentralisé (18). Les libéraux ont aussi leurs radicaux, de tendance républicaine. Au surplus, à mesure que l'on s'éloigne de 1830, les conflits entre catholiques et libéraux, entre cléricaux et anticléricaux s'aggravent, surtout dans les villes (19). Quant aux orangistes ou contre-révolutionnaires, ils résistèrent fermement au nouveau pouvoir jusqu'en 1839 à la signature du traité des XXIV Articles.

Tel était le climat politique du nouvel Etat au moment où la loi provinciale allait être discutée à la Chambre. La limitation de la liberté d'action du conseil provincial et le droit pour le pouvoir central de dissoudre le Conseil me paraissent révélateurs des conceptions de l'époque. Ce sont les discussions sur ces deux points que nous allons rappeler. Le premier article sur lequel se manifestent les conceptions divergentes était ainsi rédigé :

"Aucun conseil provincial ne pourra se mettre en correspondance avec le conseil d'une autre province que par l'entremise du gouverneur.

Aucun conseil provincial ne pourra faire des proclamations ou adresses aux habitans sans l'assentiment du gouverneur".

Pour Doignon, "ce n'est pas le gouverneur qui administre mais le conseil lui-même" et il critique l'esprit de défiance qui a dicté cet article.

Pour Dumortier, "ce qu'il y a de remarquable, c'est que lorsque l'on demande une mesure qui tend à élargir les attributions du pouvoir, on nous dit que nous avons la garantie qu'on n'en abusera pas. Que s'il s'agit d'une institution populaire, on ne saurait assez prendre de précaution pour qu'elle ne devienne une arme dangereuse. Il faut que le peuple belge soit tenu, garrotté de toutes parts". Le pouvoir craint que "ne s'établisse une association fédérale" entre les conseils. Ainsi, "c'est mettre les conseils entièrement à la merci des agents du pouvoir. La nation belge n'a pas mérité une pareille marque de défiance". Le député de Bruges Jullien trouve que cette disposition "a une odeur de loi des suspects et qu'elle est injurieuse pour le conseil provincial". Pour le député Pollenus, "cette disposition est une véritable disposition outrageante car elle est exceptionnelle. Je ne connais pas de corps constitué auquel on ait dénié le droit de correspondance ... Un corps délibérant ne peut être soumis à la volonté d'un agent du gouvernement".

Le député libéral Jadot s'indigne : "Que les gouverneurs qui veulent s'affranchir des engagements qu'ils ont envers les peuples, aient des inquiétudes lorsque les conseils chargés de défendre les intérêts de ces peuples sont assemblés, cela se conçoit. Mais dans un pays qui, comme le nôtre, jouit de la constitution la plus libérale, lorsqu'il est certain que les conspirations pour la renverser ne seront jamais ourdies par la nation, l'on est bien en peine de s'expliquer la crainte que manifeste le gouvernement ...".

Cet article est défendu par le rapporteur de Theux et par les deux ministres de l'Intérieur et de la Justice. Rogier explique la portée que le gouvernement donne à cet article : "S'il s'agit d'une correspondance politique, de coalition entre les conseils, dont le but serait de

réduire le gouvernement et les chambres à zéro, le gouvernement les empêchera". Il explique clairement les vues gouvernementales : "Nous ne voulons pas que les conseils provinciaux s'érigent en corps politiques, en succursales de cette chambre; nous ne voulons pas trouver en eux des parlemens au petit pied, ainsi qu'on l'a annoncé par avance".

Le ministre de la Justice, Joseph Lebeau, élève encore le débat et développe des considérations générales. Son exorde est une explication de l'hostilité profonde au pouvoir exécutif dans la Belgique nouvelle. "Messieurs, le plus grand tort, je pourrais dire le plus grand crime d'un mauvais gouvernement, c'est de rendre, pour longtemps, un bon gouvernement difficile, sinon impossible. Le plus grand mal peut-être que l'ancien gouvernement ait fait au pays, c'est d'avoir tellement propagé la défiance envers le pouvoir exécutif que de longtemps encore il ne sera possible de discuter de sang froid et avec impartialité les questions qui se rattachent à ce pouvoir.

