

Pierre Clerdent

Sous la direction de
Bruno Demoulin

**Une certaine idée
du Pays de Liège**



M
MAROT

Fondation
Simone et Pierre
Clerdent

Pierre Clerdent, les institutions politiques belges et la décentralisation
Geoffrey Grandjean (Professeur à l'Université de Liège)

Pierre Clerdent occupe plusieurs fonctions politiques durant sa longue carrière. Il est successivement gouverneur de la Province de Luxembourg (1946-1953) et de la Province de Liège (1953-1971) avant d'être déchargé de sa mission pour des raisons de santé. Il connaît également la vie partisane à deux époques différentes. Le 16 juin 1945, il fonde tout d'abord avec des amis issus de la Résistance l'Union Démocratie Belge de tendance démocrate-chrétienne. Ce parti monte dans le deuxième gouvernement d'Achille Van Acker (2 août 1945-18 février 1946) aux côtés des socialistes, des libéraux et des communistes. Son existence n'est qu'éphémère, car il ne récolte que 51.095 voix lors des élections législatives du 17 février 1946. N'obtenant qu'un siège à la Chambre des représentants, ce parti disparaît de la scène politique et ne présente aucune liste lors des élections législatives du 26 juin 1949. Ensuite, Pierre Clerdent rejoint, après une longue carrière, les rangs du Parti réformateur libéral (ci-après PRL), sur la proposition de Jean Gol (1942-1995), en se présentant comme tête de liste au Sénat à Liège pour les élections législatives du 8 novembre 1981. Il est élu sénateur et conserve son mandat suite aux élections du 13 octobre 1985. En tant que sénateur élu directement (1981-1987), il siège également au Conseil régional wallon. Rappelons qu'à cette époque, les conseils régionaux sont composés des députés et des sénateurs élus directement de leur Région. Ce ne sera plus le cas après la sixième révision de la Constitution (1993) qui officialise l'État fédéral belge. Pierre Clerdent est enfin sénateur coopté entre 1988 et 1991.

En ayant siégé à différents niveaux de pouvoir – provincial, régional et national –, Pierre Clerdent a-t-il développé une vision particulière des institutions politiques belges ? En parcourant et en analysant ses discours, ses prises de positions et certains de ses échanges épistolaires, il est possible d'affirmer que Pierre Clerdent a développé une vision institutionnelle dont le centre de gravité est l'institution provinciale, voire supracommunale, dans une perspective de développement économique d'un territoire. En effet, il n'hésite pas à critiquer les politiques nationales lorsqu'elles contreviennent à l'intérêt du territoire provincial, tout en appelant à des formes de coopération entre les communes. Cette légitimation d'un centre de gravité autour de l'institution provinciale n'empêche pas Pierre Clerdent de soutenir l'intégration européenne dans la mesure où elle permet de favoriser les moyens de communication et de transport pouvant profiter à la « région » liégeoise.

1. La fonction de gouverneur et l'attachement à la solidarité nationale au profit des « régions »

Avant de se concentrer sur Pierre Clerdent, rappelons le rôle et les compétences du gouverneur qui ont fortement évolué par rapport aux dispositions originelles de la loi provinciale du 30 avril 1836. Le gouverneur, désigné par le Roi, est une autorité mixte qui exerce historiquement deux fonctions. D'une part, il revêt le rôle d'agent du pouvoir central en étant considéré comme le commissaire du gouvernement. Dans cette perspective, il est l'agent direct de ce dernier ainsi qu'un agent de liaison entre l'autorité centrale et les pouvoirs locaux. Il remplit en outre la fonction d'organe de tutelle sur les provinces. Comme le souligne Alfred Giron en 1895, en sa qualité d'agent de l'administration centrale, le gouverneur surveille les fonctionnaires administratifs de sa province ; il veille à l'exécution des lois, des arrêtés royaux et des décisions ministérielles, et, spécialement, à l'entretien des routes, à la conservation des voies navigables, à celle des bâtiments publics, au recouvrement

des impôts, à la tenue des registres de l'état civil, etc¹. Historiquement, la présence d'un gouverneur est le signe d'une méfiance du pouvoir central par rapport aux provinces, héritières des Principautés médiévales, en ce qu'elles étaient susceptibles de menacer l'unité de l'État. D'autre part, le gouverneur est l'organe du pouvoir provincial pour la gestion des intérêts exclusivement provinciaux. En tant qu'agent du pouvoir central, on aurait pu être tenté, toujours sous l'angle historique, de considérer le gouverneur comme un préfet chargé de renseigner le gouvernement sur la situation de la province, tant au point de vue politique qu'administratif. Cette affirmation n'est pas tout à fait correcte. En effet, dès le départ, le gouverneur dispose d'une autonomie et d'une indépendance plus importante que le préfet, en raison notamment de ses compétences en matière d'intérêt provincial. Par ailleurs, le titre de gouverneur n'est généralement pas recherché – contrairement à la France – comme une étape pour l'avancement d'une carrière professionnelle. Il est davantage une reconnaissance honorifique, très prestigieuse, au sommet de la hiérarchie. Le gouverneur a toujours été perçu comme une personne de confiance du gouvernement en place. Jusqu'au début du xx^e siècle, il est donc nommé et révoqué au gré des changements de gouvernement. Il n'est d'ailleurs pas anodin que d'anciens ministres aient sollicité cette fonction. Enfin, le gouverneur est presque toujours issu de la province – contrairement à la France où un préfet peut être « parachuté » dans un département. Dans l'histoire politique belge, Pierre Clerdent est justement une exception puisqu'il n'est pas issu de la Province de Luxembourg alors qu'il y est d'abord nommé gouverneur. Il est attendu du gouverneur qu'il ait une connaissance assez fine du territoire provincial et de sa population. La loi du 30 décembre 1887 modifie les compétences du gouverneur. Un nouvel équilibre est trouvé impliquant un rapprochement entre le gouverneur et sa députation permanente, le premier étant moins considéré comme un agent du pouvoir central. Une relation de confiance se crée même au lendemain de la Première Guerre mondiale entre le gouverneur et la députation permanente.

