

Pierre Clerdent : Sa vision de la Belgique et de la Wallonie

Geoffrey GRANDJEAN

Professeur ordinaire à l'ULiège

Chercheur associé à l'École de droit de Sciences Po Paris

Cycle de conférences « Pierre Clerdent, un homme d'État ? »

Archives de l'État – Université de Liège – Fondation Pierre Clerdent

Liège

Jeudi 24 septembre 2026

Cette conférence est une synthèse du chapitre d'ouvrage suivant :

GRANDJEAN Geoffrey, « Pierre Clerdent, les institutions politiques belges et la décentralisation », in DEMOULIN Bruno (dir.), *Pierre Clerdent. Une certaine idée du Pays de Liège*, Bruxelles, Marot, 2024, pp. 171-185.

Mesdames et Messieurs,

Ce soir, je ne vais pas vous parler d'un grand théoricien, ni d'un tribun charismatique. Je vais vous parler d'un homme qui, pendant près d'un demi-siècle, a vécu à l'intérieur des institutions belges, au moment même où elles ne cessaient de se transformer.

Cet homme, c'est **Pierre Clerdent**.

Né en 1909 dans une Belgique unitaire, il s'éteint en 2006 dans une Belgique devenue fédérale et installée au cœur de la construction européenne.

Imaginez la Belgique comme une maison à plusieurs étages :

- au rez-de-chaussée, les communes ;
- au premier étage, les provinces ;
- au second, l'État central ;
- puis la maison est transformée : l'État central devient fédéral, il cohabite avec les Régions et les Communautés, et les provinces voient leur rôle changer.

Pierre Clerdent a habité presque tous les étages. Gouverneur de la province de Luxembourg de 1946 à 1953, puis de la province de Liège de 1953 à 1971. Homme de parti aussi, à deux époques très différentes. Le 16 juin 1945, avec des amis issus de la Résistance, il fonde l'Union démocratique belge, de tendance démocrate-chrétienne. Le parti entre dans le deuxième gouvernement Van Acker, aux côtés des socialistes, des libéraux et des communistes... mais il ne recueille qu'un peu plus de 51 000 voix en février 1946, obtient un seul siège à la Chambre, puis disparaît. Trente-cinq ans plus tard, sur la proposition de Jean Gol, Clerdent conduit la liste du PRL au Sénat à Liège. Élu en 1981, réélu en 1985, il siège aussi, comme tous les sénateurs élus directement à l'époque, au Conseil régional wallon. Il termine sa carrière comme sénateur coopté, de 1988 à 1991.

Une question se pose alors : un homme qui a siégé à tous ces niveaux de pouvoir a-t-il développé une vision particulière des institutions belges ?

Après avoir parcouru ses discours, ses prises de position et une partie de sa correspondance, ma réponse est oui. Et cette vision a un centre de gravité : **la province, ou plus largement le niveau supracommunal, au service du développement économique d'un territoire.** Tout le reste en découle. Pierre Clerdent critique l'État quand l'État nuit au territoire ; il pousse les communes à coopérer ; et il soutient l'Europe parce qu'elle ouvre des routes, des voies d'eau et des marchés à ce qu'il appelle, sans jamais la définir, « la région ».

Je vous propose de suivre ce fil en quatre temps.

1. Le gouverneur, l'État et la solidarité nationale

Pour comprendre Pierre Clerdent, il faut d'abord comprendre la fonction de gouverneur, telle qu'elle naît de la loi provinciale de 1836. C'est une fonction à double visage.

D'un côté, le gouverneur, nommé par le Roi, est le commissaire du gouvernement. Comme l'écrivait le juriste Alfred Giron en 1895, il surveille les fonctionnaires de sa province et veille à l'exécution des lois, à l'entretien des routes, à la conservation des voies navigables, au recouvrement des impôts, à la tenue de l'état civil. Il exerce aussi la tutelle sur la province. Sa présence traduit une méfiance ancienne du pouvoir central à l'égard des provinces, héritières des principautés médiévales, soupçonnées de pouvoir menacer l'unité de l'État.

De l'autre côté, le gouverneur est un organe de la province, chargé des intérêts exclusivement provinciaux. **Il n'est donc pas un préfet à la française.** Il jouit de plus d'autonomie ; sa fonction n'est pas une étape de carrière mais une consécration ; et il est presque toujours issu de la province qu'il administre. Presque toujours... car Pierre Clerdent fait justement exception : lorsqu'il est nommé à Arlon, il n'est pas luxembourgeois.