L'esprit humain est malheureusement ainsi fait, qu'il procède toujours de réactions en réactions". Et d'aller à l'essentiel. Dans le nouvel Etat fonctionne la responsabilité ministérielle, "la première de toutes les garanties". Il y a une majorité parlementaire "qui empêchera toujours que cette responsabilité ne soit un vain mot". "La véritable responsabilité ministérielle, c'est celle qui oblige un ministre, un cabinet tout entier à marcher toujours d'accord, au moins sur les principes généraux, au moins sur le système gouvernemental avec la majorité des chambres". Dès lors, on ne doit pas chercher des garanties "dans les résistances des autorités inférieures".

En France d'ailleurs, la loi départementale - il s'agit de la loi d'organisation des Conseils généraux du 21 juin 1833 - qui a été bien reçue, déclare Lebeau, interdit la correspondance entre les conseils de départements, même sous l'oeil du préfet.

Il faut "se soustraire à l'influence de l'esprit de

réaction". Après une longue discussion, un amendement du député liégeois Ernst, à ce moment adversaire déclaré du gouvernement, fut adopté et l'article devint l'article 91 : "Aucun conseil provincial ne pourra se mettre en correspondance avec le conseil d'une autre province sur des objets qui sortent de ses attributions". La seconde partie de l'article n'était point modifiée : "Aucun conseil provincial ne pourra faire de proclamations ou adresses aux habitants sans l'assentiment du gouverneur" (20).

Venons-en enfin à la discussion de l'article important du projet de loi, concernant la dissolution du conseil provincial. L'article 96 était ainsi libellé : "Le Roi peut dissoudre le conseil provincial; l'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les 30 jours. La députation permanente continue ses fonctions jusqu'à la réunion du nouveau conseil". La section centrale, à l'unanimité, proposait la suppression de cet article. La tâche du gouvernement était malaisée.

Voyons quels étaient les arguments avancés par le ministre de l'Intérieur.

Charles Rogier ne voulait pas heurter de face la Chambre : "Nous avons besoin de déclarer, au commencement de cette discussion, que nous sommes partisans autant que qui que ce soit des libertés provinciales, que nous voulons aussi fortement que qui que ce soit l'indépendance provinciale; mais nous entendons les libertés et l'indépendance provinciales, soumises à certains conditions, renfermées dans certaines limites.

Nous croyons, messieurs, que les représentants de la province peuvent s'occuper avec beaucoup d'utilité de tous les intérêts desquels ils sont plus rapprochés que les représentants du pays, ils les connaissent mieux, ils sont à même de mieux les traiter. Nous voulons tous une entière liberté, une entière indépendance pour traiter les affaires de la province; mais nous ne voulons pas que cette liberté et cette indépendance s'étendent au-delà des limites provinciales".

Pour Rogier, la centralisation est nécessaire. Son argumentation est fondée sur le postulat de la nationalité belge et sur le changement radical provoqué par la Révolution de 1830.

Pour beaucoup d'esprits, les Etats provinciaux avant 1830 ont rendu de grands services d'ordre politique. "A cette époque, je le demande, où était l'unité en Belgique? Quelle était la nationalité belge ? On la cherchait en vain, elle n'existait pas. Le pouvoir central représentait la nationalité hollandaise, non la nation belge. Qu'est-il résulté de cet état de choses ? C'est que la nationalité belge a été forcée de se réfugier dans chacune des provinces, et elle a déclaré la guerre à un pouvoir central, partial et oppresseur, et elle a fortement contribué à renverser ce pouvoir". "Tous les efforts tendaient à nationaliser le pays". "Tout corps provincial exprimait des vœux non pas d'intérêt administratif, mais d'intérêt politique, d'intérêt général".

La nationalisation du pays était le but visé. Or "un des bienfaits de la révolution, un des résultats qui la justifiera en tout temps, c'est d'avoir consacré une nationalité qui manquait au pays".

Or maintenant que nous avons cette nationalité, qui "nous a coûté tant de peine ... lorsque tant de sang a été versé pour la conquérir", nous n'allons pas "la livrer imprudemment à des chances de dissolution". "La Belgique n'est pas un pays tellement étendu, qu'elle doive songer à se fractionner en neuf états indépendants".