Précisons que les missions du gouverneur ne cessent d'évoluer à la fin du xx^e siècle et au début du xxi^e siècle. Ainsi, la loi du 6 juillet 1987 retire au gouverneur sa compétence de direction de l'administration provinciale, confiée au greffier. Le droit provincial ayant été régionalisé avec la loi du 13 juillet 2001, le gouverneur est désormais un agent de la Région wallonne, mais garde également des liens solides avec l'autorité fédérale et la Communauté française. À partir de cette date, la Région wallonne est devenue compétente pour l'organisation et pour l'élection des pouvoirs locaux, dont les provinces. Le gouverneur est désormais désigné par le gouvernement régional avec l'approbation du conseil des ministres fédéral, dans la mesure où il est investi de missions par l'autorité fédérale. Sur la base de cette désignation, le rôle du gouverneur est de surveiller les autorités provinciales pour le compte du gouvernement wallon. Il assiste aux réunions du conseil provincial et du collège provincial, sans voix consultative ni délibérative et veille au respect de la légalité et de la conformité à l'intérêt général des actes de ces deux autorités. À cet égard, il peut exercer un recours auprès du gouvernement wallon contre tout acte qu'il juge contraire aux lois, décrets et arrêtés et à l'intérêt régional. Depuis l'adoption de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, découlant de la catastrophe de Ghislenghien survenue le 30 juillet 2004, le gouverneur est dorénavant compétent en matière de sécurité civile. Il participe de la sorte à la détermination des nouvelles zones de secours. À partir de 2019, les compétences du gouverneur en matière de planification d'urgence et de gestion de crise sont sensiblement renforcées.

¹ Giron 1895, pp. 127-129.

Des sources écrites permettent de disposer d'un éclairage très parcellaire sur la désignation de Pierre Clerdent comme gouverneur de la Province de Liège, en 1953, sous le gouvernement social-chrétien de Jean Van Houtte (15 janvier 1952-23 avril 1954). Dans un premier temps, le ministre de l'Intérieur, Ludovic Moyersoen (1904-1992), propose à Pierre Clerdent le poste alors qu'il est encore gouverneur de la Province de Luxembourg. Celui-ci refuse en expliquant qu'il est « Liégeois de naissance et de cœur et qu'il [est] honoré de cette proposition mais qu'il préférerait rester à Arlon »². Le ministre de l'Intérieur s'adresse alors à l'échevin catholique Octave Lohest (1894-1961). Des réactions s'élèvent toutefois rapidement pour revendiquer un gouverneur socialiste. Face à la rumeur qui se répand de la potentielle désignation d'un gouverneur catholique, Pierre Clerdent revoit sa position et se montre favorable à sa désignation comme gouverneur de la Province de Liège. Lors de la réunion du Conseil de cabinet du 15 mai 1953, le ministre de l'Intérieur, aborde le point de la désignation du gouverneur de la Province de Liège. Il indique tout d'abord les arguments qui militent en faveur de la désignation de Pierre Clerdent : « les milieux patronaux lui accordent leur préférence ; l'intéressé a déjà acquis une longue expérience et a triomphé fort honorablement de difficultés analogues à celles que devra affronter le nouveau gouverneur de Liège »³. Toutefois, le ministre de l'Intérieur souligne que les milieux sociaux-chrétiens liégeois sont davantage favorables à la candidature d'Octave Lohest. Il n'exclut pas en outre une opposition des socialistes. Face à ces différentes positions, le Premier Ministre invoque l'intérêt supérieur de l'État et souligne, sur la base des renseignements qu'il a recueillis, « qu'aucun reproche fondé ne peut être fait à M. Clerdent quant à sa fidélité monarchique, son attachement au principe de l'union nationale et ses capacités en ce qui concerne le maintien de l'ordre »⁴. Il ajoute que le président du Sénat a également recueilli des informations favorables à la candidature de Pierre Clerdent auprès de différentes personnalités liégeoises et luxembourgeoises. La mission est alors confiée au ministre de l'Intérieur de convaincre les parlementaires liégeois quant à la candidature de Pierre Clerdent qui est finalement désigné le 21 mai 1953. À ces tractations politiques se sont ajoutées des rivalités d'influence entre les groupements patriotiques, Pierre Clerdent étant le cofondateur puis le chef national de l'Armée de la Libération et président national de la Résistance⁵. (Photo 1)