La fonction évolue ensuite. La loi de 1887 rapproche le gouverneur de sa députation permanente. Bien après Pierre Clerdent, la loi de 1987 lui retire la direction de l'administration provinciale, et la régionalisation du droit provincial, en 2001, en fait un agent de la Région wallonne, sans rompre ses liens avec l'autorité fédérale.

Deux épisodes montrent comment Pierre Clerdent habite cette fonction.

Le premier, c'est sa nomination à Liège, en 1953. Le ministre de l'Intérieur, Ludovic Moyersoen, lui propose le poste. Pierre Clerdent refuse : il est, dit-il, « Liégeois de naissance et de cœur », mais il préfère rester à Arlon. Le ministre se tourne alors vers un échevin catholique liégeois, Octave Lohest. Aussitôt, des voix s'élèvent pour réclamer un gouverneur socialiste. Face à la rumeur d'une nomination catholique, Pierre Clerdent change d'avis.

Le 15 mai 1953, le dossier arrive au Conseil de cabinet. Le ministre y résume les arguments en faveur de Pierre Clerdent : « les milieux patronaux lui accordent leur préférence », et il a déjà surmonté, au Luxembourg, des difficultés analogues. Mais il ne cache pas que les sociaux-chrétiens liégeois préfèrent Lohest, ni que les socialistes pourraient s'y opposer. Le Premier ministre Jean Van Houtte tranche au nom de l'intérêt supérieur de l'État : « 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 ». Ajoutez à cela les rivalités entre groupements patriotiques, Pierre Clerdent étant cofondateur puis chef national de l'Armée de la Libération. Le 21 mai 1953, il est nommé gouverneur de Liège. Octave Lohest deviendra, lui, gouverneur... du Luxembourg.

Retenez bien les mots du Premier ministre : fidélité, union nationale. Car onze ans plus tard, le même État va rappeler Pierre Clerdent à l'ordre.

Nous sommes le 1er octobre 1964. Dans son discours d'ouverture du Conseil provincial, intitulé L'eau, facteur essentiel de l'aménagement du territoire, le gouverneur s'attaque à l'article 16 du traité belgo-néerlandais du 13 mai 1963 sur les liaisons Escaut-Rhin. Le mécanisme est technique : à chaque éclusage, de l'eau saumâtre venue des bassins d'Anvers pénètre dans un lac d'eau douce de Zélande ; en compensation, la Belgique s'engage à livrer de l'eau douce aux Pays-Bas.

Pierre Clerdent relève qu'aucune limite n'est fixée, « ce qui conduit à craindre que, corrélativement, les livraisons belges ne soient laissées à l'entière discrétion de nos partenaires ». Pour lui, cette concession est

« étrangère à l'objet même des négociations » ; la Belgique aurait dû se réserver le droit d'en préciser elle-même « les quantités, la qualité et l'endroit ». Il demande la suspension des livraisons en période de sécheresse, une limitation dans le temps, et conclut avec une ironie mordante :

« 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. »

La réaction ne se fait pas attendre. Au Conseil de cabinet du 9 octobre, le ministre adjoint aux Affaires étrangères, Hendrik Fayat, juge le traité décrit « de façon inexacte » et le discours chargé d'« appréciations désobligeantes à l'égard des Pays-Bas ». Il tranche :

« Il est inadmissible que le représentant du Gouvernement dans une province s'exprime ainsi dans un discours officiel. »

Le Conseil charge le ministre de l'Intérieur, Arthur Gilson, de convoquer le gouverneur pour le rappeler à ses devoirs. Et, signe des temps, il veut que les termes du problème soient « clairement expliqués » à la Chambre, pour éviter « le risque d'affrontement flamand-wallon ».

Mais regardez bien ce que propose Pierre Clerdent. Pas moins d'État : davantage de politique nationale. Il réclame une politique nationale de l'eau, de nouveaux points de captage, un grand barrage sur la Semois, le tout fondé sur une « solidarité respectueuse des besoins de chacun, car on ne peut répondre aux nécessités des uns en niant celles des autres ».

Voilà le premier enseignement : avant la fédéralisation, Pierre Clerdent défend la solidarité nationale précisément parce qu'elle sert le développement de sa région. **Il critique l'État... au nom de l'État.**

2. L'Europe, une chance pour la région mosane

Cette préoccupation prend une autre dimension avec la construction européenne : la CECA en 1951, les traités de Rome en 1957, le Marché

commun, la libre circulation et, pour ce qui nous occupe, une politique commune des transports.