Il faut "restreindre l'indépendance de ces corps dans de sages limites". Il est certain que l'expérience de Rogier dans l'organisation de la lutte menée par les Etats provinciaux contre le pouvoir de Guillaume Ier l'inspire ici et qu'il craint pour le nouvel Etat les conséquences de l'action "de neuf corps indépendans et en quelque sorte souverains ... si ces corps ou quelques uns d'entre eux se coalisent pour faire des adresses, exprimer des craintes, faire des protestations ou des menaces".

S'appuyant sur l'article 108 de la Constitution que nous avons cité au début, Rogier veut limiter l'indépendance de la province sous le rapport administratif. Il ne faut pas faire des conseils provinciaux, des "succursales de législature", des "clubs patriotiques", il ne faut pas que "les candidats désappointés de la législature qui voudraient se dédormager, se venger dans les conseils provinciaux de n'avoir pu y atteindre" n'y "trouvent une tribune assez large, assez éclatante, pour un rôle politique".

L'argumentation de Rogier ne convainc pas les députés dont nombre d'entre eux exprimèrent leur hostilité à une mesure dont les inconvénients étaient graves à leurs yeux. Pour le député Dellafaille, la dissolution "est une mesure violente qui met en jeu toutes les passions, toutes les intrigues", et son usage "constitue singulièrement à dégoûter les électeurs de l'exercice de leurs droits électoraux". Aussi bien le conseil provincial ne peut excéder ses attributions, ses délibérations sont soumises à la sanction royale. "Un simple refus d'approbation ferait justice de sa mauvaise volonté". Au surplus, "il sera toujours loisible au pouvoir législatif de dissoudre par une loi spéciale tout conseil provincial qui se serait fait un brandon de discorde pour le pays. Une loi aurait dans ce cas une tout autre autorité qu'un simple acte du pouvoir exécutif".

Ce fut un des hommes d'Etat qui présidèrent à la formation de la Belgique indépendante, J.B. Nothomb, qui défendit le droit de dissolution avec le plus d'habileté. Les diverses représentations nationale (2 Chambres), provinciale et communale "gravitent ... autour du pouvoir central" et le "gouvernement doit avoir prise sur chacune de ces représentations".

Le droit de dissoudre les conseils provinciaux est "nécessaire dans l'intérêt de la royauté, dans l'intérêt des deux chambres législatives, dans l'intérêt des conseils provinciaux eux-mêmes".

Systématiquement, il développa chacun de ces points. Dans l'intérêt de la royauté d'abord : "il faut que le gouvernement central puisse reprendre dans la province l'ascendant dont il a besoin, en prévenant de fâcheuses collisions, en rompant l'esprit de corps, en faisant cesser, ou du moins en suspendant la lutte à propos, avant qu'elle dégénère en rébellion administrative".

Dans l'intérêt des deux chambres ensuite. "A côté des deux chambres dissolubles, qui représentent la nation, l'on ne peut instituer pour la province et la commune des corps indissolubles; ce serait accorder à ces derniers un véritable privilège. Ce serait en cas de conflit entre les intérêts provinciaux et généraux, assurer une véritable suprématie au conseil provincial indissoluble".

Enfin, le droit de dissolution entre les mains du pouvoir central est dans l'intérêt même des conseils provinciaux. "Elle nous dispense de prendre contre ces corps des précautions exorbitantes".

Nothomb ajoute encore que c'est également dans l'intérêt même de la province "que le conseil provincial ne se trouve pas à l'abri de la dissolution". Et la justification est révélatrice de la crainte chez certains hommes politiques de l'influence néfaste d'intérêts économiques. "Il pourrait arriver, par exemple, que non un principe politique, mais une industrie fût en majorité dans le conseil, et que dès la première session, elle voulût opprimer les autres intérêts, ou, au moins se procurer de trop grands avantages; un appel aux électeurs mieux éclairés, instruits du danger, est nécessaire pour que cette industrie perde dans le conseil une prépondérance menaçante envers d'autres intérêts".

Jean-Baptiste Nothomb ne veut pas de retour à l'Ancien Régime. "Je ne veux emprunter à notre ancien régime fédéral que ce qui est compatible avec notre existence moderne comme nation ... je veux maintenir la suprématie nationale sans laquelle il n'y a plus à mes yeux de Belgique".