Si le Premier Ministre Jean Van Houtte estime que Pierre Clerdent dispose des qualités pour représenter l'État belge à Liège, il n'empêche qu'il sera rappelé à l'ordre par le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le social-chrétien Arthur Gilson (1915-2004), sous le gouvernement social-chrétien-socialiste de Théo Lefèvre (25 avril 1961-24 mai 1965), en 1964 suite à son discours d'ouverture de la session ordinaire du conseil provincial du 1^{er} octobre de la même année. Ainsi, dans ce discours intitulé « L'eau, facteur essentiel de l'aménagement du territoire »⁶, Pierre Clerdent donne son point de vue sur le Traité du 13 mai 1963 sur les liaisons Escaut-Rhin, et plus précisément sur son article 16. Il résume le problème découlant de cet article en expliquant qu'à chaque éclusage, de l'eau saumâtre provenant des bassins du port d'Anvers pénètre dans le lac de Zélande qui contient en principe de l'eau douce. L'eau saumâtre se diluant, une quantité supérieure à celle amenée par l'éclusage est pompée pour être rejetée à l'extérieur du lac. Le volume de ce dernier est réduit. Dans le cadre de ce Traité, la Belgique s'engage à compenser la réduction du volume d'eau du lac par un apport égal d'eau douce. Pierre Clerdent estime que la manière dont le Traité a été rédigé ne prévoit pas de limite de prélèvements de l'eau douce par les Pays-Bas, « ce qui

² Dejaive *et al.* 2009, p. 56.

³ Conseil de cabinet, *Procès-verbal* n° 84, 15 mai 1953, p. 2.

⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁵ Hannick 2007, pp. 248-249.

⁶ Voy. également Christians 1965.

conduit à craindre que, corrélativement, les livraisons belges ne soient laissées à l'entière discrétion de nos partenaires »⁷. Le gouverneur critique donc le contenu du Traité :

« En acceptant de livrer de l'eau douce aux Pays-Bas, la Belgique a fait une concession étrangère à l'objet même des négociations belgo-néerlandaises et du Traité du 13 mai 1963. Cette concession est un pur geste de bonne volonté et non une compensation puisque le droit de notre pays à une nouvelle liaison entre l'Escaut et le Rhin, trouve sa source dans des traités internationaux. C'est donc le bon sens en même temps que l'équité qui veulent qu'acceptant de donner de l'eau aux Pays-Bas, notre pays se réserve le droit de préciser lui-même les quantités, la qualité et l'endroit des livraisons »⁸.

Il demande également que les fournitures d'eau soient suspendues durant les périodes de sécheresse. Il en appelle consécutivement à une limitation dans le temps de l'application du Traité, en entrevoyant à terme un risque :

« Sinon, notre pays pourrait, un jour ou l'autre, se trouver dans la situation curieuse de livrer gratuitement de l'eau douce à la Hollande, alors qu'il dessalerait lui-même, à ses frais, de l'eau de mer grâce au gaz naturel que les Pays-Bas lui vendraient »⁹.

La critique dure formulée par Pierre Clerdent à l'égard du Traité du 13 mai 1963 ne remet pas totalement en cause le niveau de pouvoir national. En effet, pour trouver une solution face aux risques qu'il pointe quant à l'application du Traité, Pierre Clerdent en appelle à une solution nationale et propose différents points de captage par la construction notamment d'un important barrage sur le cours de la Semois. D'une manière générale, sa plaidoirie en faveur d'une politique nationale de l'eau implique une « solidarité respectueuse des besoins de chacun, car on ne peut répondre aux nécessités des uns en niant celles des autres »¹⁰.

Le gouvernement de Théo Lefèvre réagit face à la critique du gouverneur liégeois. Ainsi, lors de la séance du Conseil de cabinet du 9 octobre 1964, le ministre adjoint aux Affaires étrangères, le socialiste Hendrik Fayat (1908-1997), affirme que la portée des dispositions du Traité est décrite de « façon inexacte » par Pierre Clerdent et que son exposé contient « des appréciations désobligeantes à l'égard des Pays-Bas ». Le ministre adjoint condamne le discours du gouverneur liégeois : « Il est inadmissible que le représentant du Gouvernement dans une province s'exprime ainsi dans un discours officiel ». Il exige alors de ne « plus admettre qu'un Gouverneur de province critique en public la politique du Gouvernement »¹¹. L'ensemble des ministres partagent la communication du ministre adjoint et le Conseil demande au ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, Arthur Gilson, de convoquer Pierre Clerdent pour le rappeler à ses devoirs. Enfin, afin d'éviter « le risque d'affrontement flamand-wallon » lorsque le Traité sera discuté en séance publique à la Chambre des représentants, le Conseil soutient que les termes du problème et la solution qu'il convient d'y donner soient « clairement expliqués »¹².

Au final, la désignation de Pierre Clerdent comme gouverneur de la Province de Liège et sa critique du Traité du 13 mai 1963 sur les liaisons Escaut-Rhin permettent de constater que, avant le processus de fédéralisation de la Belgique, la solidarité nationale est promue par Pierre Clerdent, car elle permet de favoriser le développement économique de sa région. Cette

⁷ Clerdent 1964, p. 22.

⁸ *Ibid.*, p. 23.

⁹ *Ibid.*, pp. 38-39.

¹⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹¹ Conseil de cabinet, *Procès-verbal n° 138*, 9 octobre 1964, p. 5.

¹² *Ibid.*, p. 6.

préoccupation est d'autant plus importante pour Pierre Clerdent que la construction européenne offre des perspectives majeures en termes de marché commun.

2. La construction européenne et l'opportunité pour la région mosane

La construction européenne débute concrètement avec la signature du Traité de Paris le 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, entre la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne. Elle est suivie par l'adoption des Traités de Rome le 25 mars 1957 entre les mêmes États. Ces traités permettent l'élimination des tarifs douaniers intérieurs et la création d'un tarif douanier commun extérieur. La politique agricole commune est mise en place. Les mesures nationales protectionnistes ne sont pas supprimées mais bien communautarisées. La liberté de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux est adoptée, accompagnée de règles de libre concurrence. Les six États se mettent d'accord pour mener une politique commerciale commune¹³. En termes de transport, la mise en place de la Communauté Économique Européenne permet d'établir 1) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs États membres ; 2) les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre et 3) toutes autres dispositions utiles¹⁴.

Pierre Clerdent voit dans ces traités l'opportunité majeure que représente la politique commune des transports. Il aborde ce sujet dans le cadre de ses discours d'ouverture des sessions ordinaires du conseil provincial du 1^{er} octobre 1955, du 1^{er} octobre 1959 et du 1^{er} octobre 1960 respectivement intitulés « L'Aménagement International de la Meuse et l'Intégration européenne », « À la Recherche d'un Nouvel Équilibre Économique » et « Les Coordonnées Européennes de l'Économie Liégeoise ». Il souligne la situation géographique exceptionnelle de la région mosane qui doit être pleinement utilisée :

« Il faut faire de l'équipement économique régional un tout homogène qui assure au moindre coût l'acheminement des matières premières vers les usines et l'écoulement de leur production vers les marchés intérieurs ou extérieurs »¹⁵.

Pierre Clerdent est en effet convaincu que « l'intégration européenne la destine [la Province de Liège] à un rôle de premier plan »¹⁶. Soucieux de la pérennité de la métallurgie liégeoise et plus largement du développement économique de la région liégeoise, le gouverneur liégeois appelle à améliorer les voies navigables pour le transport des matières premières, dont le canal Albert. À cet égard, la politique nationale de l'eau, qu'il appellera de ses vœux en 1964, le pousse également à privilégier une reconversion de la région liégeoise par la création d'une « sidérurgie maritime » et un aménagement de la Meuse « de façon à lui permettre de jouer demain le rôle international de première importance qui lui est dévolu »¹⁷. Liège étant un nœud routier, il réclame la constitution d'un réseau routier secondaire venant s'embrancher sur le réseau autoroutier. Il est surtout convaincu que le transport ferroviaire doit être développé par l'électrification de plusieurs lignes qui connectent la région liégeoise principalement à l'Allemagne. La promotion par Pierre Clerdent du développement des réseaux de transport s'inscrit dans les perspectives du Marché commun qui ne peut que

¹³ Pour de plus amples détails, voy. Grandjean 2020, pp. 311-382.

¹⁴ Article 75 du Traité instituant la Communauté Économique Européenne.

¹⁵ Clerdent 1959, p. 32.

¹⁶ Clerdent 1960, p. 41.

¹⁷ Clerdent 1964, pp. 34-35.

favoriser l'intensification des relations économiques entre des centres industriels situés de part et d'autre des frontières¹⁸. Le développement des réseaux de transport favorisera de plus, selon le gouverneur liégeois, l'acheminement de sources énergétiques, principalement le pétrole¹⁹. Bien plus tard, Pierre Clerdent qui s'est particulièrement investi pour l'arrivée du train à grande vitesse à Liège (Photo 2), insiste à nouveau en séance plénière du Sénat du 8 décembre 1985, sur la place centrale de Liège dans le paysage européen des transports :

« [Liège] est le carrefour autoroutier le plus important d'Europe avec sept branches. Les plus grandes lignes ferroviaires du continent s'y croisent. La densité du réseau de transport en commun, tant urbain que régional, est celle des grandes villes et des agglomérations très peuplées. Bref, Liège, avec la gare des Guillemins, est donc le cœur d'un système circulaire complexe qui couvre toute la province, une partie du Luxembourg, la frange orientale du Namurois, le Sud du Limbourg belge et la région de Maastricht »²⁰.

À ce stade, soulignons que Pierre Clerdent évoque régulièrement la « région », surtout liégeoise, dans ses différentes prises de position publique, sans jamais la définir et la circonscrire géographiquement. Il est évident que cette idée de « région » n'est pas liée à la fédéralisation de la Belgique. Par contre, une dimension semble claire dans les propos de Pierre Clerdent : la région est liée à un territoire. Il développe une vision institutionnelle qui passe par l'organisation territoriale entre le niveau communal et le niveau provincial. Cette vision implique surtout un système institutionnel décentralisé.

3. La nécessité d'une décentralisation

En 1836, il est convenu que les institutions communales et provinciales revêtent une double casquette. Elles agissent ainsi en tant que pouvoir déconcentré et décentralisé, traduisant la présence d'une hiérarchie entre elles et les autorités supérieures. D'un côté, les institutions communales et provinciales agissent dans le cadre de la déconcentration. Cela signifie qu'elles se voient octroyer un pouvoir de décision et d'action en tant que subordonnées de l'autorité supérieure (d'abord l'État central et puis l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés). C'est en fait un héritage de la période française (1795-1814) lorsque les Départements étaient directement dépendants du pouvoir central. Comme pouvoirs déconcentrés, les institutions communales et provinciales exercent leurs compétences de manière ligotée. Leur marge de manœuvre est particulièrement réduite. Elles agissent au nom et pour le compte des autorités supérieures. L'exemple le plus connu est la tenue par les communes des registres d'état civil et la délivrance des documents d'identité. D'un autre côté, les institutions communales et provinciales agissent dans le cadre de la décentralisation. Cela signifie qu'elles se voient confier la gestion de certaines compétences, toujours en tant que pouvoir subordonné, mais en disposant d'une personnalité juridique propre. Autrement dit, elles possèdent une autonomie organique dans la mesure où elles disposent d'un pouvoir de décision. Ces deux configurations institutionnelles (déconcentration et décentralisation) témoignent du caractère subordonné des institutions communales et provinciales. Leur autonomie est en effet limitée par la tutelle exercée par les autorités supérieures qui s'intéressent toujours aux décisions et actions de ces institutions et qui cherchent à imposer des restrictions limitant leur liberté d'action. Les autorités supérieures s'assurent ainsi du respect du droit, de la sauvegarde de l'intérêt général contre d'éventuelles inerties préjudiciables ou des excès et des empiètements des institutions communales et provinciales.

¹⁸ Clerdent 1959, p. 36.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 38-39.

²⁰ Sénat de Belgique, *Annales parlementaires*, 8 décembre 1985, pp. 99-10.

Pierre Clerdent accorde une certaine place aux institutions communales, surtout dans une perspective économique²¹. Ainsi, dans son discours prononcé à la Foire internationale de Wallonie, le 6 mai 1978, il souligne d'abord la longue histoire des institutions communales en épinglant le fait que « le marché était l'une des formes privilégiées de l'indépendance communale »²². Les institutions communales ne peuvent toutefois agir seules. Pierre Clerdent envisage donc la coopération communale d'une double manière.

D'un côté, les communes doivent dialoguer avec le secteur privé, surtout dans le contexte de la récente fusion des communes qui a redessiné la carte des communes belges, le 1^{er} janvier 1977, sous le deuxième gouvernement de Léo Tindemans (11 juin 1974-7 mars 1977), suite à l'adoption de la loi du 30 décembre 1975 :

« Lorsqu'une organisation économique tend à devenir systématique, c'est que le moment d'autres perspectives est venu. Dans une région comme la nôtre, le dialogue entre le secteur privé et le pouvoir communal, quel que soit le rôle du futur Pouvoir Wallon, me semble particulièrement chargé d'espérance : étant de même souche wallonne, nous devons être prêts à infléchir ensemble notre destin, fidèles en cela à ce sentiment séculaire d'indépendance municipale qui s'exprime maintenant dans des entités fusionnées auxquelles leur taille permet de concevoir et de pratiquer une véritable politique économique et sociale. Le pouvoir communal, parce qu'il est le plus proche des réalités quotidiennes et parce qu'il a conservé une dimension humaine, est le partenaire naturel du secteur privé, d'une façon générale et tout spécialement en cette période de crise »²³.

D'un autre côté, il conçoit la coopération communale dans un système institutionnel décentralisé sur une base territoriale. Il s'inspire en cela des formes d'interventions économiques qu'il constate dans d'autres États (États-Unis d'Amérique, Royaume-Uni ou encore Pays-Bas) qui garantit la mise à disposition de terrain et de bâtiment pour le développement économique de certaines régions²⁴, tout en donnant un rôle principal à l'institution provinciale :

« Dans ce domaine [industriel], la Province a un grand rôle à jouer. C'est sous son inspiration et à son initiative que peuvent le mieux s'effectuer la coordination des efforts communaux, l'examen et la discussion des problèmes régionaux et les options indispensables, notamment en ce qui concerne l'implantation de zones industrielles »²⁵.

Rappelons qu'à partir de la fin des années 1950, la Wallonie est confrontée à des difficultés économiques. Afin de faire face aux difficultés économiques, une politique économique régionale est alors progressivement mise en œuvre par l'État central, notamment par la loi du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions. Pierre Clerdent saisit l'opportunité de cette loi qui permet la constitution de sociétés d'équipement économiques régional. Pour ce faire, Pierre Clerdent estime que la Province doit jouer un rôle majeur :

« La Province, par ses ressources, par ses services, notamment son service technique et son service des bâtiments, en raison même de l'intérêt qu'elle doit légitimement porter à tous efforts susceptibles

²¹ Pierre Clerdent envisage également la nécessité d'une déconcentration et d'une décentralisation en matière de politiques migratoires, notamment en ce qui concerne les mesures suivantes : le permis de travail, la formation professionnelle, l'accueil, le logement, la vie culturelle, l'organisation de services sociaux spécialisés et l'enseignement ; autrement dit « tout ce qui concerne l'intégration des immigrés à la communauté humaine au sein de laquelle ils sont appelés à vivre ». Clerdent 1962, p. 28.

²² Clerdent 1978, p. 1.

²³ *Ibid.*, pp. 4-5.

²⁴ Clerdent 1959, p. 42.

²⁵ *Ibid.*, p. 43.

d'améliorer l'économie régionale, par le rôle de guide qui est le sien, par l'autorité qu'elle possède tout naturellement, paraît la mieux indiquée pour grouper toutes les forces vives de nos diverses régions et établir les bases de leur nouvelle prospérité »²⁶.

Fort de cette conviction, Pierre Clerdent est à l'initiative de la création de la Société Provinciale d'Industrialisation (ci-après SPI), le 17 février 1961 (Photo 3). Cette institution est apte, selon lui, « à répondre, avec souplesse et efficacité, à l'évolution de notre économie »²⁷. L'objectif de cette institution est de « valoriser les virtualités de notre situation géographique, de notre ensemble industriel, fût-il imparfait, de façon à affirmer la vocation polarisante de la région »²⁸. La SPI doit surtout « favoriser les investissements, intéresser les milieux industriels de la région et de l'étranger, susciter un climat favorable à l'implantation de nouvelles usines »²⁹. En privilégiant une coopération entre les communes et la Province de Liège, la SPI emprunte la forme d'une intercommunale provinciale qui constitue un niveau de pouvoir intermédiaire entre les communes et le pouvoir central :

« [La province] a la confiance des forces actives régionales et représente souvent leur trait d'union naturel parce qu'elle est à la fois proche des communes et du pouvoir central. Elle est donc la mieux armée pour obtenir des satisfactions substantielles et être le principe dynamique de la relance économique régionale »³⁰.

Sous l'angle principal, Pierre Clerdent considère que le développement économique régional concrétise le principe d'une égalité des chances d'un point de vue territorial car il garantit l'application de la loi du 18 juillet 1959, non pas uniquement à des zonings mais à une région considérée globalement³¹. La coopération communale est de la sorte promue par Pierre Clerdent car il est convaincu que la concurrence entre les communes, voire entre les régions, pour attirer de nouvelles industries « peut, si l'on n'y prend pas garde, être cause de gaspillage et de localisations irrationnelles »³². Le gouverneur liégeois a toutefois bien conscience que la politique économique soutenue par la SPI ne peut réussir que s'il y a une adhésion de la part de la population. Autrement dit, la réussite de la création d'une institution supracommunale dépend aussi de facteurs psychologiques et sociologiques :

« Une politique régionale de progrès économique et social ne peut se développer que dans un climat de concorde, que par la collaboration constante des autorités provinciales et communales, des services administratifs, du secteur privé, des travailleurs et de la population toute entière. C'est ce milieu favorable que recherchent les investisseurs, de sorte que les mesures pratiques que nous avons envisagées n'atteindront leur but que si l'opinion publique tout entière s'accorde en une conscience commune, en une volonté dans l'effort quotidien »³³.

Rappelons que la création d'une institution articulant les niveaux de pouvoir communal et provincial avait déjà été expérimentée par Pierre Clerdent lorsqu'il était gouverneur de la Province de Luxembourg. Il a en effet directement contribué à la création du Conseil économique luxembourgeois en 1947. Si cette institution est conçue comme ne devant pas se substituer aux autorités et associations existantes, il n'en demeure pas moins qu'elle dispose, dans le domaine de l'étude qui lui est propre, de l'autonomie indispensable à ses travaux. Cette institution, véritable organisme d'étude, a pour mission d'approfondir, avec le concours

²⁶ *Ibid.*, p. 45.

²⁷ Clerdent 1960, p. 41.

²⁸ *Ibid.*, p. 42.

²⁹ *Ibid.*, p. 45.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Clerdent 1968, p. 38.

³² Clerdent 1959, p. 44.

³³ Clerdent 1960, p. 48.

des techniciens provinciaux, les grands problèmes de l'économie luxembourgeoise. Pierre Clerdent identifie à cet égard quatre secteurs concernés : l'agriculture, l'enseignement professionnel, les transports et le tourisme³⁴.

En tant que gouverneur, successivement des Provinces de Luxembourg et de Liège, l'importance donnée aux institutions communales et provinciales, dans une perspective supracommunale, peut se comprendre aisément. Pierre Clerdent se positionne en gardien des intérêts supracommunaux et provinciaux. Cette posture peut d'ailleurs expliquer la promotion de politiques nationales garantissant la solidarité entre les différents territoires belges ou « régions » (comme le démontrent ses préférences en termes de politiques de l'eau et des transports). Une question demeure consécutivement : quelle position institutionnelle Pierre Clerdent développe-t-il lorsqu'il occupe le mandat de sénateur ?

4. Les carences de la fédéralisation

Dans sa déclaration annonçant sa candidature aux élections législatives du 8 novembre 1981 sur la liste du PRL, Pierre Clerdent constate tout d'abord que la situation de la Belgique et de la Wallonie n'a cessé de se dégrader. D'emblée, il se montre particulièrement critique à l'égard des premières réformes de l'État entraînant la Belgique vers le fédéralisme : « il faut répondre aux carences de la régionalisation qui laisse les Wallons désemparés et Bruxelles sans statut. Il faut répondre à la faillite financière et morale de l'État »³⁵. Il reconnaît en outre que « la Wallonie insuffisamment unie s'étiole », alors que la Flandre a pu se développer de manière somptuaire³⁶. Il constate consécutivement que la Flandre et la Wallonie se distancient et affirme que « ni l'une, ni l'autre n'ont cependant intérêt à une séparation radicale »³⁷. Il insiste sur le fait qu'il est « urgent que la Wallonie affirme son identité et surtout refasse sa cohésion », car « les Wallons ne seront forts que dans l'union »³⁸. Il fonde cette position sur son passé de résistant, lorsqu'il a dirigé l'Armée de Libération. La guerre lui a en effet « appris ce qu'est la fraternité des hommes, bien au-dessus des divisions et des petitesse »³⁹. Pierre Clerdent était donc opposé, au nom du développement économique, à toute forme de sous-localisme régional, comme en témoigne son *Discours prononcé à l'Inauguration de la Foire internationale de Wallonie*, le 6 mai 1978, dans lequel il invoquait la « même souche wallonne » (cf. supra) entre les acteurs, qu'ils soient privés ou publics.

Durant les années 1980, Pierre Clerdent a l'occasion de prendre une position tranchée sur la question des Fourons – question que nous ne traitons pas dans ce chapitre. La solution qui est trouvée est considérée par Pierre Clerdent comme une « erreur historique »⁴⁰. Sa critique est également dure en termes de réforme de l'État. Ainsi, il intervient en séance publique du Sénat, le 4 août 1988, en constatant que « nous sommes conviés à la débâcle de l'État et de notre économie ». Il ne conteste pas la demande d'autonomie pour les Communautés et les Régions. Il reconnaît également que la loi du 8 août 1980 qui découle de la deuxième réforme

³⁴ Conseil provincial du Luxembourg, *Bulletin des séances*, session ordinaire de 1947, 1^{er} octobre 1947, pp. 121-127 et Conseil provincial du Luxembourg, *Bulletin des séances*, session ordinaire de 1948, 1^{er} octobre 1948, pp. 60-62.