Pierre Clerdent y consacre plusieurs discours d'ouverture du Conseil provincial : L'aménagement international de la Meuse et l'intégration européenne en 1955, À la recherche d'un nouvel équilibre économique en 1959, Les coordonnées européennes de l'économie liégeoise en 1960. Le message est constant : la région mosane occupe une situation géographique exceptionnelle, qu'il faut exploiter.

« 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. »

Il en est convaincu : l'intégration européenne destine la province de Liège « à un rôle de premier plan ». Concrètement, cela veut dire améliorer les voies navigables, à commencer par le canal Albert ; envisager une « sidérurgie maritime » ; aménager la Meuse pour qu'elle joue « le rôle international de première importance qui lui est dévolu » ; brancher un réseau routier secondaire sur les autoroutes ; électrifier les lignes ferroviaires vers l'Allemagne ; faciliter l'acheminement de l'énergie, en particulier du pétrole. Le Marché commun doit intensifier les échanges entre centres industriels situés de part et d'autre des frontières, et Liège doit en être le point de passage. Pour Pierre Clerdent, l'Europe n'est donc pas une menace pour la province : c'est une amplification de ce qu'elle peut accomplir.

Trente ans plus tard, le sénateur Pierre Clerdent s'engage pour l'arrivée du TGV à Liège. Le 8 décembre 1985, il présente au Sénat la ville comme « le carrefour autoroutier le plus important d'Europe avec sept branches », et la gare des Guillemins comme « le cœur d'un système circulatoire complexe » qui irrigue la province, une partie du Luxembourg et du Namurois, le Limbourg et la région de Maastricht.

Vous l'aurez remarqué : ce qu'il appelle « la région » n'a rien à voir avec la Région wallonne. Il ne la délimite jamais. Mais une chose est claire : **la région, c'est un territoire.** Et un territoire, il faut l'organiser.

3. Décentraliser : les communes, la province et la SPI

Depuis 1836, communes et provinces portent une double casquette. Comme pouvoirs déconcentrés, elles agissent au nom de l'autorité supérieure, avec une marge de manœuvre réduite : pensez à l'état civil ou aux cartes d'identité. Comme pouvoirs décentralisés, elles disposent d'une personnalité juridique et d'un pouvoir propre de décision, sous tutelle.

Pierre Clerdent n'est pas un théoricien de ce système, mais il en fait un usage très concret, d'abord économique. Le 6 mai 1978, à la Foire internationale de Wallonie, il rappelle que « le marché était l'une des formes privilégiées de l'indépendance communale ». Mais les communes ne peuvent agir seules. Il conçoit donc leur coopération de deux manières.

D'une part, le dialogue avec le secteur privé. Au lendemain de la fusion des communes de 1977, les nouvelles entités ont, selon lui, une taille qui leur permet « de concevoir et de pratiquer une véritable politique économique et sociale ». Car 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'autre part, et surtout, une coopération organisée sur une base territoriale, sous l'impulsion de la province. Il l'écrit sans détour : 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 ».

Le contexte s'y prête. À la fin des années 1950, la Wallonie entre en crise. La loi du 18 juillet 1959 permet de créer des sociétés d'équipement économique régional. Pierre Clerdent saisit l'occasion. La province, dit-il, « par ses ressources, par ses services, [...] 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 ».

Le 17 février 1961 naît, à son initiative, **la Société provinciale d'industrialisation, la SPI**. Sa mission : « valoriser les virtualités de notre situation géographique, de notre ensemble industriel, fût-il imparfait, de

façon à affirmer la vocation polarisante de la région », et « susciter un climat favorable à l'implantation de nouvelles usines ». Une institution capable, selon lui, de « répondre, avec souplesse et efficacité, à l'évolution de notre économie ». Sa forme : une intercommunale provinciale, un niveau intermédiaire entre les communes et le pouvoir central. Car la province, explique-t-il, est le « trait d'union naturel » des forces régionales, « à la fois proche des communes et du pouvoir central ».

Pourquoi coopérer plutôt que laisser chaque commune attirer ses usines ? Parce que, prévient-il, la concurrence entre communes, voire entre régions, « peut, si l'on n'y prend pas garde, être cause de gaspillage et de localisations irrationnelles ». Le développement régional doit garantir une égalité des chances entre territoires et s'appliquer à une région considérée globalement, pas seulement à quelques zonings.

Il sait aussi que les institutions ne suffisent pas. Une telle politique « ne peut se développer que dans un climat de concorde », avec les communes, l'administration, le secteur privé, les travailleurs et « la population toute entière ».