"Quel est le reproche que l'histoire nous adresse, que les ennemis de notre indépendance ont reproduit de nos jours ? C'est que nous ne savons pas être une nation; il y a neuf provinces belges, dit-on, mais pas de Belgique. Nos provinces ont existé pendant des siècles par juxtaposition, sans un lien fédéral très faible. Le sentiment de l'unité nationale est né de nos jours. Décentraliser la Belgique serait rétrograder, ce serait enlever au pays toute force de cohésion".

Avant 1789, pour Jean-Baptiste Nothomb, "il n'y avait pas de nation en Belgique, mais des provinces et des communes, possédées de l'esprit de localité". Ainsi Jean-Baptiste Nothomb n'évoque-t-il jamais le cas singulier de la Principauté de Liège qui n'est jamais citée dans le débat. Et ses deux amis, qu'il connut à Liège et qui suivirent aussi les cours de droit à l'Université, l'un, le ministre de la Justice Joseph Lebeau, l'autre le ministre de l'Intérieur, Charles Rogier, ne firent jamais un sort particulier à l'ancienne principauté épiscopale. Tous trois acharnés à défendre l'indépendance, mais aussi l'unité de la Belgique, reconnaissaient l'action efficace de la France et de la Hollande depuis 1793 pour substituer "à un ordre informe un régime homogène et national", "pour donner une même âme à des populations éparses, détruire les coutumes, les souverainetés locales", il fallait "tout ramener à l'unité". Ces défenseurs ardents, tenaces et éloquents de la centralisation unitaire ne réussirent pas sur ce point de la dissolution; sur les 61 votants, 11 seulement votèrent pour l'adoption, 50 se prononcèrent contre. Le droit de dissolution n'étant pas admis, les articles 90 et 91 devenaient sans objet et étaient supprimés (21).

En seconde lecture, le 14 juin 1834, les deux articles furent définitivement supprimés.

Vous nous excuserez d'avoir accordé à cet aspect de la loi une importance peut-être démesurée, il nous a paru que la discussion du problème de la dissolution permettait

de sentir le pouls de la Chambre des députés, soucieuse de transaction, prête à reconnaître au roi de larges pouvoirs, mais qui voulaient y mettre certaines bornes.

La loi fut votée le 16 juin 1834, mais le Sénat décida avant de se prononcer d'attendre le vote de la loi communale qui fut longuement et durement discutée pendant plus de trois ans (22).

Le 22 avril 1836, le Sénat, par 29 voix contre 7 et 2 abstentions, vota la loi provinciale sans la moindre modification et sans discussion notable, l'assemblée ayant décidé de ne pas admettre d'amendement, afin de ne pas retarder l'exécution de cette loi tant attendue.

Cette loi fut le résultat d'un compromis entre le pouvoir centralisateur et la tendance particulariste. L'autorité provinciale est un corps intermédiaire entre le gouvernement et la commune, il est formé de deux éléments: l'un est nommé par le roi, il est le représentant du pouvoir exécutif, c'est le gouverneur. L'autre, le conseil provincial, est élu directement. Il élit dans son sein une députation permanente qui "délibère sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la province". Le pouvoir de tutelle des provinces sur les communes est alors considérable.

Les tâches provinciales étaient diverses, tâches propres et exécution de tâches d'intérêt général, elles étaient surtout importantes dans le domaine des travaux publics, construction et entretien des routes et de bâtiments, de la bienfaisance, participation à l'entretien des enfants trouvés, et dans le domaine de l'instruction publique. Les ressources provenaient depuis le régime hollandais de centimes additionnels aux contributions de l'Etat (loi du 21 juillet 1821) et de taxes.

Quant aux tâches du gouverneur, elles étaient lourdes. Il veille "au maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, à la sûreté des personnes et des propriétés" (art.128), et il a le droit de requérir la force armée. Il est seul chargé de l'exécution des

délibérations prises par le conseil ou la députation (art.124). Depuis 150 ans, les réalisations provinciales ont été remarquables dans de nombreux domaines, surtout l'enseignement et l'hygiène sociale.

*

* *

Ainsi, dans les premières années de l'existence du nouvel Etat se sont opposées des conceptions différentes. Grâce au compromis entre les deux tendances, le nouvel Etat put s'affermir. Les risques de morcellement furent écartés pendant près d'un siècle et demi. Ce danger était réel ou par retour au passé ou par division nouvelle. Dès 1853, l'avocat Th. Pardon n'écrivait-il pas : "La décentralisation administrative décrétée par l'art.31, si elle n'était pas renfermée dans les limites tracées par ledit article, pouvait présenter un grave danger politique, celui de voir s'élever dans l'Etat neuf petits Etats indépendants, qui, à l'exemple du passé, auraient bientôt divisé la Belgique en pays de Liège et en duchés de Limbourg, de Luxembourg et de Brabant, en comtés de Flandre, de Hainaut et de Namur, etc., et y aurait peut-être encore ajouté une nouvelle et grande division en pays wallon et en pays flamand" (23). Aujourd'hui, il y a une région wallonne et une région flamande et des communautés ont été créées. Les provinces subsistent mais les récentes réformes constitutionnelles ont réduit les pouvoirs que leur avait donnés la loi de 1836.

NOTES

- (1) VAN DEN STEENE (W.), De Belgische Grondwetcommissie (october-november 1830, Bruxelles, 1963, p. 126-127.
- (2) HUYTENS (E.), Discussions du Congrès national de Belgique, 1830-1831, Bruxelles, 1845, t.IV, p.68.
- (3) THIELEMANS (M.3.), Deux institutions centrales sous le régime français en Belgique. L'administration centrale et supérieure de la Belgique et le conseil de gouvernement, in Revue belge de Philologie et d'Histoire, t.XLI (1963), n° 4, p.1131.

- (4) VAN SANTBERGEN (René), Robert de Paris et le pays de Liège en 1795, Liège, 1958, p.127.
- (5) THIELEMANS (M.R.), o.c., t.XLIII (1965), n° 4, p.1278, note 1.
- (6) GILISSEN (John), Le régime représentatif en Belgique avant 1790, Bruxelles, 1952, p.127.
- (7) POULLET (Prosper), Les Institutions françaises de 1795 à 1814, Bruxelles, 1907, p. 157 et GODECHOT (Jacques), Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, Paris, 1951, p. 408-410.
- (8) POULLET (Prosper), id., p. 749. Cfr GODECHOT (Jacques), id., p. 508-514.
- (9) POULLET (Prosper), id., p. 761.
- (10) POULLET (Prosper), id., p. 761 et GODECHOT (Jacques), id., p. 512.
- (11) COLENBRANDER (H.T.), Onstaan den Grondwet, t. II, p.638-641.
- (12) GILISSEN (John), Le régime représentatif en Belgique depuis 1830, p. 70.
- (13) Moniteur belge, 18 avril 1834, p.1, c.1.
- (14) FAIDER (Charles), Coup d'oeil historique sur les Institutions Provinciales et Communales en Belgique, Bruxelles, 1834, p.70.
- (15) VAN KALKEN (Frans), a fait un récit vivant du "Sac d'avril 1834" dans les pages 9-35 de son ouvrage Commotions populaires en Belgique (1834-1902), Bruxelles, 1936.
- (16) DISCAILLES (Ernest), Charles Rogier, t. II, p.336.
- (17) Alexandre Gendebien avait accueilli chez lui le député Cabet, condamné à deux ans de prison pour offense à la personne de Louis-Philippe. L'arrêté d'expulsion, exécutable dans les 48 heures, lui fut signifié le 14 avril au domicile de son hôte, GARSOU (Jules), Alexandre Gendebien, p. 140. Etienne Cabet se retira en Angleterre.
- (18) HAAG (Henri), Les origines du catholicisme libéral en Belgique (1789-1839), Bruxelles, 1950 et SIMON (Aloïs), Aspects de l'unionisme, Bruxelles, 1958.
- (19) E. WITTE, Politieke Machtsstrijd in en om de voornaamste Belgische Steden, 1830-1848, Bruxelles, 1973, 2 vol.
- (20) Les débats sont au Moniteur belge du 15 mai 1834, p.2-6.
- (21) Le Moniteur belge du 2 juin 1834, p. 2-7.
- (22) HAAG (Henri), Les droits de la Cité, la défense de nos franchises communales, 1833-1836, Bruxelles, 1946.
- (23) PARDON (Th.), Des institutions provinciales et de la compétence des Conseils provinciaux, dans La Belgique judiciaire, t. XI, n° 29 et 30, 10 et 14 avril 1853, p.450. Cfr p.1, le texte de l'art. 31 de la Constitution.