³⁵ Déclaration de Monsieur Pierre Clerdent annonçant sa candidature aux élections législatives du 8 novembre 1981 sur la liste du Parti réformateur libéral, A. É. Liège, Pierre Clerdent, dossier 131, p. 1.

³⁶ *Ibid.*, p. 3.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁰ Clerdent Pierre, « Le problème des Fourons : histoire d'un malentendu », A. É. Liège, Pierre Clerdent, dossier 222 et Clerdent 1988.

de l'État (1980), sous le troisième gouvernement social-chrétien-socialiste-libéral de Wilfried Martens (18 mai 1980-22 octobre 1980), est imparfaite. Il estime toutefois que les solutions adoptées par la troisième réforme de l'État (1988), adoptée sous le septième gouvernement social-chrétien libéral de Wilfried Martens (9 mai 1988-23 septembre 1991), sont trop audacieuses et sont, à certains égards, destructives⁴¹. Il prend comme exemple le vaste domaine des infrastructures (transports et voies d'eau) et reste fidèle aux propos qu'il a défendus lorsqu'il était gouverneur : « en régionalisant de façon aussi simpliste la gestion des grandes infrastructures, le Gouvernement a perdu de vue que la solution de problèmes intéressant la Wallonie est souvent en Flandre, et vice-versa »⁴².

Il estime que les transferts successifs de compétences sont de nature à nuire à chaque région ainsi qu'à l'intégration européenne et sont « généralement fondés sur l'injustice et toujours sur l'absurde »⁴³. Selon Pierre Clerdent, les réformes successives de l'État ont évidemment des conséquences économiques puisqu'« il est contraire à tout bon sens de substituer à une économie nationale, déjà trop exiguë par rapport à ses grands partenaires européens et mondiaux, des économies régionales qui risquent fort de ne pas atteindre le seuil critique tant des structures de production que de la recherche appliquée et scientifique »⁴⁴. La conclusion tirée par le sénateur libéral est dès lors sans appel : « ainsi s'annonce la débâcle de notre économie que vient aggraver la débâcle de l'État »⁴⁵.

Plus fondamentalement, Pierre Clerdent s'oppose à la philosophie du fédéralisme à la belge :

« Le Gouvernement demande au Parlement de voter par petits paquets une politique d'ensemble qui a pour but de disloquer le fruit de 150 années d'efforts. Qui donc serait assez candide pour espérer que 'les mécanismes de concertation et d'association' puissent viser encore un partage du pouvoir de décision. Il est évident que l'esprit du fédéralisme à la belge que nous sommes en train d'inventer, veut que ces mécanismes ne portent jamais que sur des aspects secondaires des problèmes dont ils éviteront avec soin d'examiner le bien-fondé objectif et la justification commune »⁴⁶.

Pour lui, le « vrai fédéralisme » est « coordonnateur et constructif » alors que le fédéralisme à la belge est « antagonique, négatif, destructif »⁴⁷. Il se livre alors à un exercice de prospective qui témoigne d'une pensée visionnaire :

« Le régime qui nous attend sera donc hégémonique et l'on peut craindre que les relations entre les pouvoirs régionaux ne se résument en autant de rétorsions, chacun tenant l'autre par la situation dominante qu'il réussira à se ménager au hasard des problèmes rencontrés. Ainsi, la frontière linguistique pourrait constituer après la disparition prochaine des frontières nationales, un pénible anachronisme dans une Europe impatiente d'achever son unité. Dans ce climat, les mécanismes de concertation et d'association ont grande chance d'être voués à la stérilité malgré le bon sens qui veut que la Flandre, aujourd'hui la plus prospère, n'ait pas intérêt à ce que la Wallonie ne retrouve pas la santé »⁴⁸.

⁴¹ Intervention du Baron Clerdent en séance publique du Sénat du 4 août 1988, A. É. Liège, Pierre Clerdent, dossier 202, p. 1 et Sénat, *Annales parlementaires*, 4 août 1988, p. 1368.

⁴² Intervention du Baron Clerdent en séance publique du Sénat du 4 août 1988, A. É. Liège, Pierre Clerdent, dossier 202, p. 3 et Sénat, *Annales parlementaires*, 4 août 1988, p. 1368.

⁴³ Intervention du Baron Clerdent en séance publique du Sénat du 4 août 1988, A. É. Liège, Pierre Clerdent, dossier 202, p. 4.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁸ Intervention du Baron Clerdent en séance publique du Sénat du 4 août 1988, A. É. Liège, Pierre Clerdent, dossier 202, p. 7 et Sénat, *Annales parlementaires*, 4 août 1988, p. 1369.

Le 22 septembre 1988, le Président de l'Association de la Noblesse du Royaume de Belgique, le comte Jean d'Ursel, interpelle Pierre Clerdent et exprime les craintes ressenties devant toutes les modifications fondamentales et trop improvisées de la Constitution belge⁴⁹. Pierre Clerdent craint, dans sa réponse du 6 octobre 1988, que « vu l'évolution actuelle des mentalités, personne ne puisse s'opposer à un courant qui ébranle les structures patiemment élaborées depuis cent cinquante ans ». Il est surtout préoccupé par l'unité économique du pays, confirmant ainsi sa vision institutionnelle appréhendée par le prisme de l'économie :

« Je pense que, dans un proche avenir, les outrances auxquelles il est vain aujourd'hui de s'opposer, provoqueront d'elles-mêmes une réaction et que le moment viendra où la voix de la raison et du bon sens pourra à nouveau se faire entendre. Il me semble que, dans un premier temps, c'est à la nécessité de sauvegarder l'unité économique du pays que l'opinion sera le plus vite sensible »⁵⁰.

Une chose semble en tout cas certaine, l'évolution institutionnelle de la Belgique n'est pas de nature à mettre à mal le niveau de pouvoir provincial auquel Pierre Clerdent accorde toujours une place fondamentale lors de l'exercice de son mandat de sénateur :

« La France jacobine a inventé les départements. Nos provinces, qui en découlent, sont aussi les héritières des principautés de l'Ancien Régime qui finirent par former la Belgique en 1830. Ce n'est pas parce que l'état unitaire, en se fédéralisant, a doté les Régions de pouvoirs importants dans de nombreux domaines, que les Provinces sont devenues inutiles. Elles restent le pouvoir intermédiaire indispensable entre la base – les entités communales, – et le sommet, – le Parlement régional et son Exécutif, – vis-à-vis desquels elles témoignent, chacune, d'une mentalité originale et digne d'attention. [...]

La suppression des provinces détruirait l'équilibre au sein même de la Région wallonne ; la centralisation namuroise s'en trouverait renforcée et accélérée. Toute centralisation, même wallonne, est nuisible : paralysante et stérilisante. Et les Liégeois ne pourraient accepter que le Palais des Princes-Évêques, vide de tout pouvoir politique, ne soit plus que le souvenir d'une grandeur révolue »⁵¹.

La boucle peut donc être bouclée en constatant la continuité de la pensée de Pierre Clerdent en termes d'institutions politiques articulées autour des institutions provinciales dans une perspective économique territoriale.

Bibliographie

- Behrendt, Christian et Vrancken, Martin, *Principes de Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, 766 p.
- Christians, Charles, « Le problème de l'eau et la liaison Escaut-Rhin », *Hommes et Terres du Nord*, 1965, n° 2, pp. 96-97.
- Clerdent, Pierre, « À la Recherche d'un Nouvel Équilibre Économique », *Discours d'ouverture du conseil provincial*, 1^{er} octobre 1959, 47 p.
- Clerdent, Pierre, « L'eau, facteur essentiel de l'aménagement du territoire », *Discours d'ouverture du conseil provincial*, 1^{er} octobre 1964, 41 p.
- Clerdent, Pierre, « L'heure de l'espoir », *Discours d'ouverture du conseil provincial*, 1^{er} octobre 1968, 40 p.
- Clerdent, Pierre, « Les Coordonnées Européennes de l'Économie Liégeoise », *Discours d'ouverture du conseil provincial*, 1^{er} octobre 1960, 50 p.

⁴⁹ Lettre de Jean d'Ursel à Pierre Clerdent, 22 septembre 1988, A. É. Liège, dossier 202.

⁵⁰ Lettre de Pierre Clerdent à Jean d'Ursel, 6 octobre 1988, A. É. Liège, dossier 202.

⁵¹ Cité par Portugaels 2002, pp. 72-73.

- Clerdent, Pierre, « Une politique nouvelle d'immigration, condition essentielle du développement liégeois », *Discours d'ouverture du conseil provincial*, 1^{er} octobre 1962, 45 p.
- Clerdent, Pierre, *Discours prononcé à l'Inauguration de la Foire internationale de Wallonie*, 6 mai 1978, 7 p.
- Clerdent, Pierre, *Les Fourons au fil du temps*, Beaufays, 1988, 21 p.
- Dejaive, Philippe et Wilkin, Alexis, *Inventaire des archives de Pierre Clerdent (1909-2006)*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 2009, 312 p.
- Dodeigne, Jérémy et Renard, Hugues, « Annexe n° 3. Les résultats électoraux depuis 1847 », dans Frédéric Bouhon et Min Reuchamps (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 2^e éd., pp. 675-699.
- Giron, Alfred, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public. Tome deuxième. E – N*, Bruxelles, Bruylant, 1895, 506 p.
- Grandjean, Geoffrey, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Larcier, coll. « Droit de l'Union européenne », 2020, 824 p.
- Hannick, Pierre, « Lohest, Jules, Marie, Octave », *Nouvelle biographie nationale*, Bruxelles Académie nationale de Belgique, 2007, t. 9, pp. 248-249.
- Portugaels, Lily, *Les douze travaux de Pierre Clerdent*, Liège, PRL, 2002, 80 p.

Index des noms

Van Acker, Achille, 1898-1975, Premier ministre
 Gol, Jean, 1942-1995, Président du Parti réformateur libéral
 Van Houtte, Jean, 1907-1991, Premier ministre
 Moyersoen, Ludovic, 1904-1992, Ministre de l'Intérieur
 Lohest Octave, 1894-1961, Échevin puis Gouverneur de la Province de Luxembourg
 Gilson, Arthur, 1915-2004, Ministre de l'Intérieur de la Fonction publique
 Lefèvre, Théo, 1914-1973, Premier ministre
 Fayat, Hendrik, 1908-1997, Ministre adjoint aux Affaires étrangères
 Tindemans, Léo, 1922- 2014, Premier ministre
 Martens, Wilfried, 1936- 2013, Premier ministre

Liste des photos

Photo 1 - Photo de 1958 avec Eyskens et les 9 gouverneurs, dont Clerdent et Lohest
 Photo 2 - Pierre Clerdent dans la cabine du TGV, Michel Houet
 Photo 3 – Logo historique de la SPI