L'idée n'est d'ailleurs pas neuve chez lui. Dès 1947, gouverneur à Arlon, il avait contribué à créer le Conseil économique luxembourgeois, un organisme d'étude qui ne devait pas se substituer aux autorités existantes, mais disposait de l'autonomie indispensable à ses travaux. Il était chargé d'approfondir, avec les techniciens provinciaux, quatre dossiers : l'agriculture, l'enseignement professionnel, les transports et le tourisme.

Pierre Clerdent se pose ainsi en gardien des intérêts supracommunaux et provinciaux. Reste une question : que devient cette vision lorsque la Belgique se fédéralise et qu'il siège lui-même au Sénat ?

4. Les carences de la fédéralisation

Dès sa déclaration de candidature de 1981, le ton est donné. Il faut, écrit-il, « répondre aux carences de la régionalisation qui laisse les Wallons désemparés et Bruxelles sans statut », et à « la faillite financière et morale de l'État ». « La Wallonie insuffisamment unie s'étiole », tandis que la Flandre prospère. Il est « urgent que la Wallonie affirme son identité et

surtout refasse sa cohésion », car « les Wallons ne seront forts que dans l'union ». Il puise cette conviction dans la Résistance, qui lui a appris « la fraternité des hommes, bien au-dessus des divisions et des petitessees ».

Le 4 août 1988, au Sénat, en pleine troisième réforme de l'État, la critique devient frontale : « nous sommes conviés à la débâcle de l'État et de notre économie ». À la même époque, il qualifie d'« erreur historique » la solution trouvée pour les Fourons – mais c'est une autre histoire. Attention : Pierre Clerdent ne conteste pas l'autonomie des Communautés et des Régions. Il admet même que la réforme de 1980 était imparfaite. Ce qu'il refuse, c'est une réforme qu'il juge trop audacieuse, parfois destructive. Son exemple favori, sans surprise : les infrastructures, les transports, les voies d'eau.

« 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. »

C'est exactement l'homme de 1964 qui parle. Il dénonce aussi une méthode : 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 ». Et l'argument reste économique : substituer à une économie nationale « déjà trop exiguë » des économies régionales qui risquent de ne pas atteindre le « seuil critique », c'est, dit-il, « contraire à tout bon sens ».

Plus profondément, il oppose deux fédéralismes. **Le « vrai fédéralisme » est « coordonnateur et constructif » ; le fédéralisme à la belge est « antagonique, négatif, destructif ».** Et il se livre à un exercice de prospective étonnant :

« 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 [...]. Ainsi, la frontière linguistique pourrait constituer après la disparition prochaine des frontières nationales, un pénible anachronisme dans une Europe impatiente d'achever son unité. »

Deux mois plus tard, en octobre 1988, il répond au comte Jean d'Ursel, inquiet de ces révisions constitutionnelles. Personne, pense-t-il, ne pourra

s'opposer à un courant « qui ébranle les structures patiemment élaborées depuis cent cinquante ans ». Mais il parie que la raison reviendra, et que l'opinion sera d'abord sensible à « la nécessité de sauvegarder l'unité économique du pays ».

Dans cette Belgique qui se fédéralise, une chose ne change pas : la province. Écoutez-le :

« 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. »

Et il ajoute : « 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. » Avant une dernière phrase, très liégeoise : les Liégeois ne pourraient accepter que le Palais des Princes-Évêques ne soit plus « que le souvenir d'une grandeur révolue ».

Conclusion : la continuité d'un homme de territoire

Que retenir ? Pierre Clerdent n'a inventé ni la province, ni la décentralisation, ni l'Europe. Mais il a conçu une manière de les penser ensemble. Et cette manière témoigne d'une continuité remarquable. Gouverneur ou sénateur, Pierre Clerdent raisonne toujours de la même façon : à partir d'un territoire, de ses routes, de ses fleuves, de ses usines, et de l'institution qui peut le mieux l'organiser, la province.

Cette boussole explique des positions en apparence contradictoires. Il défend la solidarité nationale quand elle sert la région, et critique l'État quand il la dessert. Il soutient l'Europe parce qu'elle ouvre la région mosane au continent. Il combat le fédéralisme à la belge parce qu'il fragmente ce qu'il faudrait relier. Et il défend les provinces contre toute centralisation, qu'elle soit bruxelloise ou namuroise.

Raconter Pierre Clerdent, c'est donc raconter la Belgique par le bas : par les routes, par les fleuves, par les communes, par les provinces. Par ce qu'il appelait, simplement, « la région ».

Et dans le débat actuel sur l'avenir des provinces, je crois qu'il nous aurait rappelé sa propre formule : **« Toute centralisation, même wallonne, est nuisible : paralysante et stérilisante ».**

Je vous remercie